

**DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA**

**Cattedra di Diritto Urbanistico**

**L'URBANISTICA NELL'EMERGENZA:  
DAI PIANI DI RICOSTRUZIONE POST-BELlici ALLE NUOVE  
FORME DI GOVERNANCE**

**RELATORE**  
**Chiar.mo Prof.**  
**Paolo Urbani**

**CORRELATORE**  
**Chiar.mo Prof.**  
**Francesco Fonderico**

**CANDIDATO**  
**Matteo Orlandi**  
**Matricola 139273**

**Anno Accademico 2019 - 2020**



**L'URBANISTICA NELL'EMERGENZA:  
DAI PIANI DI RICOSTRUZIONE POST-BELlici ALLE NUOVE FORME DI  
GOVERNANCE**

Introduzione.	3
1. Tra prevenzione e ricostruzione	6
1.1 L'urbanistica nelle zone sismiche: evoluzione della normativa antisismica	6
1.2 I temi della ricostruzione	11
1.3 Le linee guida della ricostruzione	15
2. L'amministrazione e la governance dell'emergenza	21
2.1 La "normalizzazione" dell'emergenza	21
2.2 Il commissariamento	30
2.3 La ricostruzione e l'urbanistica nell'emergenza	34
3. I piani di ricostruzione post-bellici	41
3.1 Caratteristiche normative ed evoluzione storico-giuridica	41
3.2 Natura giuridica e rapporto con il PRG	46
3.3 Esproprio e misure di salvaguardia nei PDR	52
3.4 I PDR nelle emergenze sismiche del secondo Novecento	57
4. Le forme di governance utilizzate nelle vicende sismiche del Duemila	61

4.1 Il terremoto aquilano	61
4.1.1 Evoluzione della struttura di governance	61
4.1.2 La pianificazione post-sisma: la l.77/2009 e la l.134/2012	69
4.2 Il terremoto emiliano	81
4.2.1 Evoluzione della struttura di governance	81
4.2.2 La pianificazione post-sisma: la l.r. 16/2012	84
4.3 Il terremoto del Centro-Italia	92
4.3.1 Evoluzione della struttura di governance	92
4.3.2 La pianificazione post-sisma: il d.l. 189/2016 e il d.l. 8/2017	103
5. L'emergenza abitativa post-sisma	108
5.1 Profili generali	108
5.2 L'esperienza aquilana: il Progetto C.A.S.E	111
5.3 L'esperienza emiliana e del Centro-Italia	119
Conclusioni e prospettive future.	126
Bibliografia.	132
Sitografia principale.	135
Principali riferimenti normativi e sentenze rilevanti.	136
Ringraziamenti.	



## **INTRODUZIONE.**

In seguito ad un evento con effetti distruttivi su un territorio urbano, quale può essere un conflitto bellico o una grave calamità naturale, lo Stato deve immediatamente intervenire per ricostruire quanto andato distrutto. Diventa essenziale ricucire nel più breve tempo possibile il tessuto sociale danneggiato e ripristinare quanto prima le indispensabili condizioni abitative a favore della comunità colpita.

Il presente lavoro vuole partire da qui, osservando il macro-tema della ricostruzione principalmente dal profilo del diritto urbanistico, ponendosi una domanda di ricerca ben precisa. Come agisce lo Stato laddove deve ricostruire?

Non serve d'altronde certo ricordare quanto l'Italia sia una nazione drammaticamente e ripetutamente esposta a tragedie naturali, in particolar modo di origine sismica. Ricostruire dopo una catastrofe è diventata una pratica tristemente abituale per i nostri amministratori. L'attività di ricostruzione post sismica italiana si è però sempre posta su una dimensione puramente episodica del fenomeno, muovendosi solo parzialmente su timide linee rette legislative connesse al diritto amministrativo dell'emergenza e ad interventi normativi generali che si riferiscono principalmente all'attività della Protezione Civile, dalla l.225/1992 alla più recente emanazione del Codice di Protezione Civile con la l.1/2018.

L'assenza di una vera e propria legge quadro nazionale in grado di uniformare la disciplina delle varie emergenze e ricostruzioni ha tuttavia inevitabilmente portato all'assunzione di procedure sempre diverse e sempre in un qualche modo imperfette e diseguali.

Tale contributo si pone allora l'obiettivo di fotografare il quadro entro cui si sono mosse e si muovono le pratiche di ricostruzione, oltre che l'ambizione di provare a rintracciare una sorta di modello di ricostruzione "ideale" in grado di essere organicamente utilizzato ripetutamente lungo il territorio. Tale obiettivo vuole essere perseguito in particolar modo ponendo la lente di ingrandimento sotto due aspetti fortemente intrecciati tra loro; da un lato si osserverà il quadro delle diverse forme di governance applicate nei vari casi portati in specie e dall'altro lato si analizzeranno gli strumenti urbanistici utilizzati in termini di pianificazione post-sisma.

I casi presi a modello saranno tre, purtroppo tutti recenti. Si parte dal sisma aquilano del 2009 per arrivare a quello del Centro Italia del 2016, passando nel mezzo per il terremoto emiliano del 2012. Si procederà a presentare e mettere a paragone gli interventi normativi che hanno disciplinato tali tragedie. Si tratta di casi ovviamente molto differenti tra loro, ma da cui si cercherà di rintracciare errori comuni, pregi da ripresentare nel futuro ed errori da non commettere più.

Per mettere meglio a fuoco il tema generale della ricostruzione, chiave dell'elaborato, verranno presentate nel corso dello stesso delle tematiche che aiuteranno a contestualizzare meglio l'ambito di discussione.

Si offrirà preliminarmente un breve quadro sull'evoluzione normativa antisismica adottata in Italia, nell'ottica di voler considerare le politiche e le pratiche di prevenzione dell'evento sismico come punto di partenza delle responsabilità pubbliche connesse all'emergenza.

Verranno poi configurati dei profili di diritto amministrativo dell'emergenza, materia giuridica che ovviamente si connette strettamente al tema della ricostruzione, soprattutto per individuare il modello di governance più efficace e più costituzionalmente aderente ai

principi della separazione di competenze tra Stato centrale ed enti locali coinvolti nell'emergenza.

Si porrà anche una panoramica storico-giuridica sullo strumento urbanistico del piano di ricostruzione, strumento fortemente connesso alle tematiche emergenziali, utilizzato dallo Stato originariamente nel Secondo Dopoguerra e successivamente riproposto con natura e funzioni differenti anche nelle tragedie sismiche degli ultimi anni. Si proverà soprattutto a capire se nell'emergenza devono essere intesi come maggiormente efficaci strumenti urbanistici straordinari (quali appunto il piano di ricostruzione, seppure nelle differenti sfaccettature che verranno poi analizzate) oppure strumenti urbanistici dettata dall'ordinarietà del governo del territorio.

Si chiuderà infine offrendo in appendice una breve panoramica su un'altra tematica che si riconnette all'emergenza e ai compiti dell'urbanistica in tali fattispecie: verrà infatti analizzata l'emergenza abitativa, i suoi problemi principali e le differenti soluzioni adottate nelle tre casistiche prima citate.

Come detto, tutto ciò proverà ad essere analizzato prevalentemente sotto il profilo del diritto urbanistico e del governo del territorio, provando anche in definitiva a capire quanto effettivamente la materia urbanistica possa riuscire concretamente ad incidere in fattispecie emergenziali simili.



## **1. TRA PREVENZIONE E RICOSTRUZIONE**

### **1.1 L'URBANISTICA NELLE ZONE SISMICHE: EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA ANTI-SISMICA**

Volendo intendere il terremoto come un evento naturale da cui si intersecano una serie di azioni a responsabilità pubblica, tali azioni possono essere suddivise in quattro macro-fasi, elencate in ordine temporale: a) prevenzione-previsione; b) pronto soccorso; c) assistenza ai terremotati; d) ricostruzione.<sup>1</sup>

La ricostruzione dunque altro non è che l'azione pubblica conclusiva in relazione ad un evento calamitoso che abbia conseguenze distruttive su un agglomerato urbano. Compito dei poteri pubblici non può però essere solamente quello di provvedere ad un'attività di risposta e di reazione il più possibile celere ed efficiente alla calamità; compito dei poteri pubblici coinvolti nelle procedure di governo del territorio, deve essere anche e soprattutto quello di ridurre al massimo le possibilità di verificazione dell'evento naturale scatenante. Prevenzione e ricostruzione sono concetti che non possono che essere intesi come complementari nell'ambito di una politica di governo del territorio che sia il più possibile unitaria ed efficiente. La ricostruzione dovrebbe ovviamente essere pensata e pianificata nell'ottica della prevenzione e la stessa prevenzione deve tenere conto di come assecondare e facilitare i processi di ricostruzione in caso di sisma<sup>2</sup>.

Una corretta prevenzione in termini antisismici del territorio deve necessariamente partire da misure applicate già in seno alle procedure di

---

<sup>1</sup> URBANI P. *"Protezione civile, enti locali e ricostruzione"*, Democrazia e diritto, 1980. N.6

<sup>2</sup> AA.VV. *"Prevenzione e ricostruzione per la riduzione del rischio sismico"*, Atti della XV Conferenza Nazionale SIU, Società Italiana Urbanisti presentato nel convegno *"L'Urbanistica che cambia. Rischi e valori"*, 2012

pianificazione urbanistica. La finalità deve essere quella di impedire che una pianificazione territoriale che non tenga debitamente conto dei rischi dovuti alla sismicità di un'area, possa tragicamente risolversi in danno all'incolumità pubblica.<sup>3</sup>

E' opportuno allora effettuare un breve excursus storico sulle evoluzioni storico-normative adottate in Italia in materia di legislazione anti-sismica.

Le prime tracce di individuazione di zone sismiche in Italia avvengono all'inizio del Novecento, in seguito ai disastrosi terremoti di Messina e Reggio Calabria del 1908. E' questa la data spartiacque da cui inizia il lento percorso normativo italiano in termini di disciplina antisismica. Tramite il regio decreto n. 193 del 18 aprile 1909 si procedette ad una prima suddivisione nazionale per zone sismiche, realizzata in modo abbastanza elementare; tutti le zone italiane colpite da un terremoto dopo il 1908 venivano automaticamente individuate come zone sismiche, mentre tutti gli altri territori (compresi quelli colpiti da un sisma solo prima di tale data) non venivano classificati come territori sismici. I detti territori non vi era dunque alcun compito di costruire secondo la prima normativa antisismica presentata. Tale lista originariamente consisteva quindi originariamente, nei soli comuni della Sicilia e della Calabria gravemente danneggiati dal terremoto del 1908, per venire poi aggiornata dopo ogni evento sismico aggiungendovi semplicemente i nuovi comuni colpiti.<sup>4</sup>

Dopo il Secondo Dopoguerra il tema venne riaffrontato con maggiore analiticità. Le prime discipline dettate dalla l.25 novembre 1962 n.1684 e dalla successiva l.5 novembre 1964 n.1224, vennero modificate e rielaborate dalla l.2 febbraio 1974 n.64, recante "*Provvedimenti per le*

---

<sup>3</sup> URBANI P.-CIVITARESE MATTEUCCI S. "*Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*", Giappichelli

<sup>4</sup> Servizio Studi della Camera, "*Norme antisismiche - L'evoluzione normativa*" [http://leg15.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/tesi/08/08\\_cap15\\_sch01.htm](http://leg15.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/tesi/08/08_cap15_sch01.htm)

*costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche*". Questa è di fatto tuttora la fonte principale delle norme antisismiche presenti nell'ordinamento italiano. Se osserviamo che circa il 70% del patrimonio immobiliare italiano è stato costruito prima del 1974, ciò basta a comprendere quanto una robusta politica di prevenzione antisismica sia necessaria, proprio al fine di intervenire non solo su edifici nuovi ma anche su edifici di vecchia costruzione sorti in epoche in cui il dibattito e la normativa sulla prevenzione era del tutto assente.

La l. 64 del 1974 si ricorda soprattutto per l'esplicazione del concetto di *"zona sismica"*. L'individuazione della zona sismica era inizialmente assegnata al Ministero dei Lavori Pubblici; tale competenza venne successivamente trasferita alle regioni, grazie alla l.n. 112 del 1998, una delle cd. *"leggi Bassanini"*.<sup>5</sup>

Oggi l'individuazione della zona sismica deve essere effettuata da parte delle Regioni, sentite le Province e i Comuni interessati, sulla base di criteri generali individuati con decreto dal Ministro per le Infrastrutture e i Trasporti, di concerto con il Ministro degli Interni. Tale denominazione non si basa più semplicemente dalla verifica di eventi sismici già verificatisi, bensì da indagini tecniche di carattere preventivo che hanno la funzione di stabilire attraverso criteri scientifici obiettivi, l'attitudine della zona ad essere colpito dall'evento sismico. L'acquisizione di *"zona sismica"* fa sì che un Comune dichiarato come *"sismico"*, nel momento in cui sia intenzionato a dotarsi di un nuovo strumento urbanistico, è obbligato a richiedere il parere dell'ufficio regionale del genio civile. Tale parere va ad inserirsi nel procedimento tipico amministrativo di formazione degli strumenti urbanistici, ponendosi come una fase

---

<sup>5</sup> Si intendono per *"leggi Bassanini"*, come è noto, quattro interventi legislativi (Legge 15 marzo 1997, n. 59, Legge 15 maggio 1997, n. 127, Legge 16 giugno 1998, n. 191 e Legge 8 marzo 1999, n. 50) riguardanti principalmente la riforma della pubblica amministrazione, la semplificazione amministrativa e la ripartizione di competenze tra Stato centrale e Regioni.

obbligatoria e vincolante. Una eventuale mancata acquisizione del “parere” rende inevitabilmente il piano invalido e annullabile. Per questo si deve ritenere più corretto parlare di “*potere codecisionale*”, piuttosto che di semplice “parere”, come invece individuato dalla l.64/1974.<sup>6</sup>

La necessità della presenza di un parere preventivo rispetto all’attività edilizia nelle zone sismiche è stata anche ribadita dalla Corte Costituzionale, con la sent. n. 64 del 12 aprile 2013, in relazione ad una legge della Regione Veneto che prevedeva per la regione la possibilità di eliminare il controllo preventivo, in favore di un controllo solo successivo. Tale legge regionale, la n.9 del 2012, è stata censurata dalla Suprema Corte che ha ribadito indiscutibilmente “*la necessità del previo rilascio delle autorizzazioni del competente ufficio tecnico regionale*”.<sup>7</sup>

Le disposizioni tecniche della l.64/1974 sono state poi successivamente recepite e armonizzate nel Testo Unico sull’edilizia, il DPR n.380 del 6 giugno 2001, recante “*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, modificato dal dlgs. 27 dicembre 2002, n.301*”, il cui Capo IV reca “*Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche*”.

Le norme antisismiche in generale presentano analogie con gli standard urbanistico-edilizi; si tratta di individuare parametri differenziati e specializzati in termini di altezza degli edifici, di distanze minime tra essi, oltre che modalità specifiche di verifica dei vari elementi edilizi rispetto a sollecitazioni causate da futuri fenomeni tellurici e modalità di repressione delle violazioni.

---

<sup>6</sup> Di nuovo URBANI P.-CIVITARESE MATTEUCCI S. “*Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*”, Giappichelli

<sup>7</sup> Sul tema della preventiva autorizzazione scritta obbligatoria si rimanda esaurientemente a TANDA P. “*Profili sanzionatori della normativa antisismica*”, in Rivista Giuridica dell’Edilizia, fasc.1, 2013

La normativa sismica ha subito una forte rivoluzione nel 2003, sull'onda emotiva dovuta al tragico sisma del 31 ottobre 2001 tra Puglia e Molise, che ha colpito la scuola elementare di San Giuliano (CB) provocando la morte di ventisette alunni e una maestra. Venne emanata un'ordinanza da parte della Protezione Civile, la n.3274 del 20 marzo 2003, recante *"Primi elementi in materia di classificazione sismica del territorio nazionale e di normative tecniche per le costruzioni in zona sismica"*; tale ordinanza definisce "zona sismica" l'intero territorio nazionale, suddiviso in 4 zone differenziate per pericolosità sismica decrescente, da uno a quattro. Le prime tre zone devono necessariamente rispondere alle prescrizioni antisismiche presenti attualmente nel T.U. sull'edilizia, mentre la pianificazione che riguarda le zone facenti parte della "Zona 4", viene posta nella discrezionalità delle regioni, che hanno facoltà di imporre o meno l'obbligo del rispetto della normativa antisismica. L'applicazione della progettazione sismica si pone su livelli differenziati di severità e spetta alle Regioni individuare i Comuni classificati rispettivamente in zona uno, due, tre o quattro.

Nel corso degli anni si sono poi susseguite una serie di norme tecniche in materia di costruzione, che sono poi interamente confluite nel DM 14 settembre 2005, decreto che si poneva lo scopo di riunire in un unico testo la disciplina tecnica relativa alla progettazione ed all'esecuzione delle costruzioni, regolata ovviamente secondo i diversi gradi di sismicità.

Il terremoto aquilano del 2009 ha poi spinto verso un rafforzamento ulteriore della disciplina, permettendo la vigenza in anticipo del decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 14.01.2008, anche conosciuto come NTC2008 (Norme Tecniche delle Costruzioni del 2008). Tale decreto ha integrato alcune lacune presenti nel DM del 2005 e ha provato ad introdurre per la prima volta nella nostra disciplina il concetto di *"pericolosità sismica locale"*, un modello di analisi della pericolosità

sismica basato su un livello di zonizzazione maggiormente reticolare, in grado anche di superare il concetto di “zona sismica”.<sup>8</sup>

## 1.2 I TEMI DELLA RICOSTRUZIONE.

Di cosa parliamo esattamente quando parliamo di ricostruzione? Il tema presenta numerose sfaccettature.

Partendo innanzitutto dalla definizione letterale che ne dà la Treccani, la ricostruzione si definisce come *“l’azione, l’operazione e il lavoro di ricostruire, il fatto di venire ricostruito; con valore più concreto, il modo con cui si attuano o risultano attuati, e la cosa stessa ricostruita”*.

In termini storici quando parliamo di ricostruzione, parliamo invece usualmente di quel periodo che va dall’immediato dopoguerra fino alla fine degli anni 50. Come è risaputo la fine della Seconda Guerra Mondiale vedeva un’Italia sconfitta e distrutta in buona parte dei suoi agglomerati urbani, con danni economici ingenti sulle spalle. Si rendeva dunque immediatamente necessario un rapido intervento dello Stato in grado di sopperire ai vuoti territoriali andati inevitabilmente a crearsi, di intervenire chirurgicamente sulle zone distrutte e di fornire nei tempi più brevi possibili alloggi per i bisognosi. In termini edilizi merita di essere brevemente citato il contributo essenziale nella fase storica di ricostruzione nazionale effettuato dal cosiddetto “Piano INA-CASA”, promulgato dal Parlamento con la legge n.43 del 1949, denominata *“Provvedimenti per incrementare l’occupazione operaia, agevolando la costruzione di case per lavoratori”*. Il piano, spesso comunemente

---

<sup>8</sup> Sulla “pericolosità sismica locale” si rimanda alle informazioni acquisite dal portale della Regione Emilia-Romagna <https://webbook.arpae.it/indicatore/Pericolosit-sismica-locale-PI-00001/?id=Ofd14d2b-8438-11e8-bbf3-11c9866a0f33>

definito “Piano Fanfani” in riferimento all’esponente politico della DC che se ne fece massimo promotore, si poneva l’obiettivo di realizzare numerose opere di edilizia residenziale pubblica lungo il territorio italiano. Il piano ebbe numericamente un impatto potente sulla ricostruzione, garantendo un numero totale di 350.000 alloggi e delineando un ruolo imponente dell’intervento pubblico nella costruzione dell’urbanistica moderna e della nuova città. Si tratta di piani che hanno provato a superare un certo concetto vetusto di progettazione urbana, allontanandosi più possibile da modelli di costruzione edilizia tradizionali. La densità della popolazione venne abbassata, praticando un’urbanistica più estensiva che intensiva, evitando addensamenti abitativi intorno a pochi e piccoli spazi ristretti.<sup>9</sup>

Non c’è poi dubbio che le prime forme di politica organica nazionale di ricostruzione siano ben evidenziabili con i piani di ricostruzione, agli strumenti urbanistici emanati nell’immediato Dopoguerra, che verranno affrontati in maniera maggiormente analitica successivamente (cap. III). Basti ora succintamente segnalare come gli stessi, dopo numerose vicissitudini legislative siano stati definitivamente soppressi nel 1993, provocando una certa confusione e disorganicità nei successivi interventi pubblici in tema di ricostruzione urbana; interventi che purtroppo non hanno affatto cessato di avvenire, come evidenziano soprattutto le tre più grandi tragedie sismiche dell’inizio del nuovo millennio, ovvero il terremoto aquilano del 2009, quello emiliano del 2012 e quello laziale del 2016. Parliamo di tragedie affrontate ognuna con modalità e presupposti gestionali differenti ed episodici, in assenza di una legge quadro in grado di affrontare organicamente il tema della ricostruzione.

---

<sup>9</sup> Per approfondimenti esaustivi sul Piano INA si rimanda a DI BIAGI P. *“La grande ricostruzione: il Piano Ina e l’Italia degli anni 50”*, Donzelli Editore, 2001 e a CORSETTI C. *“Il piano INA-Casa”*, Pandora Rivista, 2020.

Come visto precedentemente la ricostruzione è la fase conclusiva di un percorso lungo e complesso che accompagna le responsabilità pubbliche connesse alla calamità naturale.

D'altronde il concetto di ricostruzione urbana comprende al suo interno una molteplicità di complessità giuridiche decisamente non semplici da inquadrare; si tratta di un tema che riguarda principalmente una ricerca di equilibri tra esigenze in un qualche modo tra loro contrapposte.

Ricostruzione è una parola che inevitabilmente non può che fare rima con celerità. La distruzione di un agglomerato urbano provoca una situazione di emergenze plurime a cui è necessario fornire una reazione immediata, onde evitare un aggravamento costante della situazione e dalle conseguenze senza ritorno. Ricostruzione però fa rima anche (letteralmente) con pianificazione. La ricostruzione è un processo che riguarda sopra ogni cosa il governo del territorio e la disciplina urbanistica di un territorio, materie complesse, composte per natura da lunghi procedimenti amministrativi che coinvolgono moltissimi interessi e uffici pubblici.

Il grande dilemma giuridico che si portano dietro le pratiche di ricostruzione urbana è proprio questo. Si può garantire una celerità pianificatoria mantenendo inalterato il quadro delle competenze in materia di governo del territorio? E inoltre, un'eventuale ingerenza centrale e straordinaria in termini di pianificazione è davvero in grado di produrre effetti tangibilmente positivi? L'equilibrio da rintracciare è sottile. Da un lato si pone il rispetto delle esigenze di celerità che si riconnettono inevitabilmente a situazioni di emergenza; dall'altro lato c'è però ovviamente la necessità di fare in modo che le attività di ricostruzione e ripianificazione urbana avvengano all'interno di ovvie e



irrinunciabili ordinarie garanzie costituzionali, che rischiano di venire compresse per ragioni emergenziali.<sup>10</sup>

Tale equilibrio deve allora muoversi alla ricerca di un sistema di governance ideale, in grado di contemperare numerose diverse esigenze e numerosi soggetti pubblici coinvolti. Gli aspetti coinvolti sono delicati e toccano in particolar modo le modalità di ripartizione di competenze tra Stato, regioni e comuni, all'interno di una disciplina, (quella della pianificazione urbanistica) che come sappiamo è storicamente posta nelle mani dei Comuni, ma che vede un numero potenzialmente sterminato di interessi in campo e che dunque prevede numerose contaminazioni al suo interno.<sup>11</sup>

Trovare una linea di contatto tra ordinarietà e straordinarietà deve essere probabilmente inteso come l'obiettivo principale della governance di ricostruzione, una governance che deve essere in grado di integrare i soggetti locali coinvolti con i soggetti centrali investiti di responsabilità, facendo modo in definitiva di evitare più possibile di appesantire eccessivamente e inutilmente dei procedimenti già non agevoli di suo. Bisogna dunque ricercare un equilibrio tra la volontà politica di accentrare poteri di indirizzo e di controllo in capo ad organi straordinari quale, tipicamente, il Commissario Straordinario, (coinvolti anche al fine di consentire allo Stato di controllare "personalmente" la gestione del flusso di fondi pubblici connessi alla ricostruzione) e la necessaria

---

<sup>10</sup> Sul complesso equilibrio che verrà successivamente affrontato si rimanda da subito a SPANICCIATI F. *"La ricostruzione nei decreti per il terremoto 2016"* in *Giornale del Diritto Amministrativo*, 2017.

<sup>11</sup> Per una panoramica completa sugli interessi coinvolti nei procedimenti di pianificazione territoriale si rimanda esaustivamente a URBANI P.-CIVITARESE MATTEUCCI S. *"Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti"*, in particolare cap. III e cap. VI.

conservazione e tutela in capo agli enti locali di un ruolo effettivo e concreto nelle procedure di ricostruzione e pianificazione.<sup>12</sup>

### **1.3 LE LINEE GUIDA DELLA RICOSTRUZIONE**

I progetti di mutazione dello spazio fisico e di governo del territorio sono per natura complessi e difficoltosi da portare avanti, soprattutto per il peso che possono caricare sulle spalle della popolazione che li affronta. Tale difficoltà viene anche amplificata quando devono essere affrontate le conseguenze di una calamità naturale, evento traumatico per definizione. Per questo gli interventi di ricostruzione esercitano anche particolare delicatezza emotiva su comunità che da un lato si aspettano una conformazione del territorio il più possibile riconoscibile e conforme all'impostazione precedente, ma che dall'altro versante possono anche imparare a cogliere nella tragedia sismica un'occasione di ripensamento dell'utilizzo del territorio, tramite magari forme di adeguamento a nuove esigenze, non considerate nel passato.

Si è infatti fatta strada via via nella dottrina<sup>13</sup> la volontà di intendere la ricostruzione conseguenziale all'evento sismico come occasione per ripensare con una nuova sensibilità la pianificazione urbana del territorio ferito.

Ricostruire non può voler dire esclusivamente recuperare e restaurare le costruzioni danneggiate, ma deve abbracciare il significato ben più ampio

---

<sup>12</sup> POLI G. *“Pianificazione urbanistica e commissariamento nella legislazione dell'emergenza: utilità o inefficienza della sostituzione degli enti territoriali con commissari?”*, in Rivista Giuridica dell'Edilizia, 2019, fascicolo. VI.

<sup>13</sup> Si possono citare a riguardo tutti i contributi degli ultimi anni sul tema della ricostruzione. In particolare merita di essere nominato BONETTI T. *“Diritto amministrativo dell'emergenza e governo del territorio: dalla collera del drago al piano della ricostruzione”*, Rivista Giuridica dell'Edilizia, 2014, Fascicolo IV

di provvedere al ripristino e al ripensamento di tutto il complesso di funzioni urbane, sociali ed economiche che connotano il dna di un territorio.<sup>14</sup> Si tratta di un'impostazione per altro accolta con favore anche dal Consiglio di Stato <sup>15</sup>, che ha definito espressamente la ricostruzione come un qualcosa che *“non corrisponde solo agli interessi dei singoli proprietari privati, ma corrisponde altresì lato sensu all'interesse pubblico sotteso al recupero sotto il profilo strutturale, igienicosanitario, architettonico, estetico, e monumentale di interi comparti immobiliari cittadini distrutti dal sisma»*.

Tale impostazione della ricostruzione va ovviamente ad intersecarsi con un ripensamento universalmente acquisito della disciplina dell'uso dei suoli, intesa ormai non come un semplice *“coordinamento di potenzialità edificatorie”*, ma come una funzione strategica tramite il quale la città decide coscientemente quale direzione imprimere al proprio domani.<sup>16</sup> Tale concezione proiettata verso il futuro connessa alla materia del governo del territorio diventa appunto inevitabilmente più marcata quando interviene su un territorio ferito, dove l'idea del *“ricostruire”* viene percepita come un qualcosa di più profondo e intenso rispetto ad un semplice recupero del patrimonio edilizio danneggiato.

L'attività di ricostruzione deve dunque imporsi di seguire delle linee guida in grado di imprimere la giusta direzione ad un'attività mirata a modificare in maniera duratura e *“opportunistica”* la pianificazione territoriale, senza rimanere necessariamente e indissolubilmente legata

---

<sup>14</sup> SPANICCIATI F. *“La ricostruzione nei decreti per il terremoto 2016”* in Giorn. Dir. Amm., 2017

<sup>15</sup> Cons. Stato Sez. V, n. 4923/2013

<sup>16</sup> Si cita a riguardo il CdS, IV nn. 2710/2012 che stabilisce quanto *“l'urbanistica ed il correlativo esercizio del potere di pianificazione non possono essere intesi sul piano giuridico solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, così offrendone una visione affatto minimale, ma devono essere ricostruiti come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo”*

alla concezione classica della ricostruzione secondo il dogma del “dove era come era”.

Ciò deve avvenire all’interno di un contesto vario e complesso, pieno di relazioni e connessioni tra soggetti pubblici e privati. L’ INU, (Istituto Nazionale di Urbanistica) ha definito la ricostruzione come un progetto collettivo e strategico, che ha cura dell’insieme dei dettagli, delle relazioni e delle pratiche da utilizzare nell’emergenza. La ricostruzione deve avere come condizione essenziale la partecipazione e la responsabilizzazione attiva delle comunità nel processo; si tratta di una responsabilità che deve andare dalla progettazione alla gestione, evidenziando in qualche modo la natura “politica” che deve accompagnare questa tipologia di operazioni.<sup>17</sup>

Prendendo in prestito alcune parole di Gaetano Fontana,<sup>18</sup> la ricostruzione consiste infatti in una rete di relazioni che comprendono istituzioni pubbliche, istituzioni private, persone fisiche; i portatori di interessi differenziati sono molteplici, andando potenzialmente a costituire in campo le alleanze più disparate possibili. Gli operatori pubblici che lavorano in questo delicato contesto devono prendere atto delle numerose sfumature presenti e mirare ad una condizione di equilibrio e di sintesi che sappia accontentare i più svariati interessi, basandosi sul dialogo, sul confronto, sull’approfondimento delle ragioni e degli interessi delle parti in causa. Rimanere sordi di fronte a presupposti di “alleanza” che sappiano essere trasversali tra interessi pubblici e interessi privati è dunque un errore che non può certo essere commesso dall’amministrazione in fase di ricostruzione. La partecipazione e le garanzie di forme collaborative e di responsabilizzazione della comunità sono dunque dei pilastri che devono

---

<sup>17</sup> *“Un impegno continuativo e tre passi contro le macerie. Il contributo dell’istituto nazionale di urbanistica per Casa Italia”*, pubblicazione dell’INU, Roma 6/09/2016.

<sup>18</sup> Architetto ed ex presidente della Struttura Tecnica di Missione coinvolta nella ricostruzione aquilana.

essere posti alla base del discorso sulla ricostruzione, in qualsiasi casistica, anche al fine di superare quelle che sono le inevitabili già accennate rigidità dei tradizionali piani urbanistici.

Per questo il ricorso più ampio possibile a forme di partenariato pubblico-privato, al fine di rintracciare una visione largamente condivisa delle tematiche e delle finalità della ricostruzione, deve essere visto con favore specialmente in tali circostanze. D'altronde è risaputa la massiccia diffusione di forme di urbanistica consensuale in ambito pianificatorio, con l'obiettivo di superare il rigido modello del piano tradizionale tramite forme contrattuali maggiormente dinamiche e flessibili sulle esigenze specifiche del caso.<sup>19</sup>

Si può ad esempio fare un cenno ai numerosi programmi promossi a partire dall'inizio degli anni 90, con funzione di ripensamento delle modalità di pianificazione: si pensa ai PRUSST<sup>20</sup> (Programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio), ideati con l'obiettivo di realizzare interventi orientati all'ampliamento e alla riqualificazione delle infrastrutture, del tessuto economico-produttivo, di tutti gli ambiti territoriali interessati, oppure ai PRU<sup>21</sup> (Programmi di riqualificazione urbana), strumenti speciali utilizzati per integrare un insieme coordinato di interventi volti alla riqualificazione di parti degradate di città.

Tali forme di programma si caratterizzano appunto per una forte integrazione e collaborazione tra soggetti pubblici e privati, oltre che per un basso tasso di giuridicità applicato. Il modello vuole essere quello di aprire bandi di gara volti a favorire le migliori best practices e premiare

---

<sup>19</sup> Si rimanda per una panoramica sulla tematica dell'urbanistica consensuale di nuovo a *"Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti"* di URBANI P. e CIVITARESE MATTEUCCI S., cap. XII e più nello specifico a URBANI P. *"Urbanistica consensuale. La disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate"*, Bollati Boringhieri, 2000.

<sup>20</sup> Introdotti dal d.m. 8 ottobre 1998

<sup>21</sup> Istituiti dalla l. n. 179/1992, convertita con modificazioni dalla l. n. 493/1993

successivamente i migliori presentati tramite una regolazione degli impegni contenuti in via negoziale all'interno di accordi quadro o protocolli di intesa.

Si tratta di pratiche la cui natura ibrida, oltre che a risultare ormai diffusissima nelle pratiche di pianificazione urbanistica delle città, assumerebbe un senso di responsabilità, partecipazione e vicinanza al territorio ancor più profondo nei territori colpiti da calamità naturali, dovendosi porre quantomeno idealmente come linee guida nelle ideologie che devono guidare le attività di ricostruzione.<sup>22</sup>

Programmare una politica di ricostruzione senza porre più possibile al centro la popolazione colpita è un errore che può provocare conseguenze serie e durature su un territorio; basti pensare ad esempio alla gestione dell'emergenza abitativa avvenuta a L'Aquila e alle conseguenze negative derivanti dall'applicazione del Progetto C.A.S.E. Anche in questo caso si tratta di un tema che verrà affrontato in maniera maggiormente approfondita successivamente (Cap. 5)

Bisogna concludere tale insieme di valutazioni preliminari e introduttive, evidenziando quanto si debba prestare grande attenzione e considerazione non solo al tema "politico" della programmazione fin qui affrontato, ma anche ovviamente al tema maggiormente esecutivo e "concreto" della progettazione edilizia. La progettazione esecutiva della ricostruzione post-sisma si muove tradizionalmente lungo due linee di azione; da un lato la volontà di favorire le piccole imprese locali disponendo bandi speciali e appositi, con il fine di rilanciare la piccola economia locale e dall'altro l'intervento di grandi imprese specializzate, spesso selezionate dalla stessa Protezione Civile.<sup>23</sup> Le scelte applicate in questo ambito di progettazione sono poi spesso quelle più rilevanti e

---

<sup>22</sup> A tal proposito si espone MANTINI P. "Lo ius publicum della ricostruzione in Abruzzo" in "Il diritto pubblico dell'emergenza e della ricostruzione in Abruzzo", CEDAM, 2011.

<sup>23</sup> Ciò è avvenuto in particolare nel sisma del 2016 del Centro-Italia

decisive per una buona riuscita dell'attività di ricostruzione. Errori commessi in questa fase rischiano (e purtroppo ciò si è spesso verificare) di aprire questioni processuali che hanno conseguenze pessime sulla celerità della ricostruzione. D'altronde, come segnalato dalla dottrina, non si può certo non sottolineare quanto *"la ricostruzione sia comunque solo una premessa per lo sviluppo, e non già lo sviluppo"*.<sup>24</sup> Una qualsiasi politica illuminante e partecipativa in termini di programmazione territoriale rischia di venire spazzata via da un'errata gestione della fase di progettazione esecutiva. Il braccio deve essere forte quanto se non più della mente.

---

<sup>24</sup> URBANI P. *"Protezione civile, enti locali e ricostruzione"*, Dem. e dir., 1980. N.6,

## 2. L'AMMINISTRAZIONE NELL'EMERGENZA

### 2.1 LA "NORMALIZZAZIONE" DELL'EMERGENZA

Come si sarà già intuito, è chiaro che ricostruzione fa rima con emergenza. In un episodio di devastazione territoriale, la ricostruzione del territorio diventa parte integrante delle attività connesse alla governance dell'emergenza. E' opportuno allora offrire qualche fondamento del diritto amministrativo dell'emergenza, per fornire un quadro giuridico generale entro il quale devono muoversi le amministrazioni in fattispecie che fuoriescono per definizione dall'ordinario.<sup>25</sup>

La nozione di "emergenza", riferita all'esercizio e alle funzioni dei pubblici poteri, si può enciclopedicamente definire come l'«insieme delle situazioni a fronte delle quali la normale scansione delle fasi in cui si articola ogni procedimento amministrativo non è né idonea, né sufficiente alla cura dell'interesse pubblico per il quale il relativo potere è stato attribuito a determinate amministrazioni pubbliche da una particolare fonte di produzione normativa»<sup>26</sup> Si può affermare che essa viene utilizzata per individuare uno specifico soggetto o più soggetti demandati ad utilizzare gli strumenti del governo dell'emergenza, in fattispecie critiche in cui viene inevitabilmente meno il quadro delle competenze ordinarie.

Tale individuazione istituzionale non è facile e viene sostanzialmente ricondotta dalla dottrina a due diverse tipologie di gestione

---

<sup>25</sup> Sul diritto amministrativo dell'emergenza in generale si rimanda esaustivamente a FIORITTO A. "L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie", Il Mulino, 2008.

<sup>26</sup> TEDESCHINI F., voce Emergenza (dir. amm.), in Diritto on line, [http://www.treccani.it/enciclopedia/emergenza-dir-amm\\_%28Diritto-on-line%29/](http://www.treccani.it/enciclopedia/emergenza-dir-amm_%28Diritto-on-line%29/)



amministrativa<sup>27</sup>. Da un lato sussiste la fattispecie della “normalizzazione” dell’emergenza e dall’altro una configurazione speciale dell’emergenza nell’ottica ad hoc della gestione e del commissariamento straordinario. La coesistenza tra questi due modelli così diversi di gestione della fase emergenziale può sollevare perplessità; è tuttavia indispensabile capirne la dimensione legislativa e le differenti finalità per provare ad individuare il fondamento di modello di governance più adatto ad essere utilizzato nelle casistiche concrete di ricostruzione.

La fase della “normalizzazione” della gestione dell’emergenza nasce di fatto nel 1992, con la legge del 24 febbraio 1992 n.225, legge che ha rilevato e sostituito il modello centralizzato precedente, fondato sulla l.996/1970.

La legge del 1970 si basava su un sistema che attribuiva le funzioni emergenziali allo Stato, in particolare nell’articolazione del Ministero degli Interni. La Protezione Civile operava in primis come organo statale, che si rapportava solo successivamente con comitati e uffici di stampo regionale, tramite la figura di un soggetto definito come “commissario per la Protezione Civile”. Il ruolo centrale apparteneva senza dubbio allo Stato e veniva esercitato attraverso il governo, i ministri e articolazioni periferiche quali commissari di governo o prefetti. Alle regioni coinvolte nell’emergenza veniva di fatto sottratto qualsiasi potere di iniziativa o di gestione. La struttura era costituita in via preventiva e con carattere permanente e generale, con la prospettiva di entrare in funzione nei casi di calamità particolarmente gravi, individuati all’interno della stessa l.996/1970.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> GIGLIONI F. “Funzione di emergenza e modelli amministrativi alla prova dello stress test degli eventi sismici nell’Italia centrale”, in “il diritto dell’economia”, anno 64 n.26, 2018

<sup>28</sup> URBANI P. “Protezione civile, enti locali e ricostruzione”, Democrazia e diritto, 1980, n.6

La evidente scarsa considerazione degli enti locali nella fase di gestione dell'emergenza risultò alla lunga dannosa. Dei primi passi avanti vennero messi in atto già con la l.n.938 del 1982, che formalizzò per la prima volta la figura del Ministro per il Coordinamento della Protezione Civile, una specie di commissario permanente che evita di creare ex novo ogni volta la macchina organizzativa.

Una svolta decisa si verifica con l'intervento legislativo del 1992; tale legge determina la nascita del Servizio di Protezione Civile, ovvero un'amministrazione ad hoc creata in via ordinaria e continuativa per gestire le emergenze secondo un modello nazionale unitario e organico, che non sia una sorta di semplice articolazione del Ministero degli Interni. Tramite tale scelta, il legislatore ha optato per una soluzione di condivisione delle competenze di gestione dell'emergenza tra tutti i vari livelli di governo, locale e centrale, anticipando in un qualche modo quella che sarà la rivoluzione in materia di ripartizione delle competenze Stato-Regione del 2001 e nobilitando il ruolo gestionale degli enti locali.

Tutto il sistema di protezione civile e di governance dell'emergenza si basa infatti sul celeberrimo principio di sussidiarietà, la "scala a pioli" che interseca i vari livelli di intervento istituzionale, favorendo quello più vicino al cittadino, purchè esso possieda tutti gli strumenti necessari al raggiungimento dello scopo<sup>29</sup>. La prima risposta all'emergenza, qualunque sia la natura e l'estensione dell'evento, deve essere dunque garantita a livello locale, a partire dalla struttura comunale, l'istituzione più vicina al cittadino. Viene così introdotto un principio del tutto assente nella l.996/70. Il primo responsabile della protezione civile diventa il Sindaco: in caso di emergenza esso assume la direzione e il coordinamento dei soccorsi, assiste la popolazione e organizza le risorse comunali secondo piani di emergenza prestabiliti per fronteggiare i rischi

---

<sup>29</sup> Sulla nozione di sussidiarietà, si rimanda a BIN R.-PITRUZZELLA R., *"Diritto Costituzionale"*, Giappichelli, 2016.

specifici del territorio. Quando un evento non può però essere fronteggiato con i mezzi a disposizione del comune, si mobilitano immediatamente i livelli superiori attraverso un'azione integrata: la Provincia, la Prefettura, la Regione, lo Stato.<sup>30</sup>

Tale modello di coinvolgimento degli enti locali e di "normalizzazione" dell'emergenza si basa su un sistema di "organizzazione a rete": ogni autorità di governo coinvolta viene chiamata ad esercitare propri specifici poteri per gestire al meglio l'emergenza, distribuendo le competenze sui vari livelli di governo, locale o centrale. La volontà di fondo della strategia della normalizzazione sta nel voler porre un'alterazione meno invasiva possibile delle modalità di ordinaria distribuzione delle competenze, mirando ad interpretare l'intervento centrale della protezione civile in termini e circostanze essenzialmente residuali.

Viene normativamente definita attività di protezione civile quella volta alla *"previsione e alla prevenzione dei rischi, al soccorso delle popolazioni sinistrate e ad ogni altra attività necessaria e indifferibile, diretta al contrasto e al superamento dell'emergenza e alla mitigazione del rischio"*<sup>31</sup>. Gli eventi a cui si riconnette un'attività diretta della protezione civile sono descritti all'interno dell'art. 2 della l.225/1992, radunati in tre macro-aree: *"a) eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che possono essere fronteggiati mediante interventi attuabili dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria; b) eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che per loro natura ed estensione comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti in via ordinaria; c) calamità naturali o connesse con l'attività dell'uomo che in ragione della loro intensità ed estensione debbono, con*

---

<sup>30</sup> <http://www.protezionecivile.gov.it/servizio-nazionale/storia/legge-225-del-1992>

<sup>31</sup> Art. 3 l.225/1992

*immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo”.*

Al verificarsi degli eventi citati, ovvero nella loro imminenza, il Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, delibera lo stato d'emergenza, fissandone la durata (soggetta solitamente a numerose proroghe) e determinandone l'estensione territoriale. La dichiarazione dello stato di emergenza autorizza il Capo Dipartimento della Protezione ad emanare ordinanze contingibili e urgenti, i cd. OCDPC, ordinanze del Capo Dipartimento della Protezione Civile.

Con la dichiarazione dello stato di emergenza viene dunque concesso al Capo Dipartimento per la Protezione Civile presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri di emanare provvedimenti in deroga alla legislazione vigente su estesi campi dell'ordinaria amministrazione. Lo stato di emergenza si pone dunque come condizione indispensabile per garantire la possibilità alla Protezione Civile di emanare ordinanze atipiche a carattere contingente, anche derogatorie della disciplina vigente ma sempre nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico.<sup>32</sup>

Sulle caratteristiche e sulla natura giuridica delle ordinanze emanabili in stato di emergenza dalla Protezione Civile, è utile soffermarsi brevemente. Esse sono state individuate da autorevole dottrina come una delle quattro classi di diritto obiettivo entro cui possono rientrare storicamente i poteri di emergenza.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> PASSANANTI F. *“L'emergenza abitativa dopo il sisma 2016: alcuni profili critici”* Rivista Giuridica AmbienteDiritto, Fasc. IV, 2019

<sup>33</sup> Approfonditamente CAVALLO PERIN R. *“Il diritto amministrativo dell'emergenza per fattori esterni all'amministrazione pubblica”*, in *Diritto Amministrativo*, Giuffrè Editore, Milano, 1-2005. In questa occasione l'autore individua le ordinanze contingibili e urgenti come il modello più moderno tramite cui trova applicazione il diritto amministrativo dell'emergenza.

La natura amministrativa delle ordinanze in stato di emergenza, (definibili come “ordinanze di necessità e urgenza” o anche come “ordinanze extra-ordinem”) è stata riconosciuta dalla Corte Costituzionale sin dalla sentenza n.8 del 1956, sentenza che stabilisce quanto tali tipologie di ordinanze eccezionali siano da intendersi come un’eccezione al principio di legalità, valida esclusivamente se rapportata all’interno di ben determinati canoni: riguardo tali canoni si parla specificatamente di *“efficacia limitata nel tempo in relazione ai dettami della necessità e dell’urgenza”, della “adeguata motivazione”, della “efficace pubblicazione”* e di una *“conformità ai principi dell’ordinamento giuridico”*.<sup>34</sup>

In sentenze successive<sup>35</sup>, la Suprema Corte ha anche riconosciuto per tali ordinanze la possibilità di comprimere diritti costituzionali, purchè ciò avvenga attraverso un ragionevole bilanciamento con altri valori di pari livello costituzionale e precisando quanto *“l’esercizio del potere di ordinanza deve risultare circoscritto per non compromettere il nucleo essenziale delle attribuzioni regionali”*. Tale natura delle ordinanze contingibili e urgente fa sì che esse possano anche essere definite come *“ordinanze libere”*, proprio in virtù dell’assenza di un vero contenuto tipico che le sappia contraddistinguere.<sup>36</sup>

Esse si rivolgevano originariamente a situazioni espressamente individuate di carattere emergenziale e straordinario. Un esempio applicativo è l’art. 50, comma 5, T.U.E.L. (Testo Unico sugli Enti Locali); tale articolo prevede che *“in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale le ordinanze contingibili e*

---

<sup>34</sup> In una successiva occasione, Corte Costituzionale Sent. n. 26 del 1961, la Suprema Corte ha inoltre espressamente disconosciuto la possibilità per le ordinanze di disporre negli ambiti coperti da riserva assoluta di legge.

<sup>35</sup> Corte Costituzionale Sent. n. 4 12 gennaio 1977 e Sent. n. 100 3 aprile 1987

<sup>36</sup> Definizione di RESCIGNO U.G. *“Ordinanza e provvedimenti di necessità e di urgenza”*, Noviss. Digesto, XII, 1965

*urgenti sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale*". Si tratta di un argomento tornato tristemente di moda nel corso dell'emergenza sanitaria dovuta alla pandemia da COVID-19.

Le disposizioni legislative che trattano le ordinanze emergenziali di Protezione Civile nella l. 225 del 1992, sono dunque subentrate all'interno di un quadro giurisprudenziale già abbondantemente disegnato, superando positivamente il vaglio di legittimità costituzionale effettuato dalla Corte nelle sent. n.418 del 1992 e n. 127 del 1995. La dottrina<sup>37</sup> ha addirittura definito come "quasi perfetto" il procedimento per l'emanazione delle ordinanze di emergenza contenuto all'interno dell'art. 5 della legge n.225 del 1992.

Tale sistema "quasi perfetto" è stato però successivamente messo in forte discussione da una serie di interventi legislativi che hanno via via mutato la prassi della Protezione Civile in materia di ordinanze emergenziali. I poteri speciali di ordinanza della Protezione Civile sono stati infatti via via estesi da parte del legislatore, fino a comprendere "*grandi eventi rientranti nella competenza del Dipartimento della Protezione Civile, diversi da quelli per i quali si rende necessaria la delibera dello stato di emergenza*"<sup>38</sup>. Si pensi in via esemplificativa alla mastodontica organizzazione del G8 a L'Aquila correlata al sisma abruzzese del 2009; così facendo la nozione di emergenza non si riduce alla casistica di eventi delineata dall'art. 2 della l.225 del 1992, ma va a dilatarsi fino a comprendere il governo di eventi complessi, non emergenziali ma connessi all'evento scatenante. Tale dilatazione dei poteri speciali della protezione civile produce dubbi in merito alla propria aderenza con i rigidi principi costituzionali sanciti dalla sent. n.8 del 1956.

---

<sup>37</sup> RAZZANO G. "*Le ordinanze di necessità e di urgenza nell'attuale ordinamento costituzionale*", Associazione dei Costituzionalisti, 2008

<sup>38</sup> D.l. n.343 7 settembre 2001

Oltre alla possibilità di emanare ordinanze in deroga, lo stato di emergenza può inoltre consentire in linea generale l'emanazione di una serie di provvedimenti amministrativi in deroga alla legislazione vigente. Sono infatti ammissibili deroghe alle norme generali del procedimento amministrativo, a disposizioni del codice dei contratti pubblici, norme su servizi pubblici e rifiuti o norme contenute all'interno del codice dell'ambiente e dei beni culturali.<sup>39</sup>

In un qualche modo così si garantisce la nascita di una sorta di *"diritto amministrativo parallelo"*<sup>40</sup> che può consentire nelle casistiche rilevanti per la presente esposizione, la costituzione di una disciplina tesa appositamente ad avviare la ricostruzione e la riattivazione delle funzioni governative di competenza.

Tale modello fin qui prospettato ha subito qualche variazione di rilievo, con l'emanazione del Codice di Protezione Civile, avvenuta con il d.l. n.1 del 2 gennaio 2018 che abroga la citata legge n.227/1992, pur presentando un impianto complessivamente simile. Tale codice, nato dall'esigenza di semplificare e rendere più lineari le disposizioni in materia di protezione civile, presenta novità di rilievo in particolare dal punto di vista della dichiarazione e della durata dello stato di emergenza e dalle possibilità per la Protezione Civile di emanare le prima citate ordinanze contingibili.

Se infatti nella disciplina del 1992, la possibilità di intervento delle strutture della Protezione Civile era, come visto, necessariamente subordinata alla dichiarazione di stato di emergenza pronunciata dal Presidente del Consiglio dei Ministri, dal 2018 la Protezione Civile ha

---

<sup>39</sup> GIGLIONI F. *"Funzione di emergenza e modelli amministrativi alla prova dello stress test degli eventi sismici nell'Italia centrale"*, in Il Diritto dell' Economia, 2018, anno 64 n.26, 2018.

<sup>40</sup> Definizione di CERULLI IRELLI V. *"Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione"*, richiamata da BONETTI T. in *"Diritto amministrativo dell'emergenza e governo del territorio: dalla collera del drago alla piano della ricostruzione"*, Rivista Giuridica dell'Edilizia, 2014, Fascicolo IV, pag. 133.

modo di attivare le proprie strutture autonomamente, rimettendo la valutazione ai propri organi ed enti competenti.<sup>41</sup> Anche l'aspetto temporale è stato sottoposto a modifiche. Rispetto alla normativa previgente, il legislatore ha dilatato la durata dello stato di emergenza che ora, in base all'art. 24, comma 3, non può superare i 12 mesi, ed è prorogabile per non più di ulteriori 12 mesi.

Riguardo il tema delle ordinanze, esso viene ampiamente affrontato dall'art. 25 del Codice della Protezione Civile. Tale articolo afferma che *“per il coordinamento dell'attuazione degli interventi da effettuare durante lo stato di emergenza di rilievo nazionale si provvede mediante ordinanze di protezione civile, da adottarsi in deroga ad ogni disposizione vigente”*. Le suddette ordinanze vengono emanate acquisita intesa tra Regioni e Province autonome territorialmente interessate. Il comma 2 dell'articolo prova poi a dare concretezza agli scopi e agli obiettivi riferibili a tali ordinanze. Si fa dunque riferimento *“all'organizzazione ed all'effettuazione degli interventi di soccorso e assistenza alla popolazione interessata dall'evento”, “al ripristino della funzionalità dei servizi pubblici e delle infrastrutture di reti strategiche”,* oltre che ad esempio *“alla realizzazione di interventi, anche strutturali, per la riduzione del rischio residuo nelle aree colpite dagli eventi calamitosi, strettamente connesso all'evento.”* Il campo entro cui possono intervenire tali ordinanze è dunque attualmente particolarmente vasto e indefinito, proseguendo con decisione verso quella strada che era stata precedentemente tracciata dal legislatore con il prima citato d.l. n.343 del 7 settembre 2001.

Tornando al nocciolo della tematica e provando a fornire un'analisi del modello della “normalizzazione” dell'emergenza prospettato per la prima volta nel 1992 e “ritoccato” nel 2018, esso può essere definito come un modello organizzativo che interpreta la funzione di emergenza in quanto

---

<sup>41</sup> Ciò avviene tramite la funzione dello “*stato di mobilitazione*”, regolato dall'art. 23 del Codice di Protezione Civile.



completamento dell'esercizio delle funzioni ordinarie, al quale si accompagnano circoscritti poteri in deroga in funzione ausiliaria, mirando a mantenere al centro il ruolo degli enti locali.

Ciò che infatti viene chiesto in tali fasi alle amministrazioni locali nel momento in cui si verifica l'evento eccezionale non è qualcosa di diverso da quello che già ordinariamente devono provvedere a curare: garantire servizi pubblici essenziali, sicurezza, incolumità, viabilità, tutela degli spazi pubblici, ambiente, welfare ecc. Quello che differenzia l'esercizio di tale funzione in questione è che questi interessi pubblici ordinari sono da curare dentro condizioni straordinarie di contesto, che rendono inevitabilmente tutto più difficile per le amministrazioni locali, tanto da richiedere un intervento ausiliare da parte di autorità centrali. La funzione di emergenza in termini di "normalizzazione" in sostanza ammette un intervento straordinario di nuovi poteri pubblici centrali, con funzione però solo aggiuntiva e di completamento rispetto all'esercizio ordinario di attività che le amministrazioni locali normalmente già gestiscono e forniscono. Non vengono dunque curati "nuovi" interessi pubblici correlati all'emergenza, ma vengono richieste misure eccezionali per la cura di interessi pubblici preesistenti. <sup>42</sup>

## **2.2 IL COMMISSARIAMENTO**

Alla fattispecie della "normalizzazione", si contrappone in materia di gestione dell'emergenza la pratica del commissariamento. Il modello commissariale si può definire una soluzione organizzativa di iniziativa

---

<sup>42</sup> GIGLIONI F. *"Funzione di emergenza e modelli amministrativi alla prova dello stress test degli eventi sismici dell'Italia centrale"*, op.cit.

statale e tradizionalmente ricondotta alla categoria degli interventi sostitutivi di carattere emergenziale.

La disciplina che accompagna la figura del commissario straordinario è piuttosto caotica, rinvenendosi nel nostro ordinamento diverse figure di commissario utilizzate nel corso dei decenni <sup>43</sup>. Parliamo in sostanza di una figura pubblica che riemerge periodicamente nella gestione delle fasi emergenziali, connettendosi ad uno stato indispensabile di provvisorietà e collegata ad un utilizzo delle funzioni tendenzialmente “sostitutivo”, che si contrappone a quello “aggiuntivo” visto precedentemente ed esercitato ordinariamente della protezione civile.

Tale figura non è riconducibile ad un disegno complessivo e coerente, ma riflette piuttosto esigenze continuamente diverse, il più delle volte improvvise e inattese.<sup>44</sup>

La sua attuale dimensione legislativa è piuttosto datata e nasce all'interno della legge n.400 del 1988. L'art. 11 di tale legge consente *“al fine di realizzare specifici obiettivi determinati in relazione a programmi o indirizzi deliberati dal Parlamento o dal Consiglio dei Ministri o per particolari e temporanee esigenze di coordinamento operativo tra amministrazioni statali”* la nomina di Commissari straordinari del Governo, disponendone la stessa con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. Dal momento della propria nomina, il Commissario deve raccordarsi e riferire direttamente al Presidente del Consiglio, svolgendo essenzialmente una funzione di coordinamento gestionale di tutte le amministrazioni coinvolte in una fattispecie

---

<sup>43</sup> Per una panoramica esaustiva sull'evoluzione storico-giuridica del ruolo del commissario straordinario in Italia si rimanda ad AVANZINI G. *“Il commissario straordinario”*, Giappichelli, 2013.

<sup>44</sup> Esemplificativo è il riferimento all'ultima esperienza commissariale nel nostro Paese, con la nomina del Commissario per la gestione dell'emergenza COVID-19, con specifici compiti di reperimento in quantità straordinarie di materiale medico-sanitario.

emergenziale. Anche il Commissario straordinario può emettere atti di ordinanza in deroga su ampi settori dell'amministrazione ordinaria, acquisendo poteri in larga parte coincidenti con quelli riferibili al capo Dipartimento della Protezione Civile; parliamo di un organo amministrativo di tipo fiduciario, che solitamente può corrispondere ad un soggetto esponente politico rappresentativo locale, oppure a soggetti eminentemente tecnici e dotati di particolari competenze relative alla situazione emergenziale creatasi.

Il presupposto fondamentale giuridico entro cui deve muoversi la figura del commissario è quello della leale collaborazione con gli enti locali connessi al proprio lavoro, enti locali che inevitabilmente vedono un' "interferenza" nella propria attività ordinaria: come specificato dalla Corte Costituzionale *"il principio di leale collaborazione fra lo Stato e le Regioni rappresenta la cornice generale nella quale inserire la tematica dei poteri commissariali, al fine di evitare sia indebite ingerenze nella sfera di autonomia della regione, sia nuovi "steccati" fra lo Stato e gli enti autonomi"*.<sup>45</sup>

Tale modello legislativo e giurisprudenziale delineato mette in luce l'eccezionalità della figura del commissario; il modello si mette in moto per tutelare interessi pubblici che vengono percepiti come nuovi e imprevedibili, richiedendo dunque poteri eccezionali e non ordinariamente considerati dall'ordinamento. La funzione di emergenza viene dunque percepita come una funzione distinta e separata, a cui si legano interessi pubblici la cui cura non può far altro che fuoriuscire dallo schema classico e ordinario dello stato liberale.

Risulta a questo punto complesso intuire come il sistema organizzativo statale riesca a far convivere tali due differenti approcci al tema emergenziale: tralasciando l'attenzione e l'analisi delle singole casistiche

---

<sup>45</sup> Corte Cost. 25 luglio 1994 n. 342

emergenziali, che verranno affrontate in una fase successiva dell'esposizione, è possibile dare intanto una risposta di carattere prettamente "formale". Su un piano giuridico prettamente formale infatti, la dottrina segnala quanto la creazione di un doppio sistema di organizzazione dei poteri pubblici è ammissibile in base al fatto che la disciplina precedentemente citata di "normalizzazione" della funzione emergenziale trova sede in una legge ordinaria, la quale può pertanto legittimamente ricevere concorrenza da altra fonte legislativa primaria, fonte come visto anche tutelata e garantita dalla Suprema Corte.<sup>46</sup>

Se dunque come visto la "normalizzazione" dell'emergenza si fonda su un presupposto di completamento delle funzioni ordinarie pubbliche, l'intervento in commissariamento comporta una vera e propria "sostituzione". E' però da segnalare quanto non ogni emergenza richieda necessariamente la sostituzione evocata; essa infatti è richiesta esclusivamente nelle fattispecie in cui il soggetto o i soggetti ordinariamente competenti si ritengono non in grado di agire tempestivamente per affrontare lo stato emergenziale<sup>47</sup>.

Risulta inoltre opportuno evidenziare quanto anche una forte ingerenza commissariale posta in evidente deroga alle procedure ordinarie, non possa mai permettersi di comprimere in alcun modo le potestà delle Regioni, che devono rimanere primariamente coinvolte; chiarissima in tal senso appare una recente pronuncia della Corte Costituzionale, la sentenza n. 246 del 2019. In tale occasione la Suprema Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, lett. a), n. 1-bis), e lett. b-ter) del d.l. 28 settembre 2018, n. 109 (*"Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei*

---

<sup>46</sup> GIGLIONI F. *"Funzione di emergenza e modelli amministrativi alla prova dello stress test degli eventi sismici dell'Italia centrale"*, in *"il diritto dell'economia"*, op.cit.

<sup>47</sup> POLI G. *"Pianificazione urbanistica e commissariamento nella legislazione dell'emergenza: utilità o inefficienza della sostituzione degli enti territoriali con commissari?"*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2019, fasc. VI.

*trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze*”), convertito, con modificazioni, nella l. 16 novembre 2018, n. 130, nella parte in cui ha previsto che le ordinanze del commissario straordinario vengano adottate sentiti i Presidenti delle Regioni interessate, anziché in seguito ad una previa intesa con gli stessi. Le priorità oggetto degli interventi in ordinanza del commissario devono essere fissate in seguito ad un’intesa apposita con i vicecommissari (che sono nel caso specifico i Presidenti di Regione delle regioni coinvolte dal sisma dell’estate del 2016) e non esclusivamente e semplicemente “sentiti” gli stessi.

Quello del commissario deve essere dunque prevalentemente inteso come un ruolo di “regia centrale” che non deve mai esautorare e svuotare completamente gli enti locali delle proprie funzioni ordinarie, quali ovviamente, nel caso che qui interessa maggiormente, la funzione di pianificazione.

## **2.3 LA RICOSTRUZIONE E L’URBANISTICA NELL’EMERGENZA**

Come detto in precedenza, la ricostruzione si accompagna ad una serie di attività; la prevenzione, il pronto soccorso e infine la risposta a esigenze straordinarie come l’assistenza ai terremotati.

Le prime tre attività (in particolar modo le prime due citate) sono attività che inevitabilmente vanno a rispondere ad esigenze nuove, straordinarie ed eccezionali. Per questo seguendo il ragionamento presentato fin qui sono esigenze che non possono che essere disposte nelle mani di un potere straordinario ed eccezionale, in grado di offrire risposte e strumenti non a disposizione dei semplici enti locali coinvolti.

Più complesso è il discorso riguardo l'attività di ricostruzione; occorre chiedersi se tale attività, sia considerabile come un "interesse nuovo" e quindi soggetta alle ingerenze commissariali straordinarie, oppure se sia da intendersi come un interesse preesistente nelle dinamiche di gestione di un territorio e dunque configurabile dentro una governance ordinaria dell'emergenza, con l'attivazione della funzione di "normalizzazione" vista precedentemente.

In termini costituzionali è difficile non voler ricomprendere l'attività di ricostruzione in un'attività primariamente di governo del territorio, volendo considerare come corretta nozione di ricostruzione quella data dalla dottrina <sup>48</sup>, ovvero quella di *"un ripensamento e un ripristino del complesso di funzioni urbane che connotano un territorio"*.

Come sappiamo il governo del territorio è inserito dall'art. 117 comma 3 della Costituzione tra le materie di competenza concorrente tra Stato e Regione; si tratta dunque di quelle materie in cui lo Stato fissa una legislazione "cornice", contenente i presupposti generali della disciplina entro cui possono muoversi con discreta libertà le Regioni. E' bene anche ricordare che il termine "governo del territorio" comprende senza ombra di dubbio, grazie anche al conforto della Corte Costituzionale <sup>49</sup>, sia la disciplina urbanistica che quella edilizia, oltre che tutti gli interessi in base ai quali possono essere regolati tutti gli usi ammissibili del territorio. E' dunque chiaro che, essendo la ricostruzione un'attività di pianificazione con effetti duraturi sul territorio messa in mano a strumenti urbanistici che possono essere più o meno ordinari, essa debba essere ricompresa tra le funzioni relative alla governance di gestione del territorio,

---

<sup>48</sup> SPANICCIATI F. *"Emergenza sisma e nuovi strumenti decisionali: la pianificazione delle zone colpite dai terremoti 2016-2017"*, in Istituz. Del feder., 2017

<sup>49</sup> Sent. Corte Costituzionale 15-29 luglio 2005, n. 343, che sancisce quanto *"La materia edilizia rientra nel governo del territorio, come prima rientrava nell'urbanistica, ed è quindi oggetto di legislazione concorrente, per la quale le regioni debbono osservare, ora come allora, i principi fondamentali ricavabili dalla legislazione statale."*

comprendendo attività prettamente urbanistiche ed edilizie, attività che come sappiamo sono ordinariamente poste nelle mani degli enti locali interessati.

E' dunque opportuno garantire una qualche forma di ruolo attoriale in termini ordinari di pianificazione territoriale, alle amministrazioni comunali, anche nelle attività straordinarie di ricostruzione. Ciò si definirebbe opportuno non solo da un punto di vista di legittimità costituzionale, ma anche a livello in un qualche modo "sociologico". E' quasi naturale che nei momenti di emergenza e di sconforto i cittadini si rivolgano e si interfaccino principalmente con le amministrazioni locali più vicine, individuando in tali enti l'interlocutore più raggiungibile a livello istituzionale e politico.<sup>50</sup> Tale ruolo centrale da rilasciare agli enti locali si può per la verità già anticipare come non sia stato sempre garantito, anche per via dell'assenza precedentemente citata di una disciplina organica e nazionale in materia di ricostruzioni post-sisma che sappia evitare diseguaglianze di trattamento.

Ciò non deve comunque ridimensionare eccessivamente la possibilità di intervento dei poteri centrali nelle situazioni di emergenza, mai da mettere in discussione.<sup>51</sup> D'altronde si può correttamente sostenere che essendo l'attività di ricostruzione un'attività che come detto si pone sulla linea dell'art. 117 della Costituzione e del governo del territorio, non vi è dubbio che allora la stessa, secondo confini costituzionalmente garantiti, possa essere posta ad un'ingerenza statale in virtù del prima citato principio di sussidiarietà.<sup>52</sup> Pur essendo materia (quella del governo del

---

<sup>50</sup> Si tratta per altro di un tema di certo non recente, già affrontato da URBANI P. in *"Protezione civile, enti locali e ricostruzione"*, op.cit.. Analizzando il sisma dell'Irpinia, venivano già individuati Comuni e Regioni come attori istituzionali più titolati per individuare le reali preferenze della popolazione nella localizzazione degli interventi.

<sup>51</sup> Intervento che ha le sue basi legislative già nella prima citata l. n. 996/1970 che richiama quanto *"davanti le grandi calamità debba prevalere unità di indirizzo e di azione"*.

<sup>52</sup> GIGLIONI F. *"Funzione di emergenza e modelli amministrativi alla prova dello stress test degli eventi sismici dell'Italia centrale"*, op. cit.

territorio) materia concorrente e quindi posta costituzionalmente nelle mani delle Regioni, è stata la stessa Consulta<sup>53</sup> a chiarire con una famosa sentenza quanto *“limitare l’attività (...) dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva (...) vorrebbe dire svalutare oltremisura istanze unitarie”*. A questo proposito essenziale è il riferimento all’art. 118 primo comma, articolo che introduce un meccanismo di spostamento di competenze meno rigido, basato sul concetto di sussidiarietà e su quello di *“esercizio unitario delle funzioni”*, laddove le suddette funzioni vadano a trascendere l’ambito regionale. L’esercizio dello Stato è dunque garantito, soprattutto ovviamente in casi emergenziali di vaste proporzioni. Lo Stato insomma ha senza dubbio la possibilità di avocare a sé in urgenza determinate funzioni e competenze amministrative solitamente poste nelle mani delle Regioni.

Provando dunque a concretizzare più possibile quanto detto finora e a rintracciare una forma genericamente utilizzabile di governance dell’emergenza da associare alle politiche da attuare in materia di ricostruzione, può essere utile presentare come suggerito in dottrina<sup>54</sup> una distinzione tra la gestione amministrativa dell’emergenza *“pura”* e la gestione amministrativa esclusiva della ricostruzione. La prima non può che privilegiare le ragioni dell’efficienza e della straordinarietà, provando a fornire una risposta disegnata sulle necessità più svariate che possono sorgere in circostanze di emergenza, necessità per la quale si ritiene opportuna un’amministrazione ad hoc, magari anche tramite l’intervento del precedentemente evocato commissariamento in termini sostitutivi. In questa fase iniziale emergenziale non dovrebbe rientrare la ricostruzione.

---

<sup>53</sup> Corte Costituzionale Sent. n.303/2003

<sup>54</sup> MANTINI P. *“Il diritto pubblico dell’emergenza e della ricostruzione in Abruzzo”*, in *“Lo ius publicum della ricostruzione in Abruzzo”* a cura di MANTINI P, CEDAM, 2011



La seconda fase invece, quella relativa alla ricostruzione urbana vera e propria, mira a rimettere al centro del sistema le ragioni dell'ordinarietà procedimentale, nel tentativo di "normalizzare" l'emergenza e ricucire eventuali strappi al tessuto ordinamentale che possano essere stati provocati dall'ingresso dei poteri straordinari.

Al regime iniziale (ovviamente solo eventuale) di eccezione dell'emergenza "pura" dovrebbe dunque susseguire il veloce ritorno di un regime il più possibile ordinario, in grado di perseguire gli obiettivi tipici della pianificazione territoriale tramite le proprie tipiche pratiche procedurali. E' dunque probabilmente auspicabile inserire le attività di ricostruzione e pianificazione urbana nell'ottica dell'emergenza "normalizzata" presentata precedentemente, con la presenza di ingerenze straordinarie e centrali solo in casi eccezionali e per rispondere a fattispecie particolari per cui i mezzi degli enti locali preposti risultino magari non adeguati. Non si può mai dimenticare che pretendere di avviare una fase di ricostruzione e di ripensamento del territorio senza coinvolgere adeguatamente gli enti locali è un errore che può comportare gravi conseguenze. Vedremo successivamente quanto invece una pressante ed insistente presenza di organi straordinari ad hoc possa risultare dannosa per le finalità di celerità connesse alla ricostruzione, presentando spesso il rischio concreto di appesantire procedure di pianificazione territoriale già di per sé molto lunghe e complesse.

E' bene però anche segnalare che voler presentare una netta distinzione tra ricostruzione e emergenza rischia di essere una procedura complicata; non è facile ricondurre una determinata attività ad una fattispecie che si riconduca esclusivamente all'emergenza piuttosto che esclusivamente alla ricostruzione. Ad esempio, spostare le macerie è l'atto finale dell'emergenza pura o il primo della ricostruzione? Non sempre è agevole trovare soluzioni a domande del genere e per questo presentare modelli eccessivamente rigidi tra le due fasi rischia di produrre effetti non

positivi.<sup>55</sup> I modelli di governance dovrebbero dunque riuscire anche a presentare un grado di flessibilità e fluidità che consenta eventuali spostamenti di competenze senza pregiudicare il risultato finale.

Il rapporto tra urbanistica ed emergenza è un rapporto da prendere con le pinze. Di per sé sarebbe logico sostenere che l'urbanistica non dovrebbe avere a che fare con l'emergenza; gli interessi da integrare sono troppi e necessitano di una ponderazione che non può riuscire ad essere compressa nei ritmi dell'emergenza. Eppure è possibile sentire parlare di una vera e propria "*urbanistica dell'emergenza*"<sup>56</sup>, ovvero di un'attività di pianificazione urbanistica fortemente riconducibile a schemi emergenziali e straordinari, lontani dai modelli ordinari. Essa si riferisce nel caso in specie principalmente al modello di governance utilizzato per risolvere il tema dell'emergenza abitativa durante il post-sisma aquilano.

L'urbanistica nell'emergenza può però avere anche una funzione precauzionale. Riconnesso al tema dei compiti e delle funzioni dell'urbanistica nella fattispecie emergenziale, può essere infatti utile citare lo strumento del piano della protezione civile, attualmente contenuto nel nuovo Codice della Protezione Civile all'interno dell'art. 18; parliamo di uno strumento che deve rappresentare l'insieme delle procedure operative di intervento per fronteggiare una qualsiasi calamità attesa in un determinato territorio. La normativa impone l'obbligatorietà per tutti i comuni di dotarsi dei piani di Protezione Civile; essi devono essere deliberati dal Consiglio comunale e possano essere revisionati periodicamente e aggiornati con Atti del Sindaco, della Giunta o della competente struttura amministrativa. Si tratta di uno strumento che

---

<sup>55</sup> GIGLIONI F. "*Funzione di emergenza e modelli amministrativi alla prova dello stress test degli eventi sismici dell'Italia centrale*", op. cit.

<sup>56</sup> FRISCH G.J. "*L'Aquila. Il trionfo dell'urbanistica dell'emergenza*", *Democrazia e diritto*, 2009, dove si fa principalmente riferimento alla volontà di scorporare le ordinarie competenze in materia urbanistica per procedere ad una pianificazione dettata sulla straordinarietà, e quindi sull'emergenza.

interviene in via preventiva andando a localizzare sul territorio aree di emergenza utilizzabili come aree di attesa per la popolazione, aree di ricovero o di ammassamento di soccorritori e di risorse.<sup>57</sup> Deve essere redatto osservando le linee guida fornite dal Dipartimento Nazionale e Regionale della Protezione Civile, secondo criteri e modalità riportate nelle indicazioni operative, provvedendo ad un aggiornamento periodico dello stesso, allo scopo di rendere omogenei, sull'intero territorio italiano, tutti i piani redatti, così da essere di facile lettura e immediata comprensione agli eventuali soccorritori provenienti anche al di fuori del territorio comunale. Il piano non deve essere un documento prettamente tecnico e riservato agli addetti ai lavori; deve essere adeguatamente diffuso e messo a disposizione del cittadino, in modo da far conoscere i rischi della realtà locale e diffondere conoscenza in materia di gestione del rischio, affinché ogni cittadino sia messo nelle condizioni di affrontare le situazioni emergenziali.<sup>58</sup>

Il piano mira in definitiva a rintracciare un coordinamento tra la pianificazione di emergenza e la pianificazione urbanistica ordinaria, onde facilitare e velocizzare il più possibile le procedure messe in atto nella prima fase di emergenza. Il comma tre dell'art. 18 del Codice di Protezione Civile che regola appunto tale piano, stabilisce quanto *“tutti i piani e i programmi di gestione e tutela e risanamento del territorio e gli altri ambiti di pianificazione strategica territoriale devono essere coordinati con i piani di protezione civile al fine di assicurarne la coerenza con gli scenari di rischio e le strategie operative ivi contenuti”*.

Secondo un aggiornamento del 2018, l'88% dei comuni italiani dispone di un piano di emergenza di Protezione Civile.

---

<sup>57</sup> AA.VV. *“Oltre l'emergenza. Un nuovo approccio alla pianificazione dei territori a rischio”*, in *“Rigenerazione, ricostruzione, recupero, riuso, resilienza”*, Urbanistica Informazioni-special issue, 2019.

<sup>58</sup> RETTORE G.F. *“Piani di emergenza comunale: alla scoperta dei PEC”*, Teknoring, Wolter Kluwers

### **3. I PIANI DI RICOSTRUZIONE POST-BELlici**

#### **3.1 CARATTERISTICHE NORMATIVE ED EVOLUZIONE STORICO-GIURIDICA.**

Risulta a questo punto opportuno iniziare a trattare il tema dal profilo strettamente urbanistico. E' quindi necessario introdurre i piani di ricostruzione, ovvero il primo vero strumento urbanistico finalizzato specificatamente ad un'attività di ricostruzione. E' utile preliminarmente effettuare una breve carrellata dell'evoluzione dell'istituto nel corso dei decenni.

Il piano di ricostruzione fa la sua comparsa nel panorama urbanistico italiano nel 1945. Si tratta di uno strumento sorto nell'immediato dopoguerra come corollario dell'esigenza di ricostruire immediatamente gli agglomerati distrutti dal conflitto bellico e di semplificarne più possibile la procedura.<sup>59</sup> L'obiettivo di tali piani era molto specifico, ovvero permettere una sollecita e razionale ricostruzione edilizia delle zone colpite e distrutte dal conflitto bellico. I piani di ricostruzione facevano in particolare perno sull'istituto giuridico dell'esproprio, istituto che consentiva di fatto al Comune di effettuare tabula rasa delle zone danneggiate. La finalità che si poneva alla base dell'istituto era quella di consentire una pianificazione di urgenza rispetto ai piani regolatori generali, previsti solo dalla Legge Urbanistica del 1942 (l.17 agosto 1942 n.1150) e dunque decisamente non ancora molto utilizzati nei Comuni

---

<sup>59</sup> Sul tema dei piani di ricostruzione post-bellici si rimanda in particolare a *"Sanzioni amministrative in materia urbanistica"*, a cura di CAGNAZZO A., TOSCHEI S. e TUCCARI F. - cap. XI *"I piani di ricostruzione"* di DATO G., Giappichelli, 2014 e TERRACCIANO G. *"Il piano di ricostruzione ed il piano urbanistico territoriale: problemi di coordinamento degli interventi di pianificazione urbanistica"*, in Foro Amministrativo, 1993, Fasc.1

italiani nel frattempo travolti dalla guerra. La pianificazione prevista dai piani di ricostruzione deve avere principalmente una funzione cautelativa rispetto a futuri sviluppi degli abitati e degli assetti urbani. Tale politica diede così il via all'utilizzo delle famose misure di salvaguardia, misure cautelative applicate oggi in relazione a tutti i piani urbanistici e divenute funzione ordinale dell'intera disciplina del diritto urbanistico.

Non è da porre in dubbio che quando parliamo dei piani di ricostruzione, introduciamo comunque uno strumento urbanistico prettamente emergenziale e temporale, di natura più snella ed agile rispetto ai pesanti piani regolatori e attuabile esclusivamente in relazione a porzioni ben delimitate e individuate del territorio. Le sue finalità sono riscontrabili anche su indicazioni giurisprudenziali (sebbene ex post)<sup>60</sup>. 1) La ricostruzione immediata degli agglomerati urbani in luoghi diversi da quelli originari, più salubri e secondo criteri urbanistici nuovi; 2) Una disciplina della edilizia privata, da regolare con norme applicabili in tempi ristretti; 3) Una celere esecuzione delle opere pubbliche in essi previste per il mezzo di rapide procedure espropriative e di occupazione d'urgenza.

L'evoluzione storico-giuridica dei piani di ricostruzione è stata lunga e complessa<sup>61</sup>. Il punto di partenza della disciplina è fissato, come detto, al 1 marzo 1945, data in cui venne varato il d.lgs. n.154, denominato "*Norme per i piani di ricostruzione degli abitati danneggiati dalla guerra*". Il decreto precisava la natura giuridica di piano particolareggiato esecutivo dello strumento, specificando che si tratta di una disciplina riferita esclusivamente ai Comuni compresi negli elenchi formulati dal Ministro per i lavori pubblici, elenchi che comprendevano tutte le città maggiormente devastate dalla guerra (il numero complessivo dei

---

<sup>60</sup> Cons. Stato, sez. IV sent. n.894/1998

<sup>61</sup>[http://www.criticamente.com/urbanistica/urbanistica\\_applicata/glossario\\_urbanistica\\_a\\_2/glossario\\_urbanistica\\_2\\_-\\_Piano\\_di\\_ricostruzione.htm](http://www.criticamente.com/urbanistica/urbanistica_applicata/glossario_urbanistica_a_2/glossario_urbanistica_2_-_Piano_di_ricostruzione.htm)

Comuni interessati venne fissato a 152); tali individuati Comuni dovranno, nel termine di tre mesi dalla relativa notificazione di presenza nell'elenco suddetto, adottare un piano di ricostruzione. Il decreto individua all'articolo 2 quello che deve essere il contenuto tecnico basilare dei piani: Il piano di ricostruzione dovrà indicare: a) le reti stradali e ferroviarie; b) le aree da assegnare a sede di edifici di culto, di uffici e servizi pubblici e a spazi di uso pubblico; c) le zone destinate a demolizioni, ricostruzioni, riparazioni e costruzioni di edifici e quelle sottoposte a vincoli speciali; d) le zone fuori del perimetro dell'abitato destinate all'edificazione perché riconosciute necessarie per la ricostituzione dell'aggregato urbano. Il piano adottato a livello comunale viene poi ordinariamente depositato per quindici giorni nella segreteria del Comune competente al fine di garantire eventuali partecipazioni da parte di soggetti privati, prima di venire successivamente approvato direttamente da parte del Ministero per i Lavori Pubblici. Si denota dunque immediatamente la funzione "chirurgica" del piano, atto esclusivamente ad intervenire nelle zone soggette a particolare devastazione urbana, tramite una rudimentale programmazione di perimetrazione delle aree maggiormente soggette a degrado.

Il progetto del piano di ricostruzione è costituito essenzialmente da due planimetrie disegnate sulla mappa catastale in scala non minore di 1:2000, delle quali una dello stato dell'abitato in seguito ai danni subiti, e l'altra del piano di ricostruzione progettato, oltre che da una relazione illustrativa accompagnata da un breve compendio delle norme edilizie che sono necessarie per la buona esecuzione del piano.

L' art. 8 del decreto invece segnala quanto l'approvazione del piano di ricostruzione dia facoltà automatica ai Comuni di espropriare le aree destinate a nuove costruzioni nelle zone di cui all'art. 2 lett.D, basandosi sui criteri di calcolo di indennizzo fissati della legge 25 giugno 1865,

numero 2359 e senza dunque nemmeno dover disporre una dichiarazione di pubblica utilità (vedi ampiamente successivo 3.2).

Particolarmente interessante risulta l'art.11 che dispone una delle caratteristiche essenziali del piano di ricostruzione, ovvero la propria temporaneità, fissata originariamente nel tempo di quattro anni. Viene sancito che entro quattro anni dall'approvazione del piano di ricostruzione il Ministro per i lavori pubblici con suo decreto (emanato in concerto con le disposizioni comunali) stabilirà se nel Comune interessato sia sufficiente mantenere in attuazione il piano di ricostruzione, oppure se debba procedersi alla redazione di un nuovo piano regolatore secondo le norme vigenti in materia urbanistica. Qualora il piano di ricostruzione sia ritenuto sufficiente, la durata complessiva della sua efficacia sarà stabilita nel predetto decreto Ministeriale, ma non potrà eccedere il termine di dieci anni. In caso contrario, la fase di emanazione di un nuovo PRG consente l'efficacia in termini sostituivi del piano di ricostruzione, per un tempo fissato dalla legge come non superiore ai cinque anni.

I lavori di ricostruzione edilizia inerenti alle disposizioni del piano di ricostruzione, vengono affidati in concessione: la disposizione venne introdotta nell' art.5 del DLC 10-04-1947 n. 261 *"Disposizioni per l'alloggio dei rimasti senza tetto in seguito ad eventi bellici e per l'attuazione dei piani di ricostruzione"*, denominato appunto *"Deleghe e concessioni"*. Si concede di dare la concessione, col pagamento della spesa in annualità, agli Istituti per le case popolari, all'Istituto nazionale per le case degli impiegati dello Stato, a cooperative di produzione e lavoro, a consorzi di proprietari, ad enti provinciali e comunali e ad altri enti riconosciuti idonei, dei lavori da eseguire a cura dello Stato per riparazione, ricostruzione e nuova costruzione di fabbricati destinati ad alloggio dei senza tetto. Il corrispettivo per i lavori dati in concessione è liquidato in base a stati di avanzamento dei lavori accertati dal Genio civile, secondo le prescrizioni dell'atto di concessione. Lo stesso decreto,

successivamente, specifica le modalità di acquisizione da parte dei vari proprietari che abbiano intenzione di intervenire sui propri abitati in conformità con le disposizioni dei piani di ricostruzione, dei benefici economici appositamente contemplati.<sup>62</sup>

Al primissimo approccio del 1945, sono succeduti diversi interventi legislativi con funzione di attuazione della disciplina<sup>63</sup>, prima di giungere ad una summa organica definitiva della materia con la l.27 ottobre 1951 n.1402, punto di riferimento legislativo conclusivo. Successivamente si segnala che l'approvazione dei piani venne trasferita alle Regioni ai sensi dell'art. 2 del d.p.R. 15 gennaio 1972 n.8, così come in seguito ne venne trasferita anche l'intera attuazione.

I piani di ricostruzione hanno continuato a produrre i propri effetti fino al 1993; la l.393/1993 all'art.1 ne dispone definitivamente la perdita di efficacia, abrogando tutte le norme che costituivano il fondamento della ricostruzione degli immobili distrutti da eventi bellici o calamitosi in base alle disposizioni pianificatorie dei piani di ricostruzione ancora vigenti. Vengono così inoltre revocate tutte le concessioni in corso d'opera già affidate per interi piani o per lotti di essi.

I recenti eventi tellurici dell'ultimo decennio hanno tuttavia sorprendentemente riportato in auge il vecchio istituto urbanistico, sebbene con natura e peculiarità differenti: dopo la decadenza apportata nel 1993, i piani di ricostruzione vengono infatti reintrodotti nel nostro ordinamento dalla l.77/2009, legge successiva al sisma abruzzese dello

---

<sup>62</sup> Art. 16 DLC 10-04-1947

<sup>63</sup> Tra cui l'appena citato DLC 10-04-1947 N. 26 *"Disposizioni per l'alloggio dei rimasti senza tetto in seguito ad eventi bellici e per l'attuazione dei piani di ricostruzione."*, il DLV 17-04-1948 N. 740 *"Modificazioni ed integrazioni alle disposizioni del decreto legislativo luogotenenziale 1°marzo 1945, n.154, e del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 10 aprile 1947, n. 261, concernenti il riassetto delle zone urbane delle città maggiormente danneggiate dagli eventi bellici"* e la l. 25-06-1949 N. 409 *"Norme per agevolare la ricostruzione delle abitazioni distrutte dagli eventi bellici e per l'attuazione dei piani di ricostruzione."*



stesso anno. Essi vengono intesi come strumenti approvati da una conferenza di servizi in seguito ad attività di perimetrazione delle aree da ricostruire predisposta da parte di ogni Sindaco: essa dunque non appone vistose deroghe di competenze rispetto alla materia pianificatoria ordinaria. Tali moderni piani di ricostruzione (successivamente applicati anche nella casistica sismica emiliana del 2012) derivano senza dubbio dai vecchi piani post-bellici, pur ponendosi come vedremo meglio in seguito l'obiettivo (soprattutto nel caso aquilano) di una pianificazione globale e intera del territorio, a differenza dei loro antenati che avevano invece una funzione maggiormente settoriale e legata alle zone della città soggette a particolare distruzione.

### **3.2 NATURA GIURIDICA E RAPPORTO CON IL PRG**

Come già visto, il legislatore del 1945 fa esplicitamente ricondurre la natura giuridica dei piani di ricostruzione ai piani particolareggiati di esecuzione.

Il piano particolareggiato viene previsto dalla Legge Urbanistica del 1942, che lo individua come piano attuativo delle prescrizioni urbanistiche presenti all'interno del piano regolatore generale. Si tratta di un piano che non può mai contraddire la disciplina stabilita all'interno del PRG, tenendosi solo a specificarne il contenuto con prescrizioni più dettagliate. Il ricorso ai piani particolareggiati è stato in realtà nella prassi assai limitato; la tendenza sviluppatasi nel corso degli anni ha visto l'evoluzione di piani regolatori generali sempre più auto-esecutivi, privi della necessità di rivolgersi ad un altro piano in sede di attuazione delle prescrizioni <sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> URBANI P.-CIVITARESE MATTEUCCI S. *"Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti"*, Giappichelli

Ciò che invece è progressivamente emerso, è piuttosto l'affiancamento al PRG di altre figure di piani attuativi finalizzate alla realizzazione di specifiche finalità con spiccato carattere funzionale, quali i piani di zona per l'edilizia economica, il piano per gli insediamenti produttivi o il programma di recupero urbano. Anche tali piani sono stati tuttavia progressivamente superati, grazie ad una legislazione regionale tesa a superare la settorialità e la frammentazione dei singoli piani attuativi e mirata invece a prevedere una sola figura di piano attuativo che possa assumere indirettamente una o più delle finalità proprie delle varie specie di piani funzionali<sup>65</sup>. Il piano particolareggiato con le proprie evoluzioni settoriali è comunque ancora vigente in diverse realtà comunali italiane, prevalentemente nelle Regioni del centro sud.

Focalizzando di nuovo l'attenzione specificamente sui piani di ricostruzione e sulla propria natura giuridica, è da segnalare come la dottrina<sup>66</sup> abbia definito il piano di ricostruzione come un "*quid medium*" tra un piano regolatore generale e un piano particolareggiato di esecuzione; esso infatti detiene spiccate caratteristiche che appartengono ad entrambi i piani. Da un lato sussiste la generalità di programmi e previsioni tipica dei PRG e dall'altro lato la determinazione concreta dei mezzi per realizzare le opere di ricostruzione, nonché vincoli e limitazioni alla proprietà privata, ovvero aspetti tradizionalmente maggiormente riferibili ai piani di particolareggiati (anche se come abbiamo visto si tratta di una differenziazione di caratteristiche andata poi progressivamente a sfumarsi nel tempo).

La giurisprudenza ha trattato diffusamente il tema dei piani di ricostruzione, individuandone una natura giuridica anfibia; addirittura, la

---

<sup>65</sup> A partire dai primi esempi avanguardisti delle L.R. di Toscana (1995) ed Emilia-Romagna (2000), le prime a trattare in maniera decisa il tema degli accordi tra pubblico e privato in materia urbanistica.

<sup>66</sup> "*Sanzioni amministrative in materia urbanistica*", a cura di CAGNAZZO A., TOSCHEI S. e TUCCARI F. - cap. XI "*I piani di ricostruzione*" di DATO G., Giappichelli, 2014

precedentemente citata sent. 894/1998 Cons.Stato IV Sez. ne individua una natura giuridica triplice in quanto: *a) sono piani urbanistici perchè devono essere osservati dai privati che edificano in aree in essi comprese; b) sono anche strumenti di attuazione alla pari dei piani regolatori particolareggiati o dei piani per l'edilizia economica e popolare con conseguenti effetti di dichiarazione di pubblica utilità; c) costituiscono anche opere di pubblica utilità in quanto lo Stato sostiene, in massima parte, le spese del loro apprestamento e della loro esecuzione.*

Di certo non possono essere posti dubbi sulla diretta esecutività del piano. In altra occasione il Consiglio di Stato <sup>67</sup> ha osservato che *“i piani di ricostruzione adottati ai sensi della l. 27 ottobre 1951 n.1402, hanno valore di piano particolareggiato di esecuzione; deve quindi escludersi per l'attuazione dei piani di ricostruzione uno strumento urbanistico più dettagliato”*

In un'ulteriore occasione la massima giurisprudenza amministrativa ha tuttavia specificato quanto non sia possibile equiparare in tutto e per tutto i piani di ricostruzione a dei piani regolatori generali. Secondo il Cons. Stato sez. V 14 maggio 1986 n.286 un piano di zona (quale ad esempio un piano per l'edilizia popolare e residenziale nel caso specifico) non può essere approvato in presenza esclusiva del piano di ricostruzione, ma deve essere necessariamente inquadrato in uno strumento urbanistico generale almeno adottato, strumento che appunto non può essere individuato nei soli piani di ricostruzione. Ciò introduce lo spinoso tema della possibile o meno coabitazione tra piano regolatore generale e piano di ricostruzione.

Come prima osservato non è possibile differenziare il piano di ricostruzione dal piano regolatore generale né per la materia trattata né per le finalità di pianificazione cui ovviamente adempiono entrambi.

---

<sup>67</sup> Cons. Stato sez. V, 22 febbraio 1988, n.91

L'elemento differenziale deve essere dunque ricercato altrove, in particolare nei presupposti di tipo prettamente emergenziale che fanno capo a piani di ricostruzione, sulle semplificazioni procedurali e formali previste per questi ultimi, oltre che ovviamente su una specialità più penetrante degli scopi previsti.<sup>68</sup>

Il rapporto tra i due piani è stato oggetto di attenzione legislativa sin dal debutto dei piani di ricostruzione del 1945. Il criterio adottato si basava come abbiamo brevemente evidenziato in precedenza, su un'ampia discrezionalità posta nelle mani dei Comuni e riconosciuta dalla l.1402/1951; i Comuni infatti mantenevano la facoltà di scelta tra un'eventuale sufficienza e "resistenza" del piano di ricostruzione già in vigore, oppure un'eventuale sostituzione dello stesso con un piano regolatore generale nuovo di zecca (a meno che si trattasse di uno dei Comuni obbligati a compilare un proprio nuovo piano regolatore generale ai sensi della Legge Urbanistica, per la quale ovviamente non si poteva avere alcun margine in materia).

Va a questo punto ricordato che la disposizione legislativa del 1945 prevedeva un'efficacia naturale dei piani di ricostruzione fissata in quattro anni; solo in seguito ad una richiesta del Comune di reiterazione nell'utilizzazione dello stesso era possibile, in accordo con il Ministero dei Lavori Pubblici, prorogarne l'efficacia per altri 10 anni come tempo massimo. Nel caso in cui invece si richiedeva l'emanazione di un nuovo piano regolatore generale in sostituzione del vecchio piano di ricostruzione, quest'ultimo manteneva comunque un'efficacia in termini di funzione di salvaguardia di 5 anni. Tale panorama rende quantomeno sulla carta impossibile una coabitazione tra PRG e piano di ricostruzione, rendendo anzi i due strumenti uno del tutto alternativo all'altro, dato che quest'ultimo si può definire un piano a raggio limitato con mera funzione

---

<sup>68</sup> *"Sanzioni amministrative in materia urbanistica"*, a cura di CAGNAZZO A., TOSCHEI S. e TUCCARI F. - cap. XI *"I piani di ricostruzione"* di DATO G., op.cit.

di ripristino di immobili danneggiati, mentre ovviamente il primo mira a disciplinare ed investire con carattere programmatico un intero territorio comunale. Tale assenza di coabitazione tra i due piani comporta che l'avvenuta sostituzione tra vecchio piano di ricostruzione e nuovo PRG fa cessare immediatamente e automaticamente tutti gli effetti e l'efficacia del primo.

Tale tesi è stata anche confermata in tempi relativamente recenti dalla giurisprudenza, con la sent. n. 149/2007 sez. II Tar Campania, Salerno. Il caso specifico faceva riferimento ad una richiesta di permesso di costruire basata sulle prescrizioni urbanistiche contenute all'interno di un piano di ricostruzione riferibile al Comune di Mirabella Eclano (AV); il permesso venne negato da parte del comune stesso in seguito a procedimento amministrativo interno. Il TAR campano ha valutato correttamente tale scelta, esplicando in tale occasione quanto le disposizioni contenute all'interno dei piani di ricostruzione *“devono ritenersi sopravanzate, nella loro potenziale attitudine regolatrice dell'esercizio dello ius aedificandi, dagli ulteriori atti, di matrice legislativa o strettamente provvedimentale, successivamente intervenuti”*.

L'applicazione dei piani di ricostruzione può inoltre anche facilmente venir intesa come un'attività di pianificazione tesa a recuperare un patrimonio edilizio e urbanistico già esistente. Si potrebbe allora dire che il piano di ricostruzione si muove nell'ottica della *“ristrutturazione urbanistica”*<sup>69</sup>, intendendo la stessa come un'attività volta a *“sostituire l'esistente tessuto urbanistico-edilizio con altro diverso, mediante un insieme sistematico di interventi edilizi”*. Per procedere ad una tale riqualificazione territoriale il Comune interessato ha modo di munirsi, tra

---

<sup>69</sup> Nozione contenuta oggi all'interno dell'art. 3.1 lett.f del T.U. sull'edilizia del 2001, che definisce gli interventi di ristrutturazione urbanistica come interventi *“rivolti a sostituire l'esistente tessuto urbanistico-edilizio con altro diverso, mediante un insieme sistematico di interventi edilizi, anche con la modificazione del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale”*

i vari, di un piano di recupero. Proprio il piano di recupero presenta una serie di caratteristiche affini a quelle già individuate all'interno dei piani di ricostruzione.

Esso venne introdotto dalla l. 457/1978, in cui la disciplina del recupero urbano si caratterizzava per l'individuazione di zone compiute direttamente da parte del Comune, e della valutazione sullo stato di degrado dei singoli immobili presenti all'interno della zona perimetrata individuata<sup>70</sup>.

Questa attività conduce alla formale individuazione delle zone di degrado con apposito atto consiliare, atto che costituisce il presupposto di un secondo tipo di individuazione con la quale si effettua la successiva perimetrazione dei singoli immobili oggetto dei veri e propri piani di recupero, ad iniziativa pubblica o privata. Si tratta dunque di uno strumento urbanistico che chiaramente non ha alcuna finalità di complessiva trasformazione del territorio, tanto quanto, sulla carta, i piani di ricostruzione; la recente definizione data dal TAR Lazio sez. II, 18/09/2019, n.11063, stabilisce quanto il piano di recupero debba essere inteso come un piano particolareggiato *“non essendo finalizzato alla complessiva trasformazione del territorio ma al recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente, mediante l'adozione di interventi rivolti alla conservazione, ricostruzione e alla migliore utilizzazione del patrimonio”* Si tratta di una definizione che in fondo può calzare anche relativamente ai piani di ricostruzione. Non si può infatti certo dimenticare che anch'essi intervengono su un territorio già soggetto a pianificazione e che non deve necessariamente essere sottoposto ad un'attività di nuova pianificazione integrale. Ragionando in termini di affinità, è corretto allora sostenere che l'attività di recupero del patrimonio edilizio esistente che caratterizza appunto il piano di recupero

---

<sup>70</sup> URBANI P.-CIVITARESE MATTEUCCI S. *“Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti”*, op.cit.

deve essere intesa come un cardine anche dei piani di ricostruzione, che dovrebbero invece astenersi da obiettivi di programmazione territoriale troppo vasti, che andrebbero invece a tradire quella intrinseca natura “chirurgica” del piano.

In conclusione risulta comunque corretto sostenere che il piano di ricostruzione sia uno strumento urbanistico non precisamente identificabile da un punto di vista finalistico in alcuno degli strumenti di pianificazione territoriali esistenti, nemmeno nel piano particolareggiato a cui il legislatore del 1942 rimanda. Esso non assolve alle esigenze cui sono strumentali gli ordinari atti di pianificazione urbanistica. La sua ratio, relativa ad un preciso contingentamento di esigenze pianificatorie in fasi di ricostruzione e di emergenza, ne sottolinea l’inadeguatezza a far fronte alle direttive fondamentali e agli sconfinati interessi coinvolti in materia urbanistica, interessi che, come evidenziato anche precedentemente, devono svilupparsi all’interno di una pianificazione territoriale che si ponga al di fuori di una logica esclusivamente emergenziale e dentro un quadro ordinario di competenze procedurali.

### **3.3 ESPROPRIO E MISURE DI SALVAGUARDIA NEI PIANI DI RICOSTRUZIONE**

In situazioni emergenziali che presentano territori disastriati, richiedenti una nuova progettazione territoriale, l’esproprio per pubblica utilità è l’arma maggiormente utilizzata dallo Stato per ristabilire una certa potestà in sede di pianificazione. L’esproprio è definibile come un atto di sovranità che lo Stato esercita, previo indennizzo, per raggiungere un fine di pubblico e di generale vantaggio; esso può essere inteso come lo strumento maggiormente invasivo utilizzabile dallo Stato per comprimere

il diritto alla proprietà privata, la grande “antagonista” della pianificazione urbanistica. Venne introdotto dalla legge 25 giugno 1865, n. 2359, legge che costituisce tutt'ora il testo fondamentale sulla materia espropriativa, salvo alcune modificazioni.

Come già evidenziato in apertura di esposizione, non vi è dubbio che l'intero strumento del piano di ricostruzione si impervi sull'utilizzo dell'esproprio. Tramite il piano di ricostruzione il Comune espropria tutte le aree destinate a nuove costruzioni indicate previamente all'interno dell'art. 2 lett. D del dlgs. del 1945. La procedura espropriativa è inoltre velocizzata, secondo la disposizione presente all'art. 7 della stessa norma; tale articolo sancisce infatti che l'approvazione del piano di ricostruzione da parte del Ministro per i lavori pubblici equivale a dichiarazione di pubblica utilità. In tal modo si garantisce dunque un avvio immediato dell'attività espropriativa, evitando le lungaggini ordinarie della procedura di approvazione del progetto definitivo dell'opera pubblica. Per quanto riguarda il tema dell'indennizzo esso, nel caso dei piani di ricostruzione ex l.1151/1951, viene calcolato secondo le norme della legge 25 giugno 1865, numero 2359, basando dunque la liquidazione sul giusto prezzo che avrebbe l'immobile in “una libera contrattazione di vendita”, esprimendo pienamente la concezione tipica dello Stato libero. Tale metodo di calcolo dell'indennizzo viene definito come criterio del valore venale o del valore di mercato (vm).

L'associazione tra esproprio e attività di ricostruzione non nasce certo in Italia con la legge del 1945 sui piani di ricostruzione. Una prima forma di esproprio in condizioni emergenziali venne già garantita dal legislatore nel 1885, in seguito dell'emergenza di epidemia di colera avvenuta a Napoli, situazione che porterà ad una serie di poderosi interventi urbani nel capoluogo campano che prenderanno in seguito il nome di “Risanamento”. La terza esplosione di colera avvenuta nei quartieri popolari di Napoli in meno di un ventennio, rese necessario un intervento



governativo in grado di risolvere il pesante affollamento abitativo che connotava la città, corredato da condizioni sanitarie pessime. Fu in questa occasione che venne coniato il termine “sventramento”, utilizzato dall’allora Presidente del Consiglio Agostino De Petris per indicare la necessità di bonifica totale della città e poi utilizzato anche in altre successive occasioni simili.<sup>71</sup>

Fu dunque emanata la legge n.2892 del 1885, legge che si poneva l’obiettivo di porre fine all’insalubrità cronica dell’area, prevedendo ampie zone di ricostruzione e demolizione tramite l’utilizzo di un piano urbanistico ad hoc, il piano di risanamento. Esattamente quanto il piano di ricostruzione, anche tale strumento si basa sull’utilizzo dell’esproprio per pubblica utilità e sulla possibilità dunque per lo Stato di sfruttare una seria e drammatica condizione emergenziale in un’opportunità di ripianificazione e rigenerazione urbana tramite le pratiche di ricostruzione. La legge n.2892 del 1885 merita particolare attenzione nello svolgimento della seguente esposizione dato che può essere intesa come il debutto dell’urbanistica nell’emergenza: essa ha previsto una figura di espropriazione inedita e di futuro successo quale la cd. “occupazione d’urgenza”, ovvero il provvedimento nel quale la pubblica amministrazione anticipa gli effetti del procedimento di espropriazione per pubblica utilità appena iniziato<sup>72</sup>. Si tratta di un’occupazione a carattere temporaneo; tuttavia al termine dei quattro anni individuati dal legislatore come periodo di temporaneità, il bene non verrà più restituito al proprietario in quanto al momento della cessazione della durata

---

<sup>71</sup> Per un approfondimento sulle vicende del risanamento napoletano si rimanda ad ALISIO G. “*Napoli e il risanamento*”, Edizioni Scientifiche Italiane, 1980.

<sup>72</sup> Oggi contenuta all’interno dell’ art. 22 bis del TU in materia espropriativa. L’articolo sancisce che “*qualora l’avvio dei lavori rivesta carattere di particolare urgenza, tale da non consentire, in relazione alla particolare natura delle opere, l’applicazione delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2 dell’articolo 20, può essere emanato, senza particolari indagini e formalità, decreto motivato che determina in via provvisoria l’indennità di espropriazione, e che dispone anche l’occupazione anticipata dei beni immobili necessari. Il decreto contiene l’elenco dei beni da espropriare e dei relativi proprietari, indica i beni da occupare e determina l’indennità da offrire in via provvisoria.*”

dell'occupazione temporanea preordinata all'esproprio, inizierà l'occupazione definitiva conseguente al provvedimento di esproprio.

Il provvedimento del 1885 (definito correntemente "Legge Napoli"), seppure nato per specifiche ed urgenti esigenze, segnerà dunque un momento chiave per l'evoluzione legislativa urbanistica, anche sul tema del calcolo dell'indennizzo correlato all' esproprio. Senza addentrarci nella lunga e tortuosa evoluzione storico-giuridica del calcolo dell'indennizzo<sup>73</sup>, è sufficiente segnalare la modificazione della modalità di calcolo utilizzata nel caso in specie. Viene infatti abbandonato il criterio classico del calcolo venale, per introdurre parametri differenti, dettati essenzialmente dalla necessità di ridurre gli indennizzi date le ridotte risorse finanziarie: il criterio viene infatti temperato sul valore di mercato dell'immobile ponendolo in rapporto con "l'imponibile netto agli effetti delle imposte su terreni e su fabbricati", per poi ricavarne una media. Tale metodo di calcolo come abbiamo precedentemente visto, non venne però utilizzato per l'esproprio nei piani di ricostruzione post-bellici, che tornarono invece al modello classico basato sul valore di mercato presente all'interno della legge n. 2359 del 1865.

L'avvento su scala nazionale dei piani di ricostruzione post-bellici ha inoltre di fatto coinciso con la nascita delle misure di salvaguardia: esse, introdotte nel nostro ordinamento con la L.3 novembre 1952 n.1902, garantiscono l'attuabilità di decisioni che diventeranno operative solamente con l'entrata in vigore delle previsioni di un piano successivamente approvato e in grado di produrre effetti, ma al momento della richiesta del privato, ancora esclusivamente adottato.

Attualmente l'istituto è previsto dall' art. 12 comma 3 del T.U. in materia edilizia. Le misure di salvaguardia servono a sospendere ogni

---

<sup>73</sup> Per la quale si rimanda esaustivamente a *"Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti"* di URBANI P. e CIVITARESE MATTEUCCI S., nel dettaglio cap. X

determinazione su domande di permesso di costruire che si pongono in chiaro contrasto con le prescrizioni del futuro piano regolatore generale ancora in fase procedimentale e dunque non ancora vigente<sup>74</sup>. Tramite le misure di salvaguardia l'ordinamento vuole garantire la protezione giuridica dell'interesse pubblico cui è finalizzata la piena vigenza del provvedimento di pianificazione, impedendo attività future pregiudizievoli e incompatibili messe in atto durante la propria formazione. Esse hanno durata limitata fissata in tre anni; se nei tre anni individuati dalla giurisprudenza costituzionale<sup>75</sup> come tempo limite, il piano regolatore non è stato ancora approvato, la richiesta sospesa del privato deve essere risolta da parte del Comune, basandosi sulle prescrizioni previste dal piano attualmente ancora vigente. Esse vengono definite anche come "*misure soprassessorie*", ovvero delle coperture legislative che consentono alla pubblica amministrazione di soprassedere temporalmente alle richieste di permessi di costruire dei privati.

Il piano di ricostruzione post-bellico, come abbiamo già visto determina una profonda attività trasformativa del territorio grazie al costante utilizzo dello strumento espropriativo. Le misure di salvaguardia, altro strumento in grado di ristabilire la potestà pianificatoria dello Stato, nascono proprio con la finalità di salvaguardare le scelte presenti all'interno del piano di ricostruzione ancorchè solamente adottato, rispetto alle previgenti disposizioni urbanistiche.

Poniamo l'esempio di un terreno contenente un fabbricato distrutto dal conflitto bellico e che voglia essere ricostruito da parte del proprietario così come era, secondo le attuali prescrizioni urbanistiche; è tuttavia possibile che sulla suddetta zona, il piano di ricostruzione abbia sancito una impossibilità di costruzione, destinando la stessa area ad una diversa

---

<sup>74</sup> Di nuovo URBANI P. e CIVITARESE MATTEUCCI S. "*Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*", nel dettaglio cap. IV

<sup>75</sup> Corte Costituzionale Sent. n. 102/2013

qualsiasi funzione. L'amministrazione deve però ovviamente rispondere al privato, onde evitare un'omissione di atti di ufficio: per evitare dunque che il privato proceda alla costruzione secondo la vecchia disposizione di piano, vanificando le nuove prescrizioni, scattano automaticamente su disposizione di legge le misure di salvaguardia, a tutela delle scelte contenute all'interno del piano di ricostruzione non ancora approvato, che sospendono la richiesta del privato.

Le misure di salvaguardia vennero inizialmente riferite esclusivamente al piano regolatore generale e ai piani particolareggiati; solo successivamente nel corso degli anni vennero estese grazie alla giurisprudenza a molti altri strumenti urbanistici (dai piani di lottizzazione fino ovviamente ai piani paesaggistici) pur in assenza di una norma univoca in materia. Ad oggi sono infatti considerabili un elemento cardine della disciplina urbanistica nazionale, facenti parte della funzione di salvaguardia, ovvero una delle funzioni ordinali rispetto alla funzione principale urbanistica di assegnazione ad ogni porzione di territorio presa in considerazione una propria disciplina d'uso.

### **3.4 I PIANI DI RICOSTRUZIONE NELLE EMERGENZE SISMICHE DEL SECONDO NOVECENTO**

Prima di analizzare diffusamente nel prossimo capitolo l'utilizzo del piano di ricostruzione nelle tragedie sismiche più recenti del nuovo millennio, è opportuno qualche brevissimo accenno all'utilizzo dello stesso piano nell'ambito degli eventi sismiche che hanno attraversato il Paese nella seconda metà del Novecento.

Dopo l'impiego che ne è stato fatto a seguito della Seconda Guerra Mondiale, i piani di ricostruzione hanno trovato nuova applicazione nelle fasi di emergenza derivanti dagli eventi sismici che hanno colpito il Paese.

Si trova traccia dell'utilizzo dei piani di ricostruzione, seppure variamente denominati sia per il terremoto in Irpinia del 1962, sia per il terremoto friulano del 1976. L'art. 21 della legge n.1431 del 1962 prevede che *“siano compilati piani di ricostruzione a cura dell'Ufficio del genio civile, d'intesa con l'Amministrazione comunale interessata”*. L'approvazione è messa nelle mani del Ministero dei Lavori Pubblici, così come accadeva per i piani di ricostruzione post-bellici.

Riguardo il terremoto del Friuli, la legge n.546 del 1977 all'art.4 introduce invece la nozione di *“piano di ricomposizione”*, strumento urbanistico che consente di ricostruire per ciascun comparto danneggiato il lotto edificabile precedente al sisma; la ricostruzione viene dunque organizzata singolarmente per comparto sancendo che *“il comune predispone per ciascun comparto edificatorio, un apposito piano di ricomposizione, predisponendo altresì una graduatoria dei proprietari che risultino tali alla data del sisma, dando precedenza a quelli tra essi che alla stessa data abitavano l'immobile”*. Nei luoghi del terremoto, si è deciso paese per paese, zona per zona, in base ai danni e al carattere del territorio, se ricostruire in loco o altrove e con quali materiali e tipologia abitativa, conferendo grande responsabilità nelle mani dei comuni e della cittadinanza stessa. Il risultato è stato positivo grazie alla partecipazione consapevole della comunità. La ricostruzione post-sisma in Friuli viene ad oggi considerata uno dei modelli di maggior successo in materia, caratterizzandosi per un netto rifiuto riguardo la possibilità di trasferire

altrove le cittadine disintegrate dal sisma, così come invece accadde in numerose esperienze passate e future.<sup>76</sup>

Non venne invece utilizzato il modello del piano di ricostruzione in occasione dell'emergenza irpina del 1980, l'emergenza che invece rappresenta un esempio non propriamente felice di governance della ricostruzione post-sisma nel Novecento italiano. La legge n. 219, del 14 maggio 1981 sotto il profilo urbanistico pose la novità di imporre una pianificazione totale che, partendo da quella più ampia regionale, giungesse fino agli ambiti comunali, la maggior parte dei quali, sprovvisti totalmente di strumenti organizzativi del territorio, avrebbero dovuto adottare obbligatoriamente entro 12 mesi una pianificazione urbanistica comprendente: un piano di Zona, il piano degli Insediamenti Produttivi, i piani di recupero e dei piani esecutivi. Una tale mole di obblighi pianificatori, correlati a tempi stretti di realizzazione gettarono nel caos le amministrazioni locali e la Regione stessa, poco organizzati ad affrontare l'emergenza urbanistica.<sup>77</sup>

Il tutto andò a confluire in una ricostruzione che viene oggi considerata come uno dei peggiori esempi di speculazione su una tragedia. Il numero di Comuni che ebbero accesso ai fondi statali divenne clamorosamente spropositato in relazione alle dimensioni geografiche del sisma. A poco a poco giunsero a dichiararsi terremotati 687 comuni tra Campania, Puglia e Basilicata, un numero pari all' 8,4% dei comuni italiani. Tale gestione a pioggia dei fondi pubblici ha dato il via a inchieste, commissioni e indagini giudiziarie, distogliendo inoltre l'attenzione dalla lentissima e

---

<sup>76</sup> La ricostruzione friulana viene definita da NIMIS G.P. in *"Terre mobili. Dal Belice al Friuli, dall'Umbria all'Abruzzo"*, Donzelli Editore, 2016 come l'inaugurazione di una *"primavera delle autonomie"*, per indicare il profondo peso assunto da parte dei singoli Comuni.

<sup>77</sup> TACCONI G. *"Ricostruzione post sisma: Irpinia 1980 alla prova dei piani di recupero"*, pubblicato su Tekonring, edito da Wolters Kluwer.

drammatica attività di ricostruzione post-sisma, sisma che venne anche definito come “il terremoto infinito”.<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> Antonello Caporale, *Il terremoto infinito*, in la Repubblica, 16 novembre 2000

## **4. LE FORME DI GOVERNANCE NELLE VICENDE SISMICHE DEL DUEMILA**

### **4.1 IL TERREMOTO AQUILANO: EVOLUZIONE DELLA STRUTTURA DI GOVERNANCE**

Prima del sisma aquilano del 6 aprile 2009, l'ultimo evento tellurico in Italia che colpì direttamente un territorio fortemente urbanizzato (addirittura un capoluogo di regione in questo caso) risale al 1908, anno del terremoto che travolse la città di Messina. I successivi eventi sismici, seppur notevolmente distruttivi e drammatici in termini di vite umane perse (dal Belice del 1968, all'Irpinia del 1980 fino al terremoto che colpì Umbria e Marche nel 1997), coinvolgevano territori magari anche molto estesi, ma caratterizzati da realtà cittadine medio-piccole, con un impatto sulla struttura urbana del territorio dunque maggiormente limitato.

Questa valutazione prettamente storiografica aiuta a comprendere l'assoluta novità che si presentò per intere generazioni di amministratori dell'emergenza, in termini di ricostruzione urbana successiva al terremoto aquilano. I numeri del terremoto sono d'altronde macroscopici: il cratere individuato come area colpita dal sisma comprende una totalità di cinquantasei Comuni a cui si somma la città de L'Aquila. Ha riguardato dunque un territorio di circa 2400 kmq e una popolazione complessiva di circa 140.000 abitanti. Il dato maggiormente impressionante però è quello relativo al numero di soggetti ritrovatosi senza un tetto sotto cui dormire la notte stessa del sisma; parliamo di circa 50.000 abitanti, ovvero all'incirca un abitante su tre della totalità dei cittadini presenti all'interno del cratere.



Quello aquilano è stato correttamente definito <sup>79</sup> come il “*terremoto del centro storico*”. Non c’è dubbio che l’area maggiormente devastata dal sisma sia appunto quella del centro storico del capoluogo abruzzese, un centro storico molto densamente popolato (circa il 15% complessivo degli aquilani lo abitava, dato a cui andava aggiunta la nutrita comunità di studenti fuori sede), con oltre 800 attività commerciali presenti e con la presenza di uno straordinario patrimonio di beni culturali e architettonico-monumentali. Si stima che oltre due terzi degli edifici complessivi del centro storico aquilano abbiano subito ingenti danni in seguito al sisma.

Parliamo dunque di un evento naturale dal fortissimo e diretto impatto sulla popolazione e sul proprio tessuto urbano e commerciale quotidiano, che necessitava di una governance pronta a garantire una celerità pianificatoria straordinaria, celerità che però come sappiamo non sempre riesce a combaciare con le esigenze naturali della pianificazione urbanistica di un territorio.

Le vicende che hanno oscillato intorno alla governance del post-sisma aquilano sono state lunghe e tortuose; prima di analizzare gli strumenti di pianificazione urbanistica messi in atto può risultare utile mettere ordine sulla catena decisoria politica che ha contornato l’evento, e procedere ad analizzare le varie evoluzioni verificatesi in materia di governance e nella cabina di comando del sisma.

La prima risposta in termini gestionali fu senza dubbio da definirsi come singolare: per la prima volta, tramite il DPCM 6/4/2009, infatti si faceva coincidere il ruolo del Commissario Delegato con quello del Capo Dipartimento della Protezione Civile, nominando invece contestualmente il Sindaco dell’Aquila, Vice-Commissario. Così facendo, nella primissima

---

<sup>79</sup> FRISCH G.J. “*L’Aquila. Il trionfo dell’urbanistica dell’emergenza*”, Democrazia e diritto, 2009

fase dell'emergenza (quella che precedentemente era stata definita come "emergenza pura") di fatto il potere si centralizzava in maniera spiccata e tendenzialmente esclusiva nelle mani della Protezione Civile. E' questa la fase che si caratterizza per necessità di assistenzialismo, di ricovero, di soluzioni immediate e temporanee ai problemi più disparati che vadano a crearsi. In realtà, in questa fase vennero prese numerose decisioni (soprattutto in termini di emergenza abitativa) che hanno decisamente scavallato la staccionata dell'emergenza per giungere invece nel campo della ricostruzione e della irreversibilità, finendo per incidere a lungo, lunghissimo termine sul territorio. In questa fase venne emanata quella che è da definirsi come la legge faro del sisma abruzzese, ovvero il decreto-legge 28 aprile 2009 n. 39 convertito nella legge 24 giugno 2009 n.77 recante: *"Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile"*.

Pur rimanendo ancora in vigore la fase di emergenza, il 1 febbraio 2010 il ruolo commissariale cambia padrone, dalla Protezione Civile alla Regione Abruzzo. Tramite il d.l. 195/2009 convertito in legge dalla l. n. 26/2010, il Presidente della Regione Abruzzo assume ufficialmente le funzioni di Commissario Delegato per la Ricostruzione, ridimensionando dunque il peso centrale fin lì assunto da parte della Protezione Civile nella prima fase di ricostruzione.

Come primo atto in esercizio delle proprie funzioni (il decreto n.2 del 1 febbraio 2010) il nuovo Commissario Delegato del sisma aquilano definisce la propria Struttura di Missione, specificandone composizione e compiti. Il decreto in specie si muove in coerenza con l'art. 3 dell'OPCM 3833 del 22 dicembre 2009, che sosteneva la necessità della costituzione di una *"struttura operativa di coordinamento e di raccordo anche con le istituzioni statali (...) appositamente istituita dal Commissario Delegato-Presidente della regione Abruzzo, che assume la responsabilità della*

*prosecuzione, ove necessario, o della progressiva chiusura delle attività connesse all'emergenza ancora in atto".* Tale struttura operativa deve di fatto quantomeno parzialmente subentrare al DICOMAC, la struttura tipica di direzione di comando e di controllo della Protezione Civile, immediatamente attivata nelle fasi massicciamente emergenziali successive alle emergenze.

Cosa è esattamente una Struttura di Missione? Parliamo essenzialmente di una struttura con funzioni di sintesi e di coordinamento in relazione ad una ben determinata questione di interesse pubblico su cui si necessitano interventi e fondi di stampo pubblicistico. Essa è presente in svariate forme e con diversi ruoli lungo il panorama amministrativo italiano, tanto da renderne difficile una definizione esatta. Nel caso in specie, tuttavia la Struttura di Missione non risponde direttamente ad un Ministero (come avviene più solitamente e come ad esempio avverrà, come si vedrà in seguito, nel 2016) bensì direttamente al Commissario Straordinario, coadiuvandolo in particolare nell'emanazione delle linee guida che accompagnano la fase di pianificazione.

La figura della Struttura di Missione finirà per assumere un peso molto importante nelle procedure di ricostruzione; essa verrà di fatto accusata (anche da parte della dottrina<sup>80</sup>) negli anni successivi al sisma di essere quantomeno co-responsabile delle lungaggini procedurali che hanno caratterizzato il post-sisma aquilano, colpito da una burocratizzazione eccessiva e da ricorsi spropositati a strutture centrali che hanno spesso rallentato l'attività ordinaria di pianificazione degli enti locali.

La nascita della STM nel 2010 tuttavia vedeva un fiorire di buoni propositi. La Struttura operava essenzialmente in supporto al Commissario Delegato nell'attività di pianificazione e nella definizione delle linee guida

---

<sup>80</sup> POLI G. *"Pianificazione urbanistica e commissariamento nella legislazione dell'emergenza: utilità o inefficienza della sostituzione degli enti territoriali con commissari?"*, in Rivista Giuridica dell'Edilizia, 2019, fasc. VI.

della ricostruzione, linee guida che dovevano essere poi raccolte e seguite da parte dei singoli Comuni del Cratere nelle proprie attività pianificatorie tramite l'emanazione dei vari e differenziati piani di ricostruzione post-sisma. Il lavoro di supporto dell'STM è anche riferito personalmente al Sindaco stesso dell'Aquila, che viene in particolare coadiuvato relativamente alla perimetrazione e ripianificazione del territorio comunale, con lo scopo di un'armonica ricostruzione del tessuto urbano. La STM svolge anche funzioni globali di assistenza nelle fasi necessarie di istruttoria; ciò avviene sia in relazione agli atti di programmazione del territorio, sia sulle proposte economiche di singoli progetti integrati all'interno del Cratere.

Il complesso di queste attività profila un sistema globale di governance fortemente incentrato sulla STM e che vede di fatto tutte le decisioni di livello comunale necessariamente supportate e accompagnate dalla Struttura. E' facile intuire come una tale "ingombrante" presenza si sia presto rivelata un evidente ostacolo per un ritorno ad una fase di pianificazione territoriale dettata dalla ordinarietà.<sup>81</sup>

Il subentro del nuovo Commissario Straordinario si poneva anche e soprattutto l'obiettivo di creare sistemi di rappresentanza territoriale maggiormente efficaci tra i vari piccoli (e piccolissimi) Comuni che costellano il vasto territorio del Cratere. Il modello si basa in particolare sulla volontà di assicurare un regime di ricostruzione omogeneo e una forma organizzativa unitaria lungo tutto il territorio coinvolto. Vengono allora individuate dal decreto n. 3/2010 del Commissario Delegato per la Ricostruzione e Presidente della Regione Abruzzo delle cosiddette "Aree Omogenee", nove totali all'interno del territorio del Cratere. Per ognuna di tali aree viene individuato in base allo stesso decreto un Sindaco delegato a partecipare alla cosiddetta "Rappresentanza dei Piccoli

---

<sup>81</sup> MANTINI P: *"Lo ius publicum della ricostruzione in Abruzzo"* in *"Il diritto pubblico dell'emergenza e della ricostruzione in Abruzzo"*, CEDAM, 2011

Comuni”, una Conferenza rappresentativa di Sindaci del Cratere: tale Conferenza costituiva il modello di governance intercomunale individuato dal decreto, in una fase ancora normativamente emergenziale. Al punto 2. dell'art. 9 del decreto prima citato, viene ben specificato il compito della Conferenza come un compito *"di verifica, coordinamento e promozione degli interventi strutturali ricadenti nelle Aree Omogenee, per una migliore definizione delle scelte pianificatorie della ricostruzione nei comuni interessati"*.

La fase emergenziale finisce da un punto di vista il 31 agosto 2012, con il decreto-legge 22 giugno 2012 n. 83 convertito nella legge 7 agosto 2012 n. 134 Capo X-bis recante *"Misure urgenti per la chiusura della gestione dell'emergenza determinatasi nella regione Abruzzo a seguito del sisma del 6 aprile 2009 nonché per la ricostruzione, lo sviluppo e rilancio dei territori interessati"*. Tale decreto (che assumerà correntemente il nome di "Decreto Barca", in nome del Ministro della coesione territoriale che lo promosse) si proponeva l'obiettivo di traghettare la ricostruzione aquilana dalla fase straordinaria commissariale a forte ingerenza centralizzata, verso una fase maggiormente ordinaria e incentrata sul contributo quasi esclusivo degli enti locali. Le competenze e le risorse umane impiegate nella struttura commissariale e nella Struttura di Missione vennero reintegrate e reinserite all'interno di due differenti uffici amministrativi, costituiti tramite intesa tra i Ministri competenti, la Regione Abruzzo e gli Enti locali, coordinati ciascuno da un titolare nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Parliamo degli Uffici Speciali per la ricostruzione: l'USRA (Ufficio Speciale per la Ricostruzione dell'Aquila) e l'USRC (Ufficio Speciale per la Ricostruzione dei Comuni del Cratere)<sup>82</sup>.

---

<sup>82</sup> L'USRC assumerà anche dei compiti di gestione e assistenza alla Conferenza dei Sindaci precedentemente citata.

I compiti affidati a tali uffici sono molteplici e contenuti all'interno dell'art. 67 ter del precedentemente citato d.l. n.134 del 2014. Tale articolo, nominato *"Gestione ordinaria della ricostruzione"*, mette in chiaro quanto *"la ricostruzione e ogni intervento necessario per favorire e garantire il ritorno alle normali condizioni di vita nelle aree colpite dal sisma del 6 aprile 2009, sono gestiti sulla base del riparto di competenze previsto dagli articoli 114 e seguenti della Costituzione"*, ristabilendo dunque una ripartizione assolutamente ordinaria delle competenze in campo. Successivamente determina con precisione la costituzione, la natura e i compiti degli Uffici Speciali: in particolare si parla di *"assistenza tecnica alla ricostruzione pubblica e privata"*, di *"monitoraggio finanziario e attuativo degli interventi"*, di assicurare *"nei propri siti internet istituzionali un'informazione trasparente"* di eseguire controlli *"ai profili della coerenza e della conformità urbanistica ed edilizia delle opere eseguite rispetto al progetto approvato attraverso controlli puntuali in corso d'opera"*. E' dunque evidente la differenza tra le funzioni della Struttura tecnica di missione e quelle degli Uffici Speciali; se infatti la STM aveva una funzione spiccatamente istituzionale e di esclusivo supporto al ruolo di pianificazione territoriale del Commissario, implicando un coinvolgimento necessario nelle pratiche e nelle procedure di ricostruzione, gli Uffici Speciali si caratterizzano invece per una funzione di ausilio maggiormente indirizzata verso il privato e meno coinvolta nelle vicende strettamente procedurali.

Tornando al d.l. 134 del 2012, si intuisce facilmente che l'obiettivo del decreto in materia di governance post-sisma era in realtà ancora più ambizioso: vi era infatti la volontà di istituire presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti una nuova Struttura Tecnica di Missione permanente, con funzioni di coordinamento dei processi di ricostruzione e sviluppo post-sisma. Si parla dunque di un nucleo permanente di professionalità specializzate per finalità specificatamente connesse a

calamità e seguente ricostruzione, strettamente e direttamente legato al Ministero. Tale progetto vide poi la luce due anni dopo con il DPCM 1/4/2014, che ha appunto istituito la “Struttura di missione per il coordinamento dei processi di ricostruzione e sviluppo dei territori colpiti dal sisma del 6 aprile 2009”. Tale Struttura ha il compito di coordinare le amministrazioni centrali interessate nei processi di ricostruzione e di sviluppo dell'area del cratere aquilano al fine di indirizzare e dare impulso, con la Regione Abruzzo e gli enti locali, agli Uffici speciali per la ricostruzione, in partenariato con le associazioni e con le organizzazioni di categoria presenti nel territorio, oltre che un ruolo di vigilanza sull'attuazione degli obblighi di monitoraggio finanziario, fisico e procedurale sugli interventi di ricostruzione da parte delle amministrazioni competenti.

Tale Struttura verrà poi accompagnata dalla cosiddetta “Casaitalia”, una nuova Struttura di Missione sorta con il DPCM 23/09/2016. Casaitalia acquisisce la funzione di definire *“una policy generale di messa in sicurezza del Paese, elaborando un piano strategico articolato in misure attuative che ne consentano la progressiva e più ampia realizzazione, sia da parte delle istituzioni che da parte dei cittadini”*<sup>83</sup>. La funzione strategica del progetto “Casaitalia” si pone nella volontà di promuovere la sicurezza del Paese in caso di rischi naturali, soprattutto in termini preventivi. Ad oggi si caratterizza anche per delle forme di controllo governativo poste sulle attività di ricostruzione post-sisma. Si tratta di un primo vero tentativo di uniformare la gestione e la governance del rischio naturale in Italia, pur non accompagnato in termini legislativi dalla precedentemente evocata “legge dell'emergenza”, in grado di evitare un approccio sempre diverso alle purtroppo numerose emergenze naturali che sorgono sul nostro territorio.

---

<sup>83</sup> <http://www.casaitalia.governo.it/it/>

Proprio nell'ambito di Casaltalia si registra recentemente una delle novità più interessanti in materia di governance delle ricostruzioni. Il 23 luglio 2020 è stato infatti istituito a Palazzo Chigi il "Tavolo per il coordinamento delle ricostruzioni", un tavolo di confronto istituzionale dal Capo Dipartimento di Casaltalia e con la presenza di tutti i Commissari straordinari tuttora coinvolti nelle ricostruzioni post-sisma italiane. La volontà è sempre quella di garantire un palcoscenico legislativo che sia più possibilmente omogeneo lungo tutto il territorio e che registri il maggior coinvolgimento possibile di tutti gli attori interessati, dalla società civile alla politica.

#### **4.1.2. LA PIANIFICAZIONE POST-SISMA. LA L. 77/2009 E LA L.134/2012**

Come anticipato, è il primo citato decreto legislativo n. 39 del 28 aprile 2009, convertito nella l. n. 77 del 24 giugno 2009 ad introdurre e reimmettere nel panorama legislativo italiano i piani di ricostruzione. La disposizione legislativa è per la verità particolarmente scarna e stringata. L'art. 14 comma 5 bis sancisce che *"I sindaci dei comuni di cui all' articolo 1, comma 2, predispongono, d'intesa con il presidente della regione Abruzzo - Commissario delegato ai sensi dell' articolo 4, comma 2, d'intesa con il presidente della provincia nelle materie di sua competenza, piani di ricostruzione del centro storico delle città, (...), definendo le linee di indirizzo strategico per assicurarne la ripresa socio-economica e la riqualificazione dell'abitato, nonché per facilitare il rientro delle popolazioni sfollate nelle abitazioni danneggiate dagli eventi sismici del 6 aprile 2009"*.



Viene dunque previsto che la pianificazione per la ricostruzione venga interamente controllata e gestita dai singoli Comuni competenti. I Comuni, in concreto, non perdono la disponibilità dei normali strumenti urbanistici, garantendosi inoltre la possibilità di dotarsi di un ulteriore e straordinario atto pianificatorio, quale appunto il piano di ricostruzione. Esso diviene destinato ad essere utilizzato in maniera autonoma da parte di ogni Comune del Cratere coinvolto nel sisma, all'interno di linee guida commissariali.<sup>84</sup>

Sarà poi il successivo decreto n.3/2010 (emanato direttamente dal Presidente di Regione in qualità commissariale) a dare una forma più riconoscibile a tale strumento urbanistico. Tale decreto sancisce all'articolo 1, quattro "*Linee di indirizzo strategico*": il potenziamento e la valorizzazione dei sistemi territoriali locali, con la individuazione di aree omogenee in funzione di settori strategici di intervento, la riqualificazione delle reti ambientali e storico culturali, la razionalizzazione della mobilità territoriale e urbana e infine la diffusione, la capillarità e l'efficienza delle reti infrastrutturali, dei servizi e delle centralità. Come è facile intuire si tratta di macrotematiche piuttosto generiche che hanno di per sé poco a fare con le concrete attività di ricostruzione territoriale successive al trauma sismico.

Il piano di ricostruzione si pone come uno strumento d'intervento straordinario, dotato sia di valenza strategica, sia di valenza conformativo-urbanistica, sovraordinata agli strumenti urbanistici previgenti.<sup>85</sup>

Analizzando la fase strettamente procedurale, il piano di ricostruzione deve essere anticipato secondo la disposizione normativa, da un'attività

---

<sup>84</sup> POLI G. "*Pianificazione urbanistica e commissariamento nella legislazione dell'emergenza: utilità o inefficienza della sostituzione degli enti territoriali con commissari?*" Rivista Giuridica dell'Edilizia, 2019, fasc.VI

<sup>85</sup> CLEMENTI A. "*Verso una convergenza bilanciata tra urbanistica e sviluppo*", Rivista Giuridica dell'Edilizia, 2013, fasc.3

di perimetrazione, attività preliminare posta di fatto integralmente nelle mani del Sindaco, secondo l'art. 2 dello stesso decreto. Ai fini della predisposizione dei piani di ricostruzione, la perimetrazione deve individuare parti del territorio comunale considerabili come centro storico e interessate quindi ad un'attività di pianificazione straordinaria. Il Comune dell'Aquila definirà la perimetrazione come *“una mera evidenziazione delle parti del territorio, strutture, aree di pertinenza, urbanizzazioni su cui intervenire”*.

L'area di intervento a cui fanno riferimento i piani di ricostruzione è dunque espressamente il centro storico della città. L'art. 5bis della l.77/2009 definisce con maggiore precisione quali parti della città debbano essere intese come centro storico. In particolare, secondo lo stesso articolo si deve parlare di:

*“1.1 Centri e nuclei che rivestono carattere storico, artistico e di pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, dei centri e nuclei stessi; a tal fine possono essere ricomprese nel perimetro anche le aree adiacenti il centro storico necessarie alla realizzazione di opere di urbanizzazione. La perimetrazione può ricomprendere anche immobili non aventi le caratteristiche precedenti purchè adiacenti il centro storico e danneggiati dal sisma.*

*1.2 nuclei e insediamenti del territorio rurale, costituiti da strutture insediative rappresentate da edifici e spazi pertinenziali;*

*1.3 centri e nuclei, definibili di particolare interesse, nei quali gli edifici distrutti o gravemente danneggiati, che, alla data del presente atto, siano stati dichiarati inagibili o da demolire con ordinanza sindacale o che presentino sulla base delle schede di rilevamento un danno grave o gravissimo, superino il 70% degli edifici esistenti;*

*1.4 edifici storici vincolati ai sensi del codice dei BB.CC., ovvero situati in zone sottoposte a vincolo paesaggistico ai sensi del codice dei BB.CC. o che ricadono all'interno di un'area protetta ai sensi della legge 6 dicembre 1991, n. 394 o della legge regionale 21 giugno 1996 n.38"*

Con la delibera consiliare n. 35 del 30 aprile 2010 l'amministrazione comunale aquilana approva la perimetrazione del capoluogo e delle frazioni, il primo vero atto del processo di ricostruzione delineato dal decreto. Tramite il decreto n. 3 del 9 marzo 2010 viene stabilita la procedura per l'approvazione della perimetrazione. Il Sindaco predispone autonomamente la perimetrazione e promuove successivamente il raggiungimento dell'intesa con il Commissario delegato per la ricostruzione, senza dunque prevedere in questa fase una possibilità di consultazione o di approvazione preventiva da parte del Consiglio Comunale <sup>86</sup>. Tale attività evidenzia fin da subito un certo "*dirigismo commissariale*" <sup>87</sup> che contorna e accompagna l'intera attività di ricostruzione, distanziandosi dai modelli ordinari procedimentali in termini di pianificazione, pur provando a mettere al centro della governance l'esperienza territoriale dei singoli Sindaci.

Il decreto stabiliva allora che successivamente per ciascun Comune all'interno del perimetro prima individuato (perimetro che rappresenterà per buona parte dei Comuni del Cratere l'intero territorio comunale, facendo così diventare inevitabilmente il piano di ricostruzione un vero e proprio nuovo piano regolatore), vengono definiti uno o più piani di ricostruzione. La necessità evidenziata è quella di individuare "*una o più*

---

<sup>86</sup> Emerge in questa fase un chiaro ed evidente elemento di criticità, segnalato da MANTINI P. "*Lo ius publicum della ricostruzione in Abruzzo*" in "*Il diritto pubblico dell'emergenza e dell'emergenza in Abruzzo*". Si afferma testualmente che "*Tale procedura determina un conflitto permanente tra il Sindaco che adotta i piani, e il Consiglio Comunale, chiamato alla mera approvazione di essi. Cosa succede se il Consiglio non approvasse un piano di ricostruzione già adottato da Sindaco?*"

<sup>87</sup> PROPERZI G. "*La questione urbanistica*" in "*Il diritto pubblico dell'emergenza della ricostruzione in Abruzzo*" a cura di MANTINI P., op.cit.

*parti che si configurino come ambiti urbanistici ed edilizi significativi, finalizzati ad un insieme di interventi integrati, aventi ad oggetto uno o più aggregati edilizi”.* Viene poi accompagnata ai piani di ricostruzione post-sisma una lunga serie di macro-obiettivi, che vanno dalla ripresa socio-economica del territorio di riferimento, alla promozione di una riqualificazione dell’abitato, oltre che ovviamente la volontà di facilitare il rientro delle popolazioni nelle abitazioni recuperate a seguito dei danni causati dal sisma.<sup>88</sup>

La procedura di approvazione dei piani di ricostruzione prevista dal decreto inizia con la pubblicazione dell’atto di perimetrazione, rendendo dunque note le proposte di ambiti da assoggettare a piani di ricostruzione. Il Sindaco pubblica allora un avviso con il quale richiede ai proprietari interessati di presentare proposte di intervento per i propri immobili, nel termine di 30 giorni dalla pubblicazione dell’atto. Il Sindaco acquisisce le proposte giunte, ne verifica l’ammissibilità e predispone i piani di ricostruzione con relativi piani finanziari. Tali piani vengono successivamente depositati nella segreteria comunale per 15 giorni, durante il quale qualunque interessato può presentare osservazioni. Entro 10 giorni dal termine di scadenza per la presentazione delle osservazioni, lo stesso Sindaco indice una conferenza di servizi apposita, finalizzata ad acquisire pareri, nulla osta ed altri atti di assenso eventualmente necessari che si ricollegano a disparati interessi amministrativi coinvolti. Esaurita tale fase, il Sindaco, previa intesa commissariale raggiunta, trasmette il piano al Consiglio Comunale che lo approva nei 15 giorni successivi. La presenza di scadenze temporali così rigide, stride oggi in maniera quasi tristemente comica con i ritardi accumulati anno dopo anno nell’attività di ricostruzione post sisma. Il

---

<sup>88</sup> Art. 5 D. 3/2010

piano di ricostruzione per il capoluogo abruzzese è stato conclusivamente approvato dal Comune il 9 febbraio 2012.

L'attuazione dei piani di ricostruzione post-sisma si fonda mediante *“interventi singoli o in forma associata, aventi ad oggetto uno o più aggregati edilizi”*, oppure mediante programma integrato, in particolare *“nei casi di particolare compromissione dell'aggregato urbano, che necessiti di interventi unitari, anche di carattere urbanizzativo.”*<sup>89</sup> Gli interventi diretti sono di norma d'iniziativa privata e riguardano tutti gli edifici singoli o aggregati ricadenti all'interno dei perimetri. Su tali interventi viene tuttavia prescritto il rispetto della norma attuativa della zona di PRG in cui ricade l'edificio<sup>90</sup>. Per quanto riguarda invece i programmi integrati, si prevede che il Sindaco, secondo la procedura indicata nel decreto, debba procedere a bandire un procedimento ad evidenza pubblica per l'individuazione di un unico soggetto attuatore con compiti di progettazione e realizzazione degli interventi, pubblici e privati.

Risulta opportuno a questo punto un brevissimo excursus sulle caratteristiche più marcate dei programmi integrati; parliamo di *“programmi complessi”* introdotti in via generale nell'ordinamento dall'art. 16 della l.17 febbraio 1992 n. 179. Essi agiscono, in breve, ai fini della riconversione di intere parti degradate del territorio comunale, con interventi di dimensione tale da incidere sulla riorganizzazione globale della città. Il secondo comma dell'art. 16 della citata legge specifica quanto il programma integrato di intervento abbia la possibilità di interessare *“zone in tutto o in parte edificate o da destinare anche a nuova edificazione”*, facendo sì che possano essere considerate oggetto del programma le più diverse tipologie di intervento. Caratteristica essenziale del programma integrato è inoltre la propria spiccata

---

<sup>89</sup> Art. 7 D.3/2010

<sup>90</sup> Si richiama nel dettaglio a *“Il piano di ricostruzione dei centri storici di L'Aquila e frazioni”* relazione pubblicata dall'Assessorato alla Ricostruzione e alla Pianificazione del Comune dell'Aquila nel dicembre 2011.

negozialità e capacità integrativa tra iniziativa pubblica e iniziativa privata, tanto è che venne individuato come uno dei primi modelli previsti dal legislatore nazionale di “urbanistica consensuale”.<sup>91</sup>

E’ dunque evidente che parliamo di un piano con funzioni di impatto duraturo sul territorio, proteso per natura ad uno sviluppo edilizio nuovo, comportando interventi di dimensione tale da incidere sulla riorganizzazione globale della città. Tali caratteristiche hanno fatto da subito sorgere dei dubbi<sup>92</sup> sull’opportunità di riservare l’attuazione della ricostruzione a tale tipologia di piano, piuttosto che magari affidarsi invece ad un più chirurgico piano di recupero, piano che come abbiamo precedentemente analizzato (3.2) presenta invece una funzione più tradizionalmente simile a quella dei piani di ricostruzione post-bellici.

Vale sempre la pena ricordare che dentro questo complesso impianto di pianificazione, si erge in maniera vigorosa la mano commissariale. Il potere del commissario in questa fase si evidenzia soprattutto come un potere di emissione di linee di indirizzo strategico per la ri-pianificazione, funzionale a coordinare tutti i diversi interventi comunali nell’area del Cratere, linee guida orchestrate insieme alla precedentemente citata Struttura Tecnica di Missione che non lasciano totale libertà di movimento e un carattere di ordinarità all’azione dei comuni.

La gestione della ricostruzione urbana avviata dalla l.77/2009 è stata molto lunga e tortuosa, caratterizzata da una pleora di decreti e rilasciando una serie sterminata di giudizi negativi alle sue spalle. E’ stato evidenziato quanto per la prima volta in Italia, la pianificazione d’emergenza si sia appropriata anche della pianificazione ordinaria. Il

---

<sup>91</sup> URBANI P., CIVITARESE MATTEUCCI S. “*Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*”, op.cit.

<sup>92</sup> MANTINI P. “*Il diritto pubblico dell’emergenza e della ricostruzione in Abruzzo-Lo ius publicum della ricostruzione in Abruzzo*”, op.cit.

modello di pianificazione prospettato è stato addirittura paragonato *“alle più autoritarie teorie di pianificazione degli anni Trenta.”*<sup>93</sup>

La ricostruzione soprattutto nei primi anni del post-sisma si è mossa estremamente a rilento, svelandosi incapace di fornire soluzioni adeguate in tempi brevi. Il subentro dell'amministrazione straordinaria, rappresentata dalla figura commissariale e dalla STM, si è distinto principalmente per un coinvolgimento eccessivo all'interno dei procedimenti amministrativi, finendo per burocratizzare in maniera spesso eccessiva i passaggi procedurali, comportando evitabili rallentamenti.<sup>94</sup>

In linea generale è possibile sostenere che l'attività di pianificazione post-sisma si sia voluta sobbarcare di compiti e responsabilità fin troppo eccessive, estranee alla situazione emergenziale presente. La ricostruzione fisica della città è stata in realtà una ri-pianificazione globale del territorio, facendo conseguentemente venire meno la funzione schiettamente di ripristino territoriale che dovrebbe caratterizzare i piani di ricostruzione, utilizzati invece nella fattispecie aquilana in maniera fin troppo indiscriminata sul territorio. Ciò è per di più amplificato dai numeri macroscopici prima evidenziati che hanno caratterizzato il sisma aquilano. Utili possono essere le parole dell'ex Sindaco dell'Aquila Massimo Cialente che sosteneva nel febbraio del 2011<sup>95</sup> quanto *“il piano di ricostruzione (...) deve risolvere esigenze specifiche e generali per ogni area perimetrata di stretto riferimento, ma non deve essere considerato in via esclusiva uno strumento urbanistico ad attuazione esecutiva, dal momento che in tal caso diverrebbe una norma generale destinata ad appesantire l'intero processo di ricostruzione.”*

---

<sup>93</sup> FRISCH J. *“L'Aquila: il trionfo dell'urbanistica dell'emergenza”*, op.cit.

<sup>94</sup> POLI G. *“Pianificazione urbanistica e commissariamento nella legislazione dell'emergenza: utilità o inefficienza della sostituzione degli enti territoriali con commissari?”* Rivista Giuridica dell'Edilizia, 2019, fasc.VI

<sup>95</sup> Intervista al quotidiano *“Il Centro”*

Così facendo si è in sostanza voluto procedere all'attuazione e alla messa in pratica di strumenti urbanistici straordinari e legati all'emergenza, in un contesto invece che mirava ad una conformazione duratura e programmatica del territorio intero e non solo quello risultato come effettivamente danneggiato; così facendo il piano di ricostruzione è diventato una sorta di vero e proprio nuovo piano regolatore generale "mascherato". Il risultato dell'eccessiva carica pianificatoria conferita ai piani di ricostruzione, provoca l'attuazione di piani eccessivamente "idealisti" nelle intenzioni e non in grado di produrre azioni concrete e veloci come si presupporrebbe in fattispecie emergenziali.

In sostanza, delle due l'una: o si mira ad una ricostruzione a lunga gittata, fondata sui principi della rigenerazione urbana e del ripensamento del territorio che sia però accompagnata da ordinarietà e assenza di procedure appesantite da organi centrali o straordinari, oppure si provvede ad una ricostruzione chirurgica, fondata su una esclusiva volontà di ripristinare velocemente il territorio (facendo riacquisire ai piani di ricostruzione quella che era la propria funzione tradizionale) con la presenza anche di procedure straordinarie e fortemente derogatorie. Il sisma aquilano si è mosso su una direttrice doppia, non riuscendo a centrare l'obiettivo. E' stata infatti impressa sul sisma una "pianificazione d'emergenza" caduta nell'equivoco di voler perseguire gli obiettivi della ricostruzione velocemente e di qualità, due concetti che nel diritto urbanistico e nella pianificazione territoriale difficilmente convergono, dati i tempi naturalmente lunghi della pianificazione del territorio.<sup>96</sup>

I piani di ricostruzione vengono brevemente menzionati anche all'interno della l.134/2012, l'intervento legislativo prima citato che segna il passaggio formale dalla fase emergenziale alla fase ordinaria. L'art. 67 quinquies comma 1 fissa in centoventi giorni dall'entrata in vigore della

---

<sup>96</sup> FRISCH J. "L'Aquila: il trionfo dell'urbanistica dell'emergenza", op.cit.



legge il limite per la predisposizione dei PDR, provando ad imprimere una velocizzazione al processo generale. Il ritorno ad una gestione più ordinaria modifica anche l'iter procedurale dei piani di ricostruzione; si passa infatti dalla ricerca di un'intesa tra Commissario Delegato per la Ricostruzione-Presidente della Regione Abruzzo, Sindaco e Presidente della Provincia, si passa alla conclusione e alla stipula di un accordo di programma tra il Comune proponente e la Provincia competente, per quanto riguarda le dinamiche urbanistiche del piano. Per quanto invece riguarda l'attestazione della congruità economica, essa spetta agli Uffici Speciali, tramite l'emanazione di un nulla osta apposito di competenza<sup>97</sup>.

Il nuovo decreto stabilisce all'interno del primo comma dell'art. 67 quater i "nuovi" obiettivi generali della ricostruzione, che vanno dal *"rientro della popolazione nelle abitazioni attraverso la ricostruzione"*, alla *"attrattività della residenza attraverso la promozione e la riqualificazione dell'abitato"*, fino alla *"più generale qualità ambientale"*. Il secondo comma dello stesso articolo segnala poi quali sono le modalità per attuare al meglio tali propositi. Non vengono in tal senso citati i piani di ricostruzione; si parla più sbrigativamente di *"interventi singoli o in forma associata da parte dei privati, aventi ad oggetto uno o più aggregati edilizi, che devono essere iniziati entro il termine inderogabile stabilito dal comune"*, oppure di *programmi integrati*, che vengono dunque invece ripresentati e messi stavolta al centro dell'attività di ricostruzione, garantendo quindi l'utilizzo di uno strumento urbanistico più congruo a fornire indicazioni programmatiche a lunga gittata, con la possibilità di integrare il progetto con forme di finanziamento private, favorite dalla natura negoziale del programma.

Nell'ambito del terremoto abruzzese si può notare anche un'assenza di veri e propri elementi di prevenzione urbanistica utilizzati nelle attività di

---

<sup>97</sup> <http://www.usrc.it/attivita/piani-di-ricostruzione/i-piani-di-ricostruzione>

pianificazione. La l. 77/2009 definiva all'interno del capo quarto delle "misure per la prevenzione del rischio sismico", autorizzando una spesa annuale per implementare la materia; si è però dovuto attendere circa due anni per ottenere una metodologia e un criterio da utilizzare per disciplinare la distribuzione dei contributi. In realtà si segnala poi che l'art. 18 dell'OPCM n.4007 che disciplina tali contributi parla di un incentivo dato alle iniziative volte al miglioramento della gestione dell'attività di emergenza nella fase immediatamente successiva al terremoto: il riferimento dunque è sempre solo consequenziale all'emergenza, dimenticando un'attività concreta da attuare in termini di prevenzione. Deve essere anche evidenziato quanto tali tipologie di iniziative siano state proposte dalla Protezione Civile, continuando a ragionare in una prospettiva di intervento esclusivamente straordinario<sup>98</sup>. La prevenzione di certo non è stata posta al centro delle attività di ricostruzione nell'esperienza aquilana.

Non sono comunque stati tutti negativi i pareri e i giudizi sull'applicazione del piano di ricostruzione in tal modo. Esso è stato anche positivamente definito come un "*modello innovativo*", in grado di garantire la formazione di un piano unico emanato tramite un modello di governance multilivello orizzontale, che sappia favorire una convergenza sul territorio di diverse politiche di programmazione dello sviluppo locale, che vanno a toccare svariati interessi, dall'urbanistica alle infrastrutture.<sup>99</sup>

E' sicuramente indubbio che il modello del piano di ricostruzione, sia stato visto con una certa diffidenza da parte del comune aquilano. L'amministrazione locale avrebbe certamente preferito attenersi più possibile al vecchio piano regolatore generale, sebbene sia stata in

---

<sup>98</sup> AA.VV. "*Prevenzione e ricostruzione per la riduzione del rischio sismico*", Atti della XV Conferenza Nazionale SIU, Società Italiana Urbanisti presentato nel convegno "*L'Urbanistica che cambia. Rischi e valori*", 2012

<sup>99</sup> CLEMENTI A. "*Verso una convergenza bilanciata tra urbanistica e sviluppo*", Rivista Giuridica dell'Edilizia, fasc.3, 2013

qualche modo “obbligata” a ricorrere allo strumento del piano di ricostruzione, in quanto condizione per l’ erogazione dei contributi pubblici agli interventi privati di riparazione.

Il PDR ha invece ricevuto un grado di applicazione più alto e partecipato nei Comuni del Cratere. Tali Comuni hanno infatti utilizzato il modello del piano, sperimentando concretamente la visione di una nuova urbanistica, finalizzata alla rigenerazione dei centri storici danneggiati e al tempo stesso coordinata strettamente con la pianificazione strategica d'area vasta ispirata dai piani di ricostruzione, sfruttando in maniera ottimale il nuovo sistema di governance caratterizzato dal partenariato intercomunale e dalla cooperazione con Regione e Stato, oltre che dall’apporto tecnico della STM.<sup>100</sup>

Per concludere tale panoramica sul sisma abruzzese può essere utile riprendere le parole di Fabrizio Curcio<sup>101</sup>, attuale presidente della prima menzionata Casaltalia, struttura che provvede ad occuparsi anche di ricostruzione. *“I dati di quanto è stato fatto finora, per quanto riguarda la ricostruzione privata, sono buoni. Non altrettanto per la ricostruzione pubblica e per le aree al di fuori del capoluogo. Sulla ricostruzione privata i processi messi in piedi da tutto il sistema territoriale stanno dando risultati buoni dopo 11 anni: sul capoluogo siamo a un 70% di ricostruzione fisica, e confidiamo che in 3-4 anni termineremo.”* Delle 29.568 pratiche di ricostruzione privata presentate ne sono dichiarate concluse 28.326, evidenziando un avanzato stato dei lavori. Più complesso la situazione che invece appunto riguardo la ricostruzione pubblica. Nel merito degli interventi si rileva che 36 sono in fase di programmazione, 93 in fase di progettazione, 91 in fase di attuazione, 130 in fase di collaudo ed infine 318 risultano conclusi. Per la ricostruzione

---

<sup>100</sup> CLEMENTI A. “Verso una convergenza bilanciata tra urbanistica e sviluppo”, Rivista Giuridica dell’Edilizia, fasc.3, 2013

<sup>101</sup> Intervista a “la Repubblica” del 6 aprile 2020

post-sisma in Abruzzo fino ad oggi sono state stanziare risorse per circa 17,7 miliardi di euro.<sup>102</sup>

#### **4.2 IL SISMA EMILIANO: EVOLUZIONE DELLA GOVERNANCE**

Pur non applicando un sistema di governance e di ripartizione delle competenze troppo differente rispetto all'esperienza abruzzese, il sisma emiliano del 2012 ha riscontrato risultati pratici estremamente più celeri ed efficaci. Ovviamente tale dato non può essere spiegato e compreso solo effettuando un'analisi delle politiche di governo del territorio applicate.

Innanzitutto, in termini di pura forza sprigionata dal sisma, quello abruzzese è stato di magnitudo momento pari a 6.3 gradi, cioè di circa dieci volte superiore rispetto al sisma del 26 maggio 2012, secondo le parole dell'INGV, fermo a 6.1 gradi. Gli sfollati in occasione del sisma abruzzese sono stati 70.000, a fronte dei 45.000 del 2012. Il sisma emiliano è rimasto inoltre prevalentemente lontano dai grandi centri della regione, intervenendo su una zona dalla spiccata potenza industriale, ben diversa dalle caratteristiche maggiormente rurali della provincia aquilana. La ripresa e le attività di ricostruzione si sono concentrate maggiormente su elementi di ripresa economica, facendo inoltre tesoro di tutti gli errori commessi in Abruzzo pochi anni prima. Il contesto economico era d'altronde molto differente; basti pensare che

---

<sup>102</sup> I dati sono aggiornati al 4 aprile 2020 e sono forniti dal sito "Ingenioweb"

da una parte, nel 2009 il PIL pro capite in Abruzzo era di 16.311,10 € mentre in Emilia-Romagna era di 24.396,20 €. <sup>103</sup>

Tuttavia è importante analizzare cosa è stato compiuto differentemente in Emilia e che evoluzione di governance è stata applicata nella fase emergenziale.

Si può innanzitutto evidenziare quanto l'influenza centrale (e quindi anche gli spostamenti di competenza conseguenti) della Protezione Civile sia stata decisamente meno "invadente". A differenza dell'esperienza abruzzese, la figura del Commissario venne direttamente e immediatamente individuata nei Presidenti di Regione colpiti, che assunsero da subito l'incarico con il d.l. n. 74/2012, convertito con la l. n. 122/2012<sup>104</sup>.

La funzione principale posta nella logica commissariale è quella di fornire un coordinamento istituzionale delle politiche della ricostruzione e del relativo monitoraggio<sup>105</sup>. Il decreto prevede la possibilità per il Commissario di *"avvalersi per gli interventi dei sindaci dei comuni e dei presidenti delle province interessati dal sisma, adottando idonee modalità di coordinamento e programmazione degli interventi stessi"* L'art. 17 del d.l. 74/2012 sancisce che la Giunta Regionale debba monitorare l'attuazione di piani e programmi approvati, raccogliere continuamente dati sullo stato di avanzamento degli interventi di riparazione e

---

<sup>103</sup> I dati provengono dal dossier *"Ricostruire l'emergenza"*, pubblicato dalla Regione Emilia-Romagna il 31 dicembre 2014.- <https://territorio.regione.emilia-romagna.it/paesaggio/pubblicazioni/Dossiersisma.pdf>

<sup>104</sup> Il decreto nomina i Presidenti delle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto Commissari delegati per l'assistenza alle popolazioni, la ricostruzione e la ripresa economica nei territori di rispettiva competenza. Il decreto fissa poi al 2 agosto 2012 (meno di tre mesi dopo il sisma) la data di cessazione delle attività della DICOMAC (la struttura operativa emergenziale prima citata della Protezione Civile) e il passaggio di consegne ai presidenti delle Regioni.

<sup>105</sup> BONETTI T. *"Diritto amministrativo dell'emergenza e governo del territorio: dalla collera del drago al piano della ricostruzione"*, Rivista Giuridica dell'Edilizia, 2014, Fascicolo IV.

provvedere a ripristinare con miglioramento sismico, fornendo da subito i presupposti per un panorama coordinato e collaborativo.

La governance operata sul sisma emiliano si caratterizza rispetto a quella abruzzese per la presenza di strutture che detengono quasi esclusivamente funzioni di supporto tecnico-operativo, piuttosto che di vera e propria funzione decisionale.

Sono stati istituiti dei soggetti appositi con poteri specifici di indirizzo e di controllo; si segnala in particolare il Comitato Istituzionale e di indirizzo, un comitato istituito l'8 giugno 2012 con ordinanza del Commissario delegato n. 1/2012, presieduto dal Presidente della Regione Emilia-Romagna e composto dai Presidenti delle Province di Bologna, Modena, Ferrara e Reggio Emilia. Tale comitato ha funzione di indirizzo e coordinamento circa le azioni da intraprendere per la rapida ed efficace realizzazione degli interventi previsti dal d.l. 74 del 2012, senza dunque alcuna intrusione in termini procedurali o decisionali.

Un supporto invece di carattere tecnico-operativo è stato garantito da altre strutture apposite: in primis si segnala il ruolo del CUR, Comitato Unico per la Ricostruzione, struttura tecnica composta dai rappresentanti della regione, della provincia e del comune territorialmente competenti o della unione di comuni cui siano state conferite le funzioni di pianificazione. Essa ha il determinante compito di rilasciare ai Comuni che elaborano il piano della ricostruzione un'intesa unica sostitutiva delle riserve, intese, pareri e di ogni altro atto di assenso, comunque denominato, richiesti dalla legislazione vigente per l'approvazione degli strumenti urbanistici attuativi e del piano della ricostruzione. Si tratta di un punto su cui si tornerà successivamente.

Fondamentale è anche il ruolo della Struttura Tecnica Commissariale; introdotta dal d.l. 83/2012, convertito poi in legge n. 134/2012, lo stesso intervento legislativo che introduce una nuova Struttura di Missione per

il sisma abruzzese. Essa ha funzioni prevalentemente generali e di supporto nei confronti dei Commissari. Tale struttura autorizza i presidenti delle Regioni a istituire una selezione di personale dipendente delle pubbliche amministrazioni in posizione di comando o distacco, nel limite di quindici unità. Stabilisce che i commissari delegati provvedono, anche in deroga agli strumenti urbanistici vigenti, alla localizzazione di aree destinate alla realizzazione di moduli temporanei utilizzando prioritariamente le aree di ricovero contenute nei piani di emergenza, se esistenti.

La rilevanza del ruolo delle istituzioni locali nell'esperienza emiliana si evidenzia anche con il fatto che la legge chiave in materia di norme tecniche sulla ricostruzione è una legge regionale, la l.r. 16/2012, approvata dal Consiglio Regionale il 21 dicembre 2012.

Lo stato di emergenza post-sisma, valido tuttavia per una porzione delimitata e ridimensionata del Cratere, è ancora in vigore in seguito a numerose proroghe e rimarrà tale fino al 31 dicembre 2020.

#### **4.2.2 IL TERREMOTO EMILIANO: LA PIANIFICAZIONE POST-SISMA: LA L.R. 16/2012**

Sebbene la legge regionale 16/2012 (*"Norme per la ricostruzione nei territori interessati dal sisma del 20 e 29 maggio 2012"*) lo individui come strumento facoltativo, non vi è dubbio che il mezzo principale di governo del territorio utilizzato ad hoc per la fattispecie emiliana sia, anche in questo caso, il piano della ricostruzione. Appare opportuno analizzare ed evidenziare le caratteristiche più di spicco del modello di piano urbanistico utilizzato nel caso emiliano, per poi osservare le modalità di approvazione dello strumento.

Tale piano deve porsi l'obiettivo di disciplinare le trasformazioni urbanistiche da realizzare nel corso dei processi di ricostruzione, perseguendo la finalizzazione degli obiettivi generali sanciti nell'art. 3 della medesima legge.<sup>106</sup>

Bisogna tuttavia fare attenzione a non considerare il piano della ricostruzione utilizzato in Emilia come uno strumento simile rispetto a quello prospettato nell'esperienza abruzzese. Le differenze sono palesi.

Ciò si ravvede innanzitutto già dal rapporto intercorrente tra gli ordinari e previgenti strumenti urbanistici, quali ovviamente il piano regolatore generale, e quello appunto straordinario del piano di ricostruzione; in tal senso il legislatore in Emilia si è mostrato molto più chiaro e netto rispetto a quanto avvenuto nell'esperienza più sfumata abruzzese. La normativa emergenziale ha provveduto da subito a salvaguardare a monte la validità degli strumenti urbanistici correnti al momento del sisma, elevandoli a punto di riferimento primario per tutti i momenti susseguenti nella ricostruzione.<sup>107</sup> Già l'art. 12 della l.16/2012 specificava quanto il piano di ricostruzione potesse essere usato come *“variante alle previsioni cartografiche e normative della pianificazione vigente, indispensabili per promuovere lo sviluppo degli interventi di riparazione, ripristino con miglioramento sismico e di ricostruzione”*. Insomma, il piano di ricostruzione, come correttamente e successivamente confermato dalla successiva ordinanza commissariale n.60/2013, deve essenzialmente essere inteso come una vera e propria variante agli strumenti urbanistici vigenti, in grado di intervenire solo in fattispecie ben individuate; tali fattispecie sono ad esempio una delocalizzazione necessaria e funzionale, una modifica necessaria della morfologia urbana e degli assetti urbanistici

---

<sup>106</sup> Tra cui si cita in particolare la necessità *“di favorire la ripresa delle attività delle comunità insediate e la rigenerazione delle condizioni di vita e di lavoro”*.

<sup>107</sup> POLI G. *“Pianificazione urbanistica e commissariamento nella legislazione dell'emergenza: utilità o inefficienza della sostituzione degli enti territoriali con commissari?”* Rivista Giuridica dell'Edilizia, 2019, fasc.VI



oppure in presenza di eventuali modifiche normative che possano incidere sul rilascio dei titoli abitativi in fase di ricostruzione.<sup>108</sup>

Il piano di ricostruzione emanato deve in sostanza sempre (o quanto meno il più possibile delle volte) attenersi alle prescrizioni urbanistiche già presenti all'interno dei vigenti piani regolatori generali. Il PDR viene dunque inteso come uno strumento urbanistico di carattere straordinario ed estremamente specificato, che ha la possibilità di intervenire solo per porre varianti a quelli che sono gli strumenti urbanistici già regolarmente in vigore e non per effettuare trasformazioni indiscriminate e generalizzate del territorio come invece avvenuto in Abruzzo, riavvicinandosi così in un qualche modo a quella interpretazione "chirurgica" dello strumento che abbiamo analizzato nella propria applicazione più tradizionale. (cap.3).

Il piano deve inoltre prevedere ai sensi dell'art. 12 del comma 1 lett. b) della l.r. 16/2012 *"misure premiali per incentivare processi di addensamento urbano, qualificazione delle dotazioni territoriali e del patrimonio edilizio esistente."*

Elemento ulteriore di spicco della disciplina prevista per i piani di ricostruzione in Emilia, è la già accennata procedura di delocalizzazione prevista ai sensi dell'art. 12 comma 6 della sopracitata legge. Il legislatore può infatti stabilire che alcuni ambiti del territorio comunale devono intendersi come inidonei alla ricostruzione degli edifici, *"per le caratteristiche morfologiche o geologiche del sito o per i vincoli ambientali di inedificabilità che gravano sull'area"*. In questi casi la delocalizzazione si pone come un'opportunità da cogliere, in grado di migliorare la funzionalità dei servizi e di favorire una riqualificazione paesaggistica, architettonica e ambientale dei luoghi. Il piano della ricostruzione

---

<sup>108</sup> Si rimanda nel dettaglio delle ipotesi di intervento in variante del piano di ricostruzione, ad una lettura integrale dell'art. 12 dell'ordinanza commissariale n. 60 del 27 maggio 2013

incaricato deve individuare contestualmente le aree nelle quali attuare la ricostruzione degli edifici, dando priorità al riuso di immobili e aree dismesse collocate all'interno del territorio urbanizzato. Viene previsto che sempre in caso di delocalizzazione, il piano della ricostruzione incaricato dovrà inoltre anche programmare la realizzazione parallela di dotazioni infrastrutturali e opere di urbanizzazione necessarie per garantire la corretta mobilità.

Prima di procedere ad un'attività di delocalizzazione è necessario però per i Comuni che intendano inserirla all'interno dei propri piani, ricevere dapprima una relazione apposita siglata ai sensi del comma 8 del primo citato art. 12; tale relazione deve dare conto della piena approvazione di tutti i soggetti privati interessati, manifestando la volontà di esercitare nella forma più consensuale possibile il potere urbanistico e rafforzando ancor di più l'onere motivazionale<sup>109</sup>. Proprio la volontà del legislatore in Emilia di voler garantire, nonostante le esigenze classiche di celerità in termini emergenziali, spazi partecipativi più ampi possibili per il privato, è da intendersi come una caratteristica del percorso di ricostruzione emiliano.<sup>110</sup>

Altra peculiarità connessa al modello di piano di ricostruzione applicato e utilizzato in Emilia è quella relativa al regime di valenza temporale dello stesso; con una soluzione normativa quantomeno originale, il legislatore dispone che le previsioni urbanistiche del piano della ricostruzione conserveranno la propria efficacia solo fino alla completa attuazione degli interventi per la ricostruzione. Così facendo il legislatore fa in modo che il piano della ricostruzione non acquisisca una durata prefissata o

---

<sup>109</sup> Per questo si può anche parlare di *"delocalizzazione consensuale"*, cit. POLI G. in *"Pianificazione urbanistica e commissariamento nella legislazione dell'emergenza: utilità o inefficienza della sostituzione degli enti territoriali con commissari?"* Riv. Giur. Edil., 2019, fasc. VI

<sup>110</sup> BONETTI T. *"Diritto amministrativo dell'emergenza e governo del territorio: dalla collera del drago al piano della ricostruzione"*, Rivista Giuridica dell'Edilizia, 2014, Fascicolo IV

indeterminata, così come avviene per gli strumenti urbanistici ordinari. Viene così alla luce una flessibilità gestionale decisamente marcata e in grado di adattarsi al meglio alle esigenze emergenziali del momento.

Altro compito che si riconnette alle funzionalità previste per i piani di ricostruzione è quello dell'individuazione delle Unità Minime di Intervento. I Comuni che abbiano intenzione di dotarsi di un piano di ricostruzione, con apposita deliberazione del Consiglio comunale, possono individuare ai sensi dell'art. 5 del suddetto decreto gli aggregati edilizi da recuperare attraverso interventi unitari. Si tratta dunque di edifici autonomi e unità strutturali composte da agglomerati la cui ricostruzione deve essere necessariamente progettata unitariamente e tramite quindi un unico intervento edilizio, che può anche intervenire in deroga rispetto alle prescrizioni urbanistiche vigenti.<sup>111</sup>

Passando invece ad una breve analisi delle procedure di formazione dei piani di ricostruzione è bene concentrarsi prevalentemente sulle differenze rispetto alla procedura prevista per l'esperienza abruzzese. La formazione del piano parte tramite l'elaborazione di un progetto di piano svolto secondo modalità predefinite da ogni amministrazione comunale. In questa fase è ammessa la stipula di accordi preliminari con i soggetti privati ai sensi della l.20/2000, legge già precedentemente citata come esempio di legislazione regionale all'avanguardia in materia di accordi pubblico-privati in fase di pianificazione territoriale. Terminata tale fase preliminare, lasciata come si intuisce molto nelle mani e nella discrezionalità dei singoli Comuni attori, il piano viene formulato e composto in modalità sostanzialmente ordinarie per venire poi adottato dal consiglio comunale.

---

<sup>111</sup> BONETTI T. *“Diritto amministrativo dell'emergenza e governo del territorio: dalla collera del drago al piano della ricostruzione”*, Rivista Giuridica dell'Edilizia, 2014, Fascicolo IV

Successivamente alle fasi tipiche di deposito e pubblicazione del piano, che non presentano elementi discordanti rispetto alla procedura ordinaria<sup>112</sup>, la procedura si caratterizza per la trasmissione del piano a tutti gli enti facenti parte del CUR, Comitato Unico per la Ricostruzione. Parliamo del soggetto di supporto tecnico operativo prima citato, composto dai rappresentanti della regione, della provincia e del comune territorialmente competenti o della unione di comuni cui siano state conferite le funzioni di pianificazione. Tale comitato ha la funzione specifica di rilasciare ai Comuni che elaborano il piano della ricostruzione, un'intesa unica sostitutiva di qualsiasi riserva, parere o ulteriore atto di assenso richiesto per l'approvazione del piano.

Qui è bene rilevare l'elemento probabilmente principale di differenziazione tra il procedimento di approvazione previsto in Abruzzo e quello applicato in Emilia; se infatti nell'esperienza abruzzese ogni singolo Comune aveva l'onere di convocare una apposita conferenza di servizi con il compito di ottenere autorizzazioni, permessi o nulla osta, nel caso emiliano il procedimento risulta maggiormente semplificato. La conferenza (che in questo caso appunto corrisponde al CUR) non viene convocata singolarmente e appositamente da ogni Comune volta per volta e piano per piano; si tratta invece di un comitato unico regionale a cui il Comune specificatamente interessato ad applicare il piano di ricostruzione ex art. 9 della l.r. 16/2012 avrebbe dovuto inviare il piano, velocizzando così la procedura.<sup>113</sup>

Nei trenta giorni successivi all'espressione del CUR, il consiglio comunale interessato decide in merito alle osservazioni presentate, adeguando

---

<sup>112</sup> Per una panoramica sulle modalità ordinarie di deposito e pubblicazione del piano urbanistico si rimanda di nuovo ad URBANI P.-CIVITARESE MATTEUCCI S. *"Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti"*, op.cit.

<sup>113</sup> SPANICCIATI F. *"La ricostruzione nei decreti per il terremoto 2016"* op.cit.

laddove necessario il piano e procedendo all'approvazione definitiva dello stesso.

Come risulta evidente, il procedimento di formazione del piano di ricostruzione è più snello rispetto al modello previsto dal legislatore per il sisma abruzzese, oltre che a presentare un grado di coinvolgimento e partecipazione maggiore. Le logiche semplificatorie si pongono alla base del modello emiliano, come evidenzia il ruolo affidato al CUR, che utilizzato al posto della più ingombrante conferenza di servizi si caratterizza proprio per una fisionomia differente di *“mero raccordo e razionalizzazione organizzativa”*.<sup>114</sup>

Al piano della ricostruzione si accompagna poi il Piano Organico, disciplinato dall'ordinanza n.33 del 28 aprile 2014. Si tratta di uno strumento programmatico-operativo, già precedentemente previsto a livello statale dalla l.147/2013. Il Piano Organico si rivolge specificatamente ai Comuni che stanno redigendo il piano della ricostruzione. L'obiettivo di tale tipologia di piano è quello di indirizzare la strategia generale e definire l'insieme delle attività, degli interventi, dei progetti e dei programmi compatibili e coerenti con le previsioni del Piano della ricostruzione. Si tratta dunque di un piano che pone degli obiettivi generali (come ad esempio l'individuazione delle attività socio-economiche da promuovere per rivitalizzare le aree e gli ambiti territoriali individuati dal piano della ricostruzione) che devono posti al centro della pianificazione territoriale per post-sisma, per fornire una ricostruzione di qualità. Esso si configura quindi come uno strumento di governo del processo di ricostruzione, che sistematizza obiettivi e progetti finanziabili

---

<sup>114</sup> Si riprendono testualmente di nuovo le parole di POLI G. in *“Pianificazione urbanistica e commissariamento nella legislazione dell'emergenza: utilità o inefficienza della sostituzione degli enti territoriali con commissari?”*, op.cit.

e compatibili col piano della ricostruzione, indicando per ciascuno di essi la modalità più opportuna di attuazione.<sup>115</sup>

Il Piano Organico va dunque in un qualche modo a sostituire quel ruolo di indirizzo della ricostruzione che, come visto precedentemente, in Abruzzo è stato rilasciato genericamente alla Struttura Tecnica di Missione, pur senza prevedere un piano territoriale emanato appositamente. L'utilizzo del Piano Organico permette inoltre di mantenere al centro il ruolo e la funzione dell'ente locale; viene infatti approvato, a seguito di specifica procedura anche partecipativa definita da ciascuna amministrazione comunale, con delibera del consiglio comunale contestualmente all'adozione del Piano della ricostruzione.

Il modello di ricostruzione applicato in Emilia viene oggi universalmente considerato un modello di "buona ricostruzione". Perfino il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella ha definito "esemplare" la ricostruzione emiliana.<sup>116</sup> I numeri d'altronde sono estremamente positivi; all'incirca il 95% degli sfollati è riuscito a rientrare nelle proprie abitazioni e addirittura il livello di produzione industriale risulta cresciuto rispetto al 2011, con 22.000 posti di lavoro in più registrati nelle zone dell'ex Cratere.<sup>117</sup>

Come anticipato, è difficile attribuire il successo della ricostruzione emiliana esclusivamente alle procedure di governo del territorio e di governance utilizzate. Il tessuto economico più solido della zona non può non risultare determinante. Di certo però, al netto di eventuali valutazioni possibili su diverse modalità di erogazione di fondi (su cui non è certo questa la sede di approfondimento), è impossibile non evidenziare quanto il modello emiliano abbia saputo conformarsi ad una gestione più

---

<sup>115</sup> TORTOIOLI L. *"La normativa per la ricostruzione e la politica dei centri storici"*, Inforum n. 45, maggio 2014.

<sup>116</sup> Termine utilizzato dal Presidente il 27 maggio 2017, in visita a Mirandola (MO), uno dei Comuni più colpiti dal sisma.

<sup>117</sup> I numeri provengono dal sito della Regione Emilia-Romagna.

ordinaria del governo del territorio, mettendo maggiormente al centro la figura degli enti locali e lasciando eventuali organi centrali apposti da parte, in una posizione di fatto ininfluenza nella gestione del territorio. Questa volontà di porre l'ordinarietà e la semplificazione (pur senza mai rinunciare alle garanzie costituzionali dei modelli partecipativi) al centro del modello di governance ha aiutato a velocizzare le procedure e a ridurre le lungaggini burocratiche. Se infatti le attività e gli organi straordinari nel 2009 hanno avuto una funzione come detto maggiormente "idealista", nel 2012 si sono limitati ad aiutare e a supportare nelle fasi di maggiore emergenza, ottenendo risultati globalmente migliori.

#### **4.3.1 IL TERREMOTO DEL CENTRO ITALIA: EVOLUZIONE DELLA GOVERNANCE**

Come si è avuto modo di intuire, la governance applicata nelle casistiche emiliane ed abruzzesi presenta comunque numerosi elementi di comunanza, nonostante qualche differenziazione e dei risultati finali non propriamente coincidenti.

Il legislatore in entrambi i casi ha ritenuto opportuno muoversi mirando a non stravolgere in maniera eccessiva il quadro ordinario delle competenze di pianificazione territoriale; la tutela del ruolo centrale spettante ai Comuni e agli enti locali interessanti sono rimasti una prerogativa per il legislatore, pur nella permissione di ingerenze straordinarie e commissariali, che per altro non sempre hanno prodotto gli effetti sperati.

Questo modello più o meno organico utilizzato per avviare la ricostruzione urbana post-sisma non è stato però ripetuto nella terza tragedia sismica del decennio scorso italiano. Il modello di governance applicato infatti per il terremoto che il 25 agosto 2016 ha colpito pesantemente il nord del Lazio e rilevanti zone di Umbria, Marche, e Abruzzo<sup>118</sup> è un modello che si discosta molto da quello applicato a L'Aquila e in Emilia, presentando un grado di spostamento di competenze decisamente più marcato. E' opportuno provare ad analizzarlo proprio per mettere in luce le differenze più evidenti rispetto ai due modelli prima analizzati.

Il 25 agosto 2016 viene dichiarato lo stato di emergenza, che immediatamente affianca all'attività tipica della Protezione Civile, il ruolo del Commissario Straordinario, individuato nella persona di Vasco Errani, ex Presidente dell'Emilia-Romagna e già Commissario delegato durante il sisma emiliano. Lo stato di emergenza si rivolge inizialmente solo ai territori delle Province di Rieti, Ascoli Piceno, Perugia e L'Aquila, ma nel giro di poche ore venne esteso anche alle province di Macerata e Fermo. Viene dunque da subito allestita la struttura organizzativa della Protezione Civile di DICOMAC., istituita presso la città di Rieti, con il compito di fronteggiare le primissime fasi di emergenza pura.

Il decreto-legge da utilizzare inizialmente a punto di riferimento del caso di specie in termini di governance è il d.l. 189/2016, (*"Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal sisma del 24 agosto 2016"*) emanato il 17 ottobre 2016.<sup>119</sup> Per quanto ci interessa, tale decreto distribuisce le principali competenze in termini di pianificazione territoriale tra ben tre

---

<sup>118</sup> L' INGV ha ufficialmente denominato il sisma "Sequenza sismica Amatrice-Norcia-Visso"

<sup>119</sup> In seguito a successivi eventi sismici, si rese necessario un nuovo decreto legge, il 205/2016. Non venne però convertito in legge, conflueno nella conversione del decreto precedente, la l.229/2016.



differenti organi straordinari: il Commissario Straordinario, la Conferenza permanente e i quattro uffici speciali, uno per regione coinvolta.

Il fine che muove l'azione del legislatore è quello di *“potenziare e accelerare la ricostruzione dei territori colpiti”* e di *“garantire unitarietà e omogeneità nella pianificazione degli interventi”*, ai sensi dell'art. 16 del suddetto decreto. Tale proliferazione di organi, in netta contrapposizione alla snellezza del modello emiliano, comporta inevitabilmente fortissimi spostamenti di competenze in termini di pianificazione urbanistica.

Il sistema si articola infatti in modo particolarmente complesso, ripartendo le competenze tra i tre organi straordinari prima citati; al vertice della piramide si pongono ovviamente le funzioni generali di indirizzo emanate dal Commissario per la pianificazione di interventi di ricostruzione. I Presidenti delle quattro regioni interessate dal sisma (Lazio, Umbria, Marche e Abruzzo) vengono nominati Vice-Commissari, con il compito piuttosto generico di operare e lavorare in *“stretto raccordo con il Commissario”*, Commissario che può eventualmente anche attribuire agli stessi funzioni di delega delle proprie competenze. Essi vengono posti a guida dei *“Comitati Istituzionali”*, degli uffici di rappresentanza territoriale nell'ambito dei quali devono essere discusse e condivise scelte strategiche e di competenza riferibili ai Presidenti di Regione operativi come Vice-Commissari.

Al Commissario rispondono direttamente gli Uffici speciali per la ricostruzione, ovvero gli uffici incaricati di predisporre in concreto tutti gli strumenti urbanistici necessari e connessi all'attività di ricostruzione. Citando la definizione dell'art. 3 comma 3 del d.l. 189/2016, *“gli uffici speciali curano la pianificazione urbanistica connessa alla ricostruzione”*. Sono le Regioni a disciplinare l'articolazione territoriale degli uffici, per assicurarne la piena efficacia e operatività, nonché la dotazione del personale destinato agli stessi. In seguito alle prescrizioni urbanistiche

individuare da tali uffici speciali, interviene in ultima istanza la Conferenza permanente, organo collegiale straordinario strutturato sul modello della conferenza di servizi e presieduto anch'esso dal Commissario, con il compito ai sensi dell'art. 16 del sopraddetto decreto di approvare gli strumenti urbanistici prodotti dagli uffici speciali, sostituendo con la propria approvazione qualsiasi parere, nulla osta o autorizzazione eventualmente ulteriormente necessaria.

Spicca in maniera chiarissima, l'assenza dei Comuni da tale meccanismo di governance individuato dal legislatore. Il ruolo degli enti locali in materia di governo del territorio viene di fatto quasi del tutto esautorato e spogliato di ogni competenza che ordinariamente gli compete. Viene solamente garantita una partecipazione dei Comuni alla Conferenza permanente, pur senza prevedere agli stessi il riconoscimento di alcun ruolo privilegiato. Il Comune poteva di fatto soltanto adottare l'atto elaborato dagli organi straordinari e poi ratificare lo stesso atto (già approvato da ben due organi tecnici e senza alcuna vera rappresentanza territoriale) in modo vincolante e senza alcuna possibilità neppure di diritto di ius variandi. Come evidenziato dalla dottrina, l'unico potere eventualmente individuabile da parte del Comune è una possibile ridotta capacità rielaborativa in sede di adozione.<sup>120</sup> Tale modello (un unicum assoluto) in sostanza toglie ogni potestà pianificatoria agli originali titolari della fase elaborativa degli strumenti urbanistici territoriali, ridimensionando il ruolo dei Comuni a nulla più che un semplice diritto di partecipazione procedimentale.

Il modello di governance qui brevemente esposto merita di ricevere un parere globalmente negativo sia sotto il punto di vista della concretezza

---

<sup>120</sup> SPANICCIATI F. *“La ricostruzione nei decreti per il terremoto 2016”* in Giorn. Dir. Amm., 2017.

dei fatti, sia in relazione ad un'analisi di rilievo di legittimità costituzionale del modello.

Una tale integrale sostituzione del Comune nell'attività di pianificazione territoriale risulta abbastanza irragionevole; essa sarebbe infatti da definirsi come ammissibile solo in caso di oggettiva impossibilità dell'ente locale nello svolgere la propria funzione in seguito alla calamità naturale<sup>121</sup>. Una sostituzione così palese e continuativa finirebbe invece per dilatare eccessivamente la straordinarietà dello stato d'emergenza e dell'intervento centrale, snaturando quelle che sono le funzioni e le prerogative tipiche dell'attività di governo del territorio.

Ovviamente, non vi è dubbio sul fatto che il ruolo dell'ente locale può essere legittimamente compreso in fattispecie emergenziale<sup>122</sup>. Ciò è stato anche analizzato in precedenza secondo l'utilizzo del modello della sussidiarietà ai sensi dell'art. 118 della Costituzione (2.3). Il dubbio nel caso di specie e nell'analisi del modello di governance previsto è in relazione ai limiti costituzionalmente previsti entro cui può muoversi tale spostamento di competenze pianificatorie tra stato centrale ed ente locale.

In più occasioni la Corte Costituzionale ha individuato nel principio di *"leale collaborazione"*<sup>123</sup>, il pilastro di legittimità su cui consentire trasferimenti anche massicci di competenze in fattispecie emergenziali. Tale principio deve fondarsi su una *"compartecipazione regionale alla procedura decisionale"*<sup>124</sup>; tale compartecipazione in questo caso non

---

<sup>121</sup> POLI G. in *"Pianificazione urbanistica e commissariamento nella legislazione dell'emergenza: utilità o inefficienza della sostituzione degli enti territoriali con commissari?"* che ammette un avvicendamento tanto forzato delle competenze solo in casi eccezionali quali una "sopravvenuta mancanza di strutture o di personale"

<sup>122</sup> Corte Costituzionale Sent. n.8/2016 "non vi è lesione della competenza regionale nella materia della protezione civile è (...) posto che le competenze e tutte le attribuzioni della Regione (...) si riespandano naturalmente al cessare di una situazione transuente ed eccezionale, derogatoria dell'assetto ordinamentale".

<sup>123</sup> Ad esempio Corte Costituzionale Sent. n.327/2003

<sup>124</sup> SPANICCIATI F. *"La ricostruzione nei decreti per il terremoto 2016"*, op.cit.

può però che risultare assente, dato che come evidenziato, il Comune non ha la minima possibilità di intervento in sede attuativa; per di più la disciplina non prevede nemmeno alcuna disposizione specifica riguardo l'accoglimento di eventuali dissensi da parte degli enti locali che possano sorgere in seno alla Conferenza.

La Consulta d'altronde, in un'occasione che riguardava il sisma dell'Irpinia<sup>125</sup>, aveva già delineato una serie di casistiche in cui consentiva l'adozione di atti e provvedimenti amministrativi derogatori o difformi rispetto alle norme ordinarie in fattispecie derivanti da emergenza post-sisma. Tali casistiche vennero configurate dalla Corte in *"attività di soccorso, (...) servizi necessari per la collettività o (...) esigenze primarie dei cittadini nelle zone colpite da eventi sismici"*. La pianificazione urbanistica è insomma una materia che non può certo essere sottoposta ad un tale completo stravolgimento di competenze, neppure volendo fare affidamento al principio di sussidiarietà prima generalmente evocato.

I risultati pratici dettati dal modello di governance presente nel d.l.189/2016 sono stati nel complesso pessimi; basti pensare che nessun caso pratico di utilizzo del suddetto schema organizzativo è stato riscontrato, bloccando quindi letteralmente al palo le attività di ricostruzione e di riprogrammazione territoriale. La velocizzazione che voleva essere impressa al modello si è rilevata più un fine ideale a cui mirare che non una realtà concreta da attuare.<sup>126</sup>

Non può dunque certo stupire che tale modello sia stato poi velocemente quanto meno parzialmente abbandonato; il d.l. 8/2017, denominato *"Nuovi interventi in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016 e del 2017"*, introduce un profilo di governance dell'emergenza maggiormente simile a quello applicato in Abruzzo e in Emilia, provando

---

<sup>125</sup> Corte Costituzionale Sent. n. 100/1987

<sup>126</sup> SPANICCIATI F. *"La ricostruzione nei decreti per il terremoto 2016"*, op.cit.

a riportare al centro della politica di governo del territorio, il ruolo fondamentale e insostituibile dell'ente locale interessato.

Nel nuovo modello prospettato sono di nuovo i Comuni i titolari delle competenze di pianificazione, muovendosi all'interno delle linee guida emesse sempre dal Commissario straordinario. L'art. 11 recita infatti che *"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 ai sensi dell'articolo 3, comma 3, predisponendo strumenti urbanistici attuativi"*. Viene dunque soppressa qualsiasi previsione che conferisse poteri di formazione diretta di piani e prescrizioni urbanistiche alle strutture di origine commissariale, tornando a posizionare la stessa dentro il ruolo maggiormente tipico di supporto ai Comuni, che tornano pienamente titolari dell'emanazione di prescrizioni urbanistiche.

Il ruolo della Conferenza permanente viene ridimensionato. Ai sensi dell'art. 16 del nuovo decreto, il compito della Conferenza è quello di *"garantire unitarietà e omogeneità nella gestione degli interventi"*, rimuovendo dunque qualsiasi riferimento a funzioni di pianificazione urbanistica che erano invece previste nella disposizione legislativa precedente. La Conferenza viene dunque ripensata come un luogo di esclusivo dibattito e confronto tra enti locali e soggetti centrali e straordinari coinvolti. Tuttavia non può sfuggire quanto iscritto all'interno del comma 5 dello stesso art. 11: in tale comma infatti si impone l'acquisizione da parte del Comune del Cratere che abbia intenzione di utilizzare uno strumento urbanistico di un *"parere obbligatorio e vincolante della Conferenza permanente"*. La specifica definizione di *"parere obbligatorio e vincolante"* rivela quanto in realtà la volontà della Conferenza, se in contrasto con quella del Comune, debba prevalere sulla volontà dell'amministrazione locale, rendendo le scelte e le politiche di

governo del territorio ancora a forte ingerenza straordinaria.<sup>127</sup> Il risultato finale in tal senso dunque è quello che vede la presenza di un assetto organizzativo ibrido, con un'influenza degli organi straordinari nella attività di governo del territorio ancora eccessivamente presente, anche con il nuovo modello introdotto nel 2017.<sup>128</sup>

Merita a questo punto un cenno il tema della garanzia partecipativa prevista nell'ambito del sisma del 2016. Come già evidenziato, la possibilità di partecipazione ai provvedimenti emanati dalle strutture commissariali era di fatto inizialmente inesistente. Il testo di legge non prevedeva alcun diritto puntuale di partecipazione, facendo per altro sorgere dubbi sulla effettiva legittimità del testo.<sup>129</sup> Soltanto in relazione all'attività degli uffici speciali per la ricostruzione si prevedeva un generico riferimento alla necessità di assicurare *“un ampio coinvolgimento delle popolazioni interessate”*.

Eppure è proprio in relazione al sisma del Centro Italia del 2016 che si sono riscontrati (seppure in ritardo di più di un anno dal verificarsi della calamità) dei tentativi originali del legislatore di provare ad inserire con forza (quanto meno nelle intenzioni) la tematica partecipativa nel panorama delle politiche di governo del territorio post-emergenziale. Merita infatti di essere segnalata l'ordinanza commissariale n.36 del 2017. Con tale ordinanza il commissario vuole in sostanza emanare un vero e proprio vademecum della partecipazione civica nelle situazioni emergenziali e di ricostruzione urbana. Viene stabilito all'art.1 che *“l'attività della ricostruzione è realizzata attraverso l'analisi delle*

---

<sup>127</sup> CLARICH M. *“Manuale di Diritto Amministrativo”*, Il Mulino, 2017, afferma che in presenza di pareri obbligatori e vincolanti *“l'amministrazione che li riceve non può assumere una decisione difforme dal contenuto del parere, neppure motivando le ragioni in relazione alle quali essa ritiene di discostarsi”*.

<sup>128</sup> POLI G. in *“Pianificazione urbanistica e commissariamento nella legislazione dell'emergenza: utilità o inefficienza della sostituzione degli enti territoriali con commissari?”*, Riv. Giur. Edil., 2019. Fasc. VI

<sup>129</sup> SPANICCIATI F. *“La ricostruzione nei decreti per il terremoto 2016”* in Giorn. Dir. Amm., 2017.

*potenzialità dei territori e delle singole filiere produttive esistenti attraverso modalità di ascolto e consultazione” e che “la partecipazione e il coinvolgimento” da parte delle popolazioni interessate devono ovviamente essere poste al centro delle politiche di ricostruzione da attuare.*

Il Commissario straordinario lascia però all’attività degli uffici speciali per la ricostruzione la responsabilità di emanare delle concrete modalità di partecipazione, basandosi ovviamente sulle linee guida proposte dal Commissario stesso. Gli uffici speciali non hanno però recepito tale impulso da parte del Commissario; l’art. 2 dell’ordinanza individuava un tempo di sessanta giorni per l’adozione di un nuovo provvedimento in grado di recepire le linee guida presenti nell’ordinanza, sessanta giorni che nel caso in specie sono trascorsi invano, dato che non è seguito alcun provvedimento.

Dunque, ad eccezione di qualche iniziativa singola acquisita autonomamente dai Comuni tramite l’emanazione di delibere consiliari apposite<sup>130</sup>, è rimasto un deficit partecipativo e rappresentativo in relazione al sisma del 2016, che non è mai stato realmente colmato dal legislatore centrale e dall’attività degli organi straordinari operativi sul territorio.

Il panorama globale della governance operativa sul sisma del 2016 si completa per la presenza di una nuova Struttura di Missione apposita. Tale Struttura però, istituita con lo stesso decreto-legge n. 189 del 17 ottobre 2016, convertito con legge n. 229 del 15 dicembre 2016, assume da subito dei compiti e delle funzioni più precise e delimitate, a differenza di quella operativa nell’esperienza abruzzese. La Struttura infatti viene istituita presso il Ministero dell’Interno *“con il compito di verificare la*

---

<sup>130</sup> In tal senso si sono mossi i Comuni di Amatrice (RI) e Arquata del Tronto (AP), che hanno emanato ordinanze comunali prevedendo forme e strumenti partecipativi da perseguire nel corso delle attività di ricostruzione.

*documentazione antimafia degli operatori economici impegnati nei lavori di ricostruzione*". La Struttura dunque ricompare nel sistema di governance ma senza alcuna tipologia di connessione o di interferenza con le attività di pianificazione territoriale, come invece avvenuto nel 2009.

Il sistema di governance fin qui prospettato risulta inoltre non solo eccessivamente dettagliato e complesso, ma anche complessivamente poco aderente a principi di semplificazione. Le risposte amministrative sono state nel complesso poco reattive ed efficaci, causando disagi di rilievo. Esempio chiarissimo può essere effettuato guardando al tema della tutela dei beni culturali e paesaggistici. Tale tutela ha sofferto di numerosi ritardi a seguito della prima scossa, evidenziando una globale mancata messa in sicurezza. La mancata reattività ha comportato che le successive scosse avvenute a distanza di pochi mesi, hanno in moltissimi casi reso difficoltosi se non impossibili, futuri interventi di recupero. <sup>131</sup>

Le evoluzioni della governance applicata nel sisma del Centro Italia hanno portato a sostituzioni di nomina governativa di ben quattro diversi Commissari in altrettanti anni, succeduti a Vasco Errani, oscillando per altro tra soggetti politici e soggetti tecnici. I risultati tuttavia sono tutt'altro che soddisfacenti. La ricostruzione si è mossa estremamente a rilento. Per quanto riguarda la ricostruzione privata i progetti approvati sono poco più di 5.000, su circa 80.000 edifici danneggiati. Poco più del 6%, una cifra desolante. Se possibile la ricostruzione pubblica va a velocità ancora più ridotta; delle 1405 opere pubbliche da finanziare (tra cui 250 scuole e 942 chiese), ne sono state al momento concluse appena 86. Inquietante risulta poi il dato sulle domande presentate dai cittadini della zona per ottenere i contributi. Sui prima citati circa 80.000 edifici

---

<sup>131</sup> SPUNTARELLI S. *"Normatività ed efficienza del sistema delle ordinanze adottato in occasione della sequenza sismica di Amatrice, Norcia e Visso"* , in *Costituzionalismo*, Fasc. III, 2017



danneggiati, le domande complessive ad oggi sono appena 14.000, un terzo di quelle previste. Ciò è paradigmatico della totale sfiducia della popolazione terremotata verso le istituzioni.<sup>132</sup>

Le notizie di cronaca politica più recenti sembrano poter portare qualche ventata di ottimismo nell'ottica della ricostruzione post-sisma 2016. Il d.l. n.104 del 14 agosto 2020, denominato "*Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia*" contiene delle disposizioni in materia di ricostruzione che erano state richieste dai territori colpiti, guidati dall'attuale Commissario straordinario. Viene disposta una deroga (inizialmente negata) in relazione alla durata dello stato di emergenza che oggi arriva a coprire i territori fino al 31 dicembre 2021. Vengono inoltre disposti 300 milioni di finanziamento aggiuntivo per i funzionari tecnici coinvolti nelle pratiche di ricostruzione e nella stesura dei progetti necessari, estensione di benefici fiscali e un nuovo regime sulle agevolazioni tariffarie. Tali previsioni vanno a sommarsi a delle novità presenti nel d.l. n.76 del 14 luglio, decreto correntemente denominato "Decreto semplificazioni". In tale decreto sono presenti dei poteri maggiormente accentratori da porre nelle mani del Commissario straordinario per sbloccare opere pubbliche complesse oltre che soprattutto la possibilità di porre deroghe urbanistiche per tutti i centotrentotto Comuni facenti parte del Cratere, possibilità che prima era prevista esclusivamente per la pianificazione di un elenco di Comuni individuati come particolarmente danneggiati. Tali novità sono state accolte con entusiasmo dal Commissario straordinario.<sup>133</sup>

Provando a tracciare le fila del percorso effettuato, dobbiamo partire dal presupposto che sarebbe impossibile addossare tutte le responsabilità dei ritardi della ricostruzione del sisma del Centro Italia alla struttura

---

<sup>132</sup> I dati sono provenienti dal sito web "Will" e sono risalenti al 26 agosto 2020

<sup>133</sup> Entusiasmo espresso anche tramite l'emanazione di una nota ufficiale <https://sisma2016.gov.it/wp-content/uploads/2020/07/Sisma1707.pdf>

applicata di governance, che pure come visto ha presentato diverse evidenti ed evitabili lacune. La ricostruzione post-sisma è un'attività che non può che connettersi strettamente alla funzionalità e alle caratteristiche economiche e morfologiche del territorio. Per questo le problematiche che possono sorgere sono sempre diverse e mai del tutto coincidenti. Non può in fondo realmente stupire che una zona ad altissimo tasso di produttività economica quanto quella emiliana abbia vissuto una procedura di ricostruzione quanto estremamente più veloce rispetto a quella applicata nei territori maggiormente rurali coinvolti nel 2009 e nel 2016.

Eppure, rimanendo nel contesto del sisma del 2016 risulta davvero di difficile comprensione la scelta del legislatore di applicare inizialmente una struttura di governance così arzigogolata e lontana dal sistema ordinario di ripartizione delle competenze di governo del territorio, struttura che senza dubbio ha contribuito alla paralisi delle procedure di ricostruzione nelle prime fasi della post-emergenza.

#### **4.3.2 IL SISMA DEL CENTRO ITALIA: LA PIANIFICAZIONE POST-SISMA: IL D.L.189/2016 E IL D.L. 8/2017**

Il sisma del Centro Italia si differenzia dalle esperienze precedenti non solo dal punto di vista della governance, ma anche effettuando un'analisi delle scelte di pianificazione territoriale adottate dal legislatore. Infatti, a differenza di quanto accaduto nelle due recenti esperienze sismiche precedentemente analizzate, non si riscontra nei decreti emanati successivamente all'evento sismico, l'utilizzo di alcun piano urbanistico ad hoc, disegnato e strutturato per affrontare in termini di pianificazione straordinaria l'emergenza. Infatti il piano di ricostruzione, presente

seppure con funzioni e nature procedurali differenti sia nella l.77/2009, sia nella l.r.16/2012, non è invece neppure citato nel d.l.189/2016.

Il riferimento legislativo in questo caso è infatti ben più vago e generico. Si parla, ai sensi del già citato art. 3 comma 3 della d.l.189/2016 di *“pianificazione connessa alla ricostruzione”*, pianificazione che come presentato precedentemente, viene dapprima conferita integralmente all’attività straordinaria degli uffici speciali e, solo successivamente con il d.l. 8/2017 viene posta nuovamente principalmente nelle mani dei Comuni e degli enti locali normalmente preposti.

Non risulta agevole individuare con facilità cosa il legislatore volesse realmente intendere con *“pianificazione connessa alla ricostruzione”*. Non essendo stata individuata alcuna tipologia di piano di ricostruzione nello specifico, è legittimo ritenere che tale vaga definizione vada a coinvolgere qualsiasi tipologia di piano urbanistico, compresi ovviamente eventuali piani regolatori generali nuovi di zecca.<sup>134</sup> E’ lo stesso d.l.189/2017 che d’altronde all’interno specifica quanto qualsiasi *“determinazione conclusiva (prodotta in seguito al parere obbligatorio e vincolante della Conferenza permanente) ha altresì effetto di variante agli strumenti urbanistici vigenti.”*. Dunque in sostanza il legislatore nella casistica in specie ha ritenuto non necessaria la presenza di strumenti specifici per ripianificare le zone devastate dal sisma, valutando come sufficiente l’utilizzo dei piani e dei strumenti urbanistici già presenti nell’ordinamento, provando a porli il più possibile come auto-esecutivi.

Come evidenziato precedentemente, il d.l. 8/2017, ribalta la struttura di governance, riportando le politiche di governo del territorio e di pianificazione urbanistica dentro schemi e modalità più abituali. L’emanazione degli strumenti urbanistici necessari passa direttamente

---

<sup>134</sup> SPANICCIATI F. *“La ricostruzione nei decreti per il terremoto 2016”*, op.cit.

dagli uffici speciali (che mantengono un ruolo esclusivamente di supporto) ai Comuni. Così facendo si riporta un quadro quasi ordinario delle competenze pianificatorie.

Di certo, non può definirsi assente la figura del Commissario, nemmeno nel nuovo sistema delineato. La stretta collaborazione prevista tra strutture commissariali e enti locali si ravvede già dall'attività preliminare di perimetrazione, presente anche in questo caso. Secondo la lett. e) dell'art. 5 del d.l. 189/2016 è lo stesso Commissario a provvedere a definire i criteri in base ai quali le Regioni, su proposta dei Comuni, perimetrano, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore delle disposizioni commissariali, i centri e nuclei di *“particolare interesse”*, rilasciando così l'attività di perimetrazione in un ambito di discreta indeterminatezza, oltre che ovviamente in linea maggiormente generale a *“definire criteri di indirizzo per la pianificazione, la progettazione e la realizzazione degli interventi di ricostruzione con adeguamento sismico degli edifici distrutti e di ripristino con miglioramento sismico degli edifici danneggiati, in modo da rendere compatibili gli interventi strutturali con la tutela degli aspetti architettonici, storici e ambientali, anche mediante specifiche indicazioni dirette ad assicurare una architettura ecosostenibile e l'efficientamento energetico”*<sup>135</sup>

La procedura successivamente prevista non vede particolari formalità o elementi di novità. Al sensi del comma dell'art.11, lo strumento urbanistico utilizzato da parte del Comune deve essere adottato dallo stesso tramite emanazione di atto consiliare; tale strumento individuato viene poi ordinariamente pubblicato sull'albo pretorio per 15 giorni. I soggetti interessati possono allora presentare osservazioni e opposizioni entro il termine di trenta giorni dalla data di pubblicazione. Decorso tale termine, il Comune trasmette gli strumenti urbanistici adottati,

---

<sup>135</sup> D.l. 189/2016, art. 5 lett. b

unitamente alle osservazioni e opposizioni ricevute, al Commissario straordinario per l'acquisizione del parere espresso attraverso la Conferenza permanente. Acquisito il parere obbligatorio e vincolante della Conferenza permanente (la cui assenza come evidenziato precedentemente ha modo di paralizzare l'intera procedura), il Comune ha la possibilità di approvare definitivamente lo strumento attuativo.

Il sesto comma dello stesso articolo parla esplicitamente di strumenti attuativi che *“innovano gli strumenti urbanistici vigenti”*, conferendo dunque una sorta di *“generica forza innovativa”*<sup>136</sup> a tali nuovi piani scelti appositamente dal Comune e non definiti in alcun modo dal legislatore.

La vera scelta compiuta dal legislatore nella disciplina del 2016 è dunque quella di provare ad utilizzare più possibile delle forme di pianificazione attuativa, con evidenti finalità di velocizzazione delle procedure e delle attività connesse alla ricostruzione urbana. Come sappiamo, un piano o uno strumento urbanistico si può definire attuativo quando possiede delle caratteristiche di auto-esecutività che sono in grado di favorire una realizzazione diretta degli interventi edilizi posti in essere e che non necessitano dell'emanazione di nuovi piani per mettere in atto le proprie prescrizioni.<sup>137</sup>

Tale scelta del legislatore di non prospettare un piano urbanistico *“emergenziale”* da porre nelle mani dei Comuni non meriterebbe di per sé affatto un giudizio negativo a priori, e anzi, abbiamo già evidenziato nell'esperienza abruzzese quanto un'applicazione indiscriminata del piano di ricostruzione possa in realtà mettere in difficoltà l'intera attività di ripianificazione.

---

<sup>136</sup> SPANICCIATI F. *“La ricostruzione nei decreti per il terremoto 2016”* in Giorn. Dir. Amm., 2017. pag. 717

<sup>137</sup> URBANI P.-CIVITARESE MATTEUCCI S. *“Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti”*, Giappichelli, pag. 163.

Torniamo però ad un problema che è stato già affrontato più volte nel corso dell'esposizione. Predisporre una pianificazione territoriale incentrata sulle strutture commissariali ha la forza di offrire nuovo personale e nuove competenze sul territorio, ma presenta nel complesso una serie di difetti endemici difficilmente superabili. Senza entrare nel labirinto del dibattito e della polemica politica, che non rientra certo nel merito della trattazione giuridica qui affrontata, i problemi causati da un sistema di cd. *"governance urbanistica multilivello"* sono numerosi e non difficilmente rintracciabili: lunghezza e complessità degli iter approvativi degli strumenti urbanistici, eccessiva rigidità degli strumenti applicati, una globale farraginosità e funzionalità dell'intero sistema.<sup>138</sup>

In particolare non si può non notare quanto nei dibattiti sulle cause da rintracciare in merito ai continui ritardi nelle procedure di ricostruzione, faccia sempre capolino la stessa parola. Burocrazia; una parola che nel panorama pubblico gestionale italiano sembra sempre più indicare una sorta di mostro a tre teste dall'aspetto indefinito piuttosto che un tema da risolvere. Essa, nuovamente, è stata recentemente individuata dall'attuale Commissario Straordinario Giovanni Legnini come problema principe. *"È un problema italiano e queste procedure lente e farraginose sono persino aggravate nei cantieri della ricostruzione, sia quelle del 2009 sia nel cratere 2016."*<sup>139</sup> Non può però essere messo in dubbio che la proliferazione di strutture pubbliche straordinarie in supporto ai soggetti ordinari sia proprio uno degli elementi scatenanti che non fanno che allontanare l'obiettivo della semplificazione procedurale, che viene posto continuamente dagli operatori

---

<sup>138</sup> SPANICCIATI F. *"La ricostruzione nei decreti per il terremoto 2016"* in Giorn. Dir. Amm., 2017, pag. 723

<sup>139</sup> Intervista ad *"AbruzzoWeb"* del 13 maggio 2020

## **5.1 L'EMERGENZA ABITATIVA POST-SISMA**

### **5.1 PROFILI GENERALI**

Si sarà notato che nella trattazione fin qui effettuata non è stato di fatto rilasciato spazio alla spinosa e delicata tematica dell'emergenza abitativa successiva al sisma. Si è infatti ritenuto opportuno trattare organicamente la materia in questa fase, presentando e comparando una serie di modelli, progetti e soluzioni applicate nelle emergenze sismiche prima affrontate.

Il trauma della perdita della casa è senza ombra di dubbio tra gli shock più duri da affrontare per le popolazioni colpite dalla calamità sismica. La casa rappresenta una memoria personale, un rifugio, un luogo di connessione sociale. Tutto ciò viene spazzato via ed è compito della governance che si appropria alla gestione dell'evento emergenziale ricostituire prima possibile uno schema abitativo. Ciò deve avvenire sulla stessa delicata linea retta su cui deve muoversi l'attività di ricostruzione. E' infatti necessario presentare risposte celeri e immediate, che riescano però a stravolgere meno possibile la conformazione ordinaria del territorio.

Il problema d'altronde è molto complesso e inevitabilmente sottoposto a soluzioni ogni volta differenti ed episodiche, in assenza di una qualsiasi forma legislativa organica nazionale o europea. E' chiaro che alloggiare svariate migliaia di persone in tempi celeri e in condizioni sufficientemente confortevoli non può essere un'attività facile. Le soluzioni utilizzabili sono due, tendenzialmente opposte tra loro, anche se spesso applicate congiuntamente. Da un lato si rende ovviamente attuabile il modello reversibile della soluzione temporanea; oggetti pronti all'uso (quali ad esempio, i container o le cd. "case-mobili"), in grado di

minimizzare i tempi e i costi dell'emergenza, caratterizzati da una spiccata temporaneità. Si tratta di strutture che hanno di fatto il solo compito di attendere la conclusione dell'attività di ricostruzione. L'altro modello applicabile è invece un modello irreversibile; si tratta infatti della realizzazione di modelli edilizi ex novo, concepiti con un'idea di permanenza anche oltre la fase emergenziale e di ricostruzione.<sup>140</sup>

La differenza tra tali due modelli è ovviamente capitale. Bisogna dunque individuare con attenzione quando è più opportuno utilizzare un modello piuttosto che un altro. Per fare ciò bisogna cercare di rintracciarne pregi e difetti, tenendo sempre a mente quelli che dovrebbero essere gli obiettivi connessi all'emergenza abitativa; essi sono stati individuati dalla dottrina<sup>141</sup> in materia in una serie di punti fondamentali, quali mantenere la popolazione nel territorio, più vicino possibile alle proprie case danneggiate, minimizzare l'impatto sul territorio delle soluzioni abitative transitorie e aumentare più possibile la partecipazione delle persone coinvolte.

E' ovvio che se da un lato il modello del container consente un'alterazione urbanistica del centro colpito di fatto quasi nulla, la realizzazione di progetti a lungo termine, quali il Progetto C.A.S.E. ideato per L'Aquila, comporta inevitabilmente uno stravolgimento quasi completo dell'assetto urbanistico cittadino e quindi una compromissione rilevante del territorio ferito. Per questo, laddove possibile, dovrebbe sempre ritenersi preferibile una strategia provvisoria e reversibile, in grado di fungere da semplice ricovero assistenziale degli sfollati. Tuttavia predisporre sistemi temporanei non può essere sempre una soluzione praticabile; ciò è dovuto a evidenti difetti connessi a tali strutture che non ne consentono l'utilizzo in determinate circostanze. Non possiamo infatti

---

<sup>140</sup> BENNICELLI PASQUALIS M. "Case temporanee. Strategie innovative per l'emergenza abitativa post-terremoto", FrancoAngeli, Milano, 2014

<sup>141</sup> BENNICELLI PASQUALIS M., op.cit., che cita anche "*l'incentivazione alla ricostruzione ogni volta possibile*" e "*il basso costo dei sistemi edilizi*"



non considerare che parliamo di sistemi con chiari limiti dal punto di vista tecnologico e anche semplicemente tipologico. Pensiamo solo alla casistica del sisma del Centro Italia del 2016. Il sisma avvenne di fatto alla fine dell'estate, alle porte delle stagioni più fredde, che avrebbero visto nelle zone montuose coinvolte temperature particolarmente rigide. Era pertanto infattibile pensare a soluzioni temporanee a impatto zero sul territorio quali l'utilizzo delle cd. tendopoli.

Presentare un sistema edilizio tutto nuovo vuol dire invece ripensare integralmente un agglomerato urbano. Si tratta in sostanza di costruire una vera e propria nuova città, nelle intenzioni moderna e tecnologicamente all'avanguardia, con apposite opere di urbanizzazione e collocata in posizioni inevitabilmente delocalizzate rispetto alle posizioni precedenti. Un tale scorporamento della cittadinanza rischia di provocare scompensi non solo da un punto di vista urbanistico come vedremo meglio in seguito; è infatti assodato e testato che in una fase emergenziale critica come quella post-sisma, il fatto, ad esempio, di poter mantenere il più possibile un tradizionale rapporto di vicinato può certamente influire favorevolmente sugli abitanti garantendo e aiutando il progressivo ristabilimento degli equilibri sociali alterati dal trauma del terremoto.<sup>142</sup>

Se dunque da un lato la presentazione di progetti edilizi alternativi con carattere di stabilità può certamente rappresentare un'opportunità per il territorio, non si può non tenere conto delle caratteristiche pregresse della città; è dunque preferibile evitare sconvolgimenti troppo estremi che possono rischiare di "svuotare" la vecchia città e di traumatizzare ulteriormente una popolazione già profondamente ferita. Il rischio è

---

<sup>142</sup> Si sono espressi in tal senso FRISCH G.J. *"Un altro terremoto. L'impatto urbanistico del progetto C.a.s.e."*, Meridiana No. 65/66, L'AQUILA 2010: DIETRO LA CATASTROFE 2009, pp. 59-84 e BERTAGNIN M., *"Ricostruire dopo il trauma del sisma. Il modello o meglio l'esperienza-Friuli, la ricostruzione possibile e altro ancora"*, in "Nuovi valori dell'italianità nel mondo. Tra identità e imprenditorialità", Forum, Udine, 2011, pag.73

quello paventato dal decano urbanista italiano Vezio De Lucia, ovvero la costruzione di *“quartieroni l’uno sconnesso dall’altro, una periferia senza memoria”*,<sup>143</sup> città dotate di confort e opere di urbanizzazione, ma prive del collante sociale che deve caratterizzare una città. L’esperienza aquilana del Progetto C.A.S.E. come vedremo nel prossimo paragrafo, rappresenta in tal senso un vero e proprio caso di “non scuola”, visti gli acclarati errori commessi nella realizzazione del progetto di cui il capoluogo abruzzese paga ancora le conseguenze.

Cosà come per le pratiche di ricostruzione, anche il tema dell’emergenza abitativa paga l’assenza di un metodo organico, in grado di raccogliere e presentare una soluzione uniforme al problema, senza scadere nella gestione esclusivamente episodica dell’emergenza, come invece regolarmente avviene. Legiferare su standard edilizi temporanei da utilizzare con costanza nelle singole fattispecie e costituire una struttura tecnica fissa della Protezione Civile, che si occupi della messa a punto e dell’aggiornamento continuo del metodo sembrano soluzioni realistiche e in grado di alleggerire il peso che va a gravare ogni volta solo ed esclusivamente sui soggetti che si occupano della governance dell’emergenza.<sup>144</sup>

## **5.2 L’ESPERIENZA AQUILANA: IL PROGETTO C.A.S.E.**

Il Progetto C.A.S.E. è un acronimo che sta per Complessi antisismici sostenibili ed ecocompatibili. Si tratta di un progetto a carattere permanente, composto inizialmente da 185 edifici per un totale di circa

---

<sup>143</sup> Intervista presente su “La Repubblica” dell’ 8 ottobre 2012.

<sup>144</sup> BENNICELLI PASQUALIS M, op.cit. Nell’occasione l’autrice suggerisce anche di ritoccare il D.m. 5 luglio 1975 che si occupa dei requisiti di costruzioni minimi per i locali di abitazione, inserendo nello stesso le tematiche e le esigenze differenti che si riferiscono alle abitazioni temporanee.

4.500 alloggi, che avrebbero dovuto ospitare all' incirca 17.000 persone. Si rivolge alle persone con una casa distrutta o inagibile nella zona rossa del Comune dell'Aquila.

Esso venne introdotto tramite decreto già il 28 aprile 2009, dunque a soli 22 giorni dalla verifica dell'evento. Il d.l. n.39/2009, all'interno del comma 2 dell'art. 2 denominato *“Realizzazione urgente di abitazioni”*, parla esplicitamente di *“progettazione e realizzazione (...) di moduli abitativi destinati ad una durevole utilizzazione, nonché delle connesse opere di urbanizzazione e servizi, per consentire la più sollecita sistemazione delle persone le cui abitazioni sono state distrutte o dichiarate non agibili.”*. La disposizione legislativa specifica inoltre quanto la responsabilità in materia di localizzazione delle nuove strutture, deve spettare al Commissario Delegato, dunque ai tempi dell'emanazione del decreto, al Capo Dipartimento della Protezione Civile. Ciò deve avvenire d'intesa con il Presidente della Regione Abruzzo e sentiti i sindaci interessati. Il comma 5 dello stesso articolo puntualizza inoltre quanto *“l'approvazione delle localizzazioni di cui al comma 4, se derogatoria dei vigenti strumenti urbanistici, costituisce variante degli stessi e produce l'effetto della imposizione del vincolo preordinato alla espropriazione.”* Si riaffaccia dunque lo strumento dell'esproprio, come mezzo di riequilibrio della potestà statale in sede pianificatoria.

La localizzazione delle aree venne formalizzata poco dopo, con il decreto commissariale n.6 dell'11 maggio 2009; vengono individuate diciannove aree del comune dell'Aquila, comportando per le dette aree con l'emanazione del decreto dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza degli insediamenti, delle opere e dei servizi, oltre che variante dei vigenti strumenti urbanistici. Il programma di realizzazione viene gestito dalla prima citata DICOMAC, struttura interna della Protezione Civile, responsabile delle attività di coordinamento per la sicurezza degli interventi, dalla fase di progettazione a quella prettamente esecutiva.

L'obiettivo del Progetto C.A.S.E. era quello di realizzare una vera e propria nuova città, tanto è che correntemente si è utilizzato il termine di "new town", per indicare le "casette" costruite in seguito al sisma. Il piano era quello di offrire alla popolazione sfollata abitazioni moderne con presente ogni comfort (da televisioni al plasma a forni elettrici), antisismiche, dotate di sistemi fotovoltaici e integrate nel verde e nella campagna.

La volontà era poi quella nel futuro di funzionalizzare più possibile le aree individuate, assegnando ed inserendo progressivamente servizi alla cittadinanza; ciò è ad esempio avvenuto nel 2011 con l' *"Avviso Pubblico per la manifestazione di interesse alla localizzazione di attività nelle aree polivalenti"*, emanato dal Comune de L'Aquila. Tramite tale bando comunale, il Comune ha provveduto a ricercare attività da inserire nelle zone occupate dal Progetto C.A.S.E. , al fine di dotare i nuovi insediamenti residenziali di attrezzature di servizio. Sono state realizzate in tal modo, tramite Protocollo d'Intesa con il comune aquilano, palestre, centri ricreativi, centri polifunzionali, edifici scolastici. Si tratta di attività che hanno tuttavia avuto poco seguito, dato che l'ultimo bando tale risulta risalente al 2013.<sup>145</sup> La funzionalità attualmente ricollegata al Progetto C.A.S.E. è quella per l'assegnazione di alloggi in favore di famiglie in condizioni di fragilità sociale, continuando dunque ad incrementare la cittadinanza presente, senza adeguare gli aspetti di funzionalità e integrazione sociale.<sup>146</sup>

Il Progetto C.A.S.E. ha lasciato alle sue spalle una serie di giudizi negativi sterminata, per molteplici ragioni, che vanno da profili prettamente urbanistici a profili invece di legittimità costituzionale della gestione e della progettazione di tali famigerate "casette".

---

<sup>145</sup> I dati e le informazioni provengono dal sito del Comune de L'Aquila, [http://www.comune.laquila.it/pagina1273\\_progetto-case-aree-polivalenti.html](http://www.comune.laquila.it/pagina1273_progetto-case-aree-polivalenti.html)

<sup>146</sup> L'ultimo bando risale al mese di gennaio 2020. Esso è definito *"Avviso pubblico per l'assegnazione temporanea di alloggi del progetto C.A.S.E. a giovani coppie, nonche' a separati e divorziati o ex conviventi more uxorio."*

Può infatti risultare eccessivo il ruolo della Protezione Civile in questa fase; è di fatto esclusivamente la struttura amministrativa straordinaria a prendere decisioni che, come è facile intuire, andranno ben oltre la gestione della fase emergenziale e influiranno profondamente e irreversibilmente sul governo del territorio locale. Il ruolo dell'ente locale viene ridotto all'osso; addirittura per i sindaci coinvolti non si prevede nulla più che la formulazione di un "parere", che doveva essere raccolto dal Commissario straordinario. E' ammissibile consegnare un tale potere nelle mani esclusive della Protezione Civile? Sì, lo è. Dobbiamo ricordare brevemente un aspetto già precedentemente affrontato nel secondo capitolo, trattando la materia del diritto amministrativo dell'emergenza. In tale capitolo si faceva infatti riferimento al d.l. n.343 del 7 settembre 2001; tale decreto legge dilata in maniera potenzialmente quasi illimitata i poteri della Protezione Civile, permettendo alla stessa di intervenire tramite ordinanza contingibile e urgente, non solo nei casi delimitati dalla pronuncia dello stato di emergenza, ma anche in eventi connessi allo stato di emergenza seppure non rientranti propriamente nelle dinamiche scatenanti dello stesso. Il Progetto C.A.S.E. è stato d'altronde prima di tutto una grande applicazione della forza progettuale della Protezione Civile, che mai prima si era spinta in un'operazione simile di trasformazione del territorio. Sono state infatti le sue strutture tecniche interne a provvedere alla progettazione urbanistica degli interventi, alla progettazione architettonica degli edifici, alla realizzazione dei sistemi antisismici, perfino alla costruzione delle opere di urbanizzazione.<sup>147</sup>

La costruzione delle abitazioni è stata certamente molto veloce. Già il 29 settembre 2009 si registrano le prime "cassette" consegnate, per arrivare ad inaugurare le ultime nel mese di febbraio 2010. Gli elementi di criticità però emersero fin da subito.

---

<sup>147</sup> FRISCH G.J. *"Un altro terremoto. L'impatto urbanistico del progetto C.a.s.e."*, Meridiana No. 65/66, L'AQUILA 2010: DIETRO LA CATASTROFE 2009, pp. 68

Innanzitutto la localizzazione delle aree risultò di fatto priva di una qualsiasi logica insediativa. Le aree prescelte vennero individuate troppo frettolosamente, con pochi approfondimenti tecnici e di fatto semplicemente sulla base della disponibilità attuale del terreno interessato. Vennero valutati solo criteri “incrementali”, selezionando i siti più adatti geomorfologicamente, senza nessuna relazione con la prossimità e la quantità degli evacuati. Non sono state nemmeno prese in considerazione aree dismesse, né il patrimonio abitativo disponibile, né aree già di proprietà del Comune<sup>148</sup>. Ciò ha comportato in definitiva un carattere di casualità e di noncuranza della forma urbana. La distanza media dal centro storico delle dette aree è di più di 10 chilometri, che in alcuni casi arrivano fino a 18.<sup>149</sup>

Il profilo urbanistico risulta strutturalmente molto carente; a prescindere dalla realizzazione di opere di urbanizzazione (effettuata dalla Protezione Civile tramite affidamento dei lavori in parte ad imprese locali ed in parte con procedure d’urgenza a ditte altamente specializzate), l’assenza di una forma di progettazione e pianificazione urbanistica alla base, ha provocato effetti globalmente negativi. Le aree si sono di fatto ritrovate senza viabilità, alla periferia di un centro urbano che nel frattempo provava ad avviare una ricostruzione, e senza servizi, integrati tramite bandi comunali solo successivamente e senza troppo successo. Così facendo il centro storico è risultato maggiormente svuotato, senza contemporaneamente riuscire ad incentivare una politica abitativa solida nelle cd. “*new town*”. I cittadini che attualmente le popolano (circa 10.000 persone), lamentano una totale assenza di collegamento tramite trasporti pubblici verso il centro storico. Il rischio paventato da De Luca dei “*quartieroni sconnessi*” è diventato realtà.

---

<sup>148</sup> PROPERZI G. “*La questione urbanistica*” in “*Il diritto pubblico dell’emergenza della ricostruzione in Abruzzo*” di MANTINI P.

<sup>149</sup> Di nuovo FRISCH G.J. op.cit.

Non si può inoltre non considerare che la costruzione del Progetto C.A.S.E. ha inevitabilmente comportato un rilevante aumento del consumo di suolo nel territorio aquilano. Dando per assodato che fattispecie di emergenza abitativa non possono essere risolte senza un aumento consumo di suolo, bisogna però in questo caso tenere in considerazione la particolare conformazione urbanistica del capoluogo abruzzese; il comune de L'Aquila si estende infatti lungo un territorio molto esteso, disfunzionale e poco densamente poco popolato. Può far riflettere che una città di Milano ha una metro-quadratura di circa dieci volte inferiore rispetto a quella de L'Aquila. In un territorio così esteso e dispersivo per natura e tradizione, predisporre come soluzione all'emergenza abitativa quella prospettata dal Progetto C.A.S.E. ha comportato un ulteriore aumento del consumo di suolo e della dispersione cittadina. Ecco perché, soprattutto in questa fattispecie sarebbe stato forse meglio predisporre una soluzione basata sulla temporaneità e sulla reversibilità (rimovibile ad emergenza conclusa), piuttosto che imporre uno stravolgimento tale fondato sullo spostamento forzato e durevole della cittadinanza.

Ciò che viene inoltre imputato al Progetto C.A.S.E. è una eccessiva fretteolosità decisionale. Un'operazione tanto complessa avrebbe senza dubbio meritato un orizzonte temporale di pensiero più lungo e ragionato, mirando ad integrare nei processi decisionali gli enti locali, e soprattutto, la cittadinanza coinvolta che risulta invece di fatto totalmente ignorata e personaggio esclusivamente passivo del progetto. Come abbiamo visto, il Progetto C.A.S.E. è stato lanciato ad appena ventidue giorni dal 6 aprile 2009, in una fase in cui inevitabilmente non erano neppure affatto chiari i reali numeri dell'emergenza abitativa e non erano stati ancora conclusi i sopralluoghi tecnici, che sarebbero stati terminati solo nel mese di ottobre. Prima di acquisire una decisione tanto drastica sarebbe stato probabilmente opportuno attendere il tempo

necessario per effettuare tutte le valutazioni tecniche del caso, presentando per il momento delle soluzioni esclusivamente provvisorie.

Come se non bastasse, nella negatività generale dei giudizi sull'esperienza del Progetto C.A.S.E., si sono gradualmente aggiunti nel corso degli anni difetti strutturali che hanno reso presto fatiscenti le abitazioni. I costi di manutenzione si sono resi con gli anni insostenibili per il Comune, che ha più volte accusato la governance centrale per la mal riuscita del progetto e ultimamente ha minacciato addirittura lo smantellamento totale delle aree<sup>150</sup>. Con gli anni si sono susseguiti crolli, rilievi di costruzioni effettuate con materiali scadenti, piastre anti-sismiche non funzionanti, edifici divenuti inagibili. Il tutto si aggiunge ad una totale alienazione dal centro storico della città, mai davvero superata. Quasi nessuna area è collegata da mezzi pubblici al centro. I media hanno ormai definito i quartieri relativi al Progetto C.A.S.E. come *“quartieri dormitorio”*.<sup>151</sup> Il fallimento di tale schema abitativo è dunque da definirsi come conclamato.

Il Progetto C.A.S.E. non è stata l'unica risposta all'emergenza abitativa offerta dalla Protezione Civile; meritano di essere citati anche gli altri due moduli abitativi utilizzati, i MAP e i MUSP.

I MAP sono Moduli Abitativi Provvisori. Già dall'acronimo possiamo facilmente intuire che si tratta di un modello di risposta all'emergenza abitativa basato non sulla irreversibilità dell'operazione edilizia, quanto sulla volontà di rendere temporaneo e provvisorio l'alloggio. Si tratta di abitazioni antisismiche, con varie e differenti metrature a seconda delle caratteristiche del nucleo familiare e complete di arredi interni. Se il modello applicato per il Progetto C.A.S.E. si è sviluppato principalmente intorno al nucleo urbano della città di L'Aquila, i MAP hanno invece

---

<sup>150</sup> <https://www.ilcentro.it/l-aquila/progetto-case-il-rebus-della-demolizione-1.1811269>

<sup>151</sup> <https://www.ilfattoquotidiano.it/2019/04/03/laquila-in-10mila-nelle-new-town-quartieri-dormitorio-senza-servizi-e-socialita-tra-cedimenti-e-infiltrazioni/5077961/>



trovato applicazione prevalentemente nelle varie zone e nei vari Comuni del Cratere<sup>152</sup>. Essi sono stati realizzati in collaborazione tra Protezione Civile e comuni interessati; la Protezione Civile ha avviato il bando pubblico per selezionare le imprese interessate al lavoro, mentre i comuni hanno potuto gestire la costruzione delle opere di urbanizzazione necessarie, realizzate sempre con i fondi della Protezione Civile. Nonostante l'idea di provvisorietà e il progetto in sé per sé meno ambizioso, anche i MAP hanno prodotto e continuano a produrre effetti duraturi a distanza di undici anni dal sisma. I difetti prima presentati per le abitazioni rientranti nel Progetto C.A.S.E. sono gli stessi rilevabili per il MAP. Attualmente circa 5.000 persone dislocate lungo l'intero Cratere alloggiano ancora presso un MAP.

Diversa e più specifica è invece la funzione dei MUSP. I MUSP sono Moduli ad Uso Scolastico Provvisorio. Si tratta di edifici prefabbricati che sostituiscono le scuole danneggiate o distrutte dal terremoto. Le strutture sono ovviamente antisismiche e hanno l'obiettivo di accogliere un numero pari a circa 6.000 studenti. Anche in questa occasione, il modello di localizzazione utilizzato per la realizzazione degli edifici scolastici prescinde da qualsiasi piano o assetto urbanistico. Spesso sono stati direttamente inseriti in zone spaziali residuali (ad esempio all'interno di svincoli autostradali). Ad oggi i MUSP attivi e funzionanti nel territorio del Cratere sono trentuno e ospitano in totale più di 6000 studenti.

---

<sup>152</sup> PROPERZI G. *“La questione urbanistica”* in *“Il diritto pubblico dell'emergenza della ricostruzione in Abruzzo”* di MANTINI P., pag. 62

### 5.3 L'ESPERIENZA EMILIANA E DEL CENTRO ITALIA

Il fallimento dell'ambizioso modello del Progetto C.A.S.E. si può riscontrare anche osservando quanto esso non sia stato ripresentato nelle emergenze abitative degli anni successivi. Sia in Emilia che nel Centro Italia si è optato, quanto meno nelle intenzioni, su soluzioni abitative caratterizzate da temporaneità e provvisorietà, non incentrata sulla volontà di ricostruire da zero nuovi centri abitativi delocalizzati. Addirittura in un dossier pubblicato dalla Regione Emilia-Romagna un anno dopo il sisma, si sostiene esplicitamente quanto l'esclusione del modello di "new town" aquilana sia stato uno degli obiettivi e dei principi inscalfibili che hanno mosso l'attività di ricostruzione post-sisma emiliana.<sup>153</sup>

L'Emilia, come detto precedentemente ha fatto i conti con un'emergenza di impatto minore rispetto a quanto avvenuto in Abruzzo e ha dunque potuto limitarsi alla costruzione di impianti provvisori reversibili. Il modello applicativo utilizzato si fonda in realtà sulla base di quello realizzato e presentato precedentemente all'interno del d.l.39/2009. L'art. 10 del d.l. 83/2012 prevede che il Commissario Delegato provveda alla localizzazione delle aree da destinare di moduli abitativi a carattere "provvisorio", anche derogatori rispetto alle vigenti prescrizioni urbanistiche; la legge "cugina" abruzzese utilizzava invece esplicitamente per tali tipologie di moduli abitativi emergenziali il termine "durevole". Il d.l. 83/2012 si caratterizza anche per l'integrazione e l'utilizzo nella fase localizzativa dei cd. piani di emergenza, attualmente presenti e disciplinati dal nuovo Codice della Protezione Civile.

---

<sup>153</sup> <https://www.regione.emilia-romagna.it/terremoto/archivio/un-anno>

Tali piani (citati nella presente trattazione già all'interno del paragrafo 2.3) devono essere utilizzati dal Commissario nella fase di localizzazione. Infatti per la realizzazione dei sopraddetti moduli abitativi previsti dalla legge bisogna utilizzare *“prioritariamente le aree di ricovero individuate nei piani di emergenza, se esistenti”*. Il riferimento assume importanza perché rappresenta un momento di raccordo concreto tra la fase della prevenzione e la fase di superamento dell'emergenza, oltre che a garantire una possibilità di scelta maggiormente oculata e ponderata, dato che è stata effettuata direttamente dalle amministrazioni comunali, e a monte dell'emergenza verificatasi.<sup>154</sup> La ricostruzione comunque spedita a grande velocità ha permesso di rendere realmente temporanei tali alloggi. Secondo le stime dell'attuale Commissario Straordinario per il sisma 2012, entro la fine del 2020 tutti i cittadini coinvolti nel terremoto emiliano dovrebbero fare ritorno nelle proprie abitazioni.

Il sisma del 2016, come visto in precedenza, ha dovuto invece fare i conti con una situazione morfologica molto complessa e difficile da gestire. Il vasto Cratere che ne è emerso ha toccato un totale di centotrentotto Comuni, investendo una zona particolarmente eterogenea, che va dalle fasce collinari fino alla costa, pur interessando prevalentemente zone montuose. Le soluzioni abitative presentate per tale emergenza si sono fondate sulla impossibilità di presentare il modello della cd. tendopoli, (sperimentata invece brevemente a L'Aquila), vista l'imminenza delle stagioni più fredde. Per questo il modello prospettato dal legislatore si è mosso su due soluzioni; l'applicazione e la costruzione di container per un'accoglienza *“a breve termine”* e la costruzione delle SAE, Soluzioni Abitative Emergenziali, per accoglienze *“a medio-lungo termine”*. Entrambe le soluzioni non hanno comunque obiettivi durevoli e irreversibili come quelli prospettati nel Progetto C.A.S.E.

---

<sup>154</sup> Si consulta di nuovo a riguardo <https://territorio.regione.emilia-romagna.it/paesaggio/pubblicazioni/Dossiersisma.pdf>

Le SAE vengono disciplinate con una serie di ordinanze del Capo della Protezione Civile.<sup>155</sup> Esse vengono definite come una forma di assistenza predisposta in tempi medio-lunghi per il recupero delle abitazioni distrutte dal terremoto; si pongono prevalentemente l'obiettivo di consentire alla cittadinanza di rimanere sui territori danneggiati fino al termine dell'attività di ricostruzione. Le SAE sono destinate a chi possiede una casa inagibile nella zona rossa. Sono soluzioni antisismiche, a risparmio energetico, adatte potenzialmente a qualsiasi situazione climatica.

Anche le SAE hanno registrato una serie di inconvenienti. La realizzazione delle stesse si è fondata sull'indizione di una gara centralizzata, secondo una scelta operata dalla Protezione Civile, che si è servita per l'occasione della Consip S.p.a. Tale gara è andata inizialmente deserta, vista probabilmente la prima necessità di individuare ben tre diverse specifiche tipologie costruttive, vista la grande eterogeneità del territorio coinvolto. Nella seconda occasione è stato invece eliminato il riferimento alle tre diverse tipologie abitative, sostenendo invece la sufficienza di un modello costruttivo unico, in grado di adattarsi lungo tutto il territorio variegato. Così facendo si è registrata la costruzione di modelli abitativi spesso inadeguati e inadatti alle molteplici condizioni climatiche in cui sono stati posti. La particolare conformità del territorio è stata dunque nel complesso sicuramente poco considerata in fase di costruzione.<sup>156</sup>

Le tematiche urbanistiche e localizzative hanno presentato le stesse problematiche connesse al Progetto C.A.S.E., comprese le lungaggini di una ricostruzione molto più lenta del dovuto, che si ritrova dunque a costringere la cittadinanza nelle SAE per un periodo che tuttora deve definirsi come indefinito e indeterminato. Nell'esperienza del 2016, in

---

<sup>155</sup> Parliamo degli OCDP n.394/2016, 436/2017, 444/2017, 460/2017, 489/2017 e 518/2018

<sup>156</sup> PASSANANTI F. *“L'emergenza abitativa dopo il sisma 2016: alcuni profili critici”* Rivista Giuridica Ambiente Diritto, Fasc. IV, 2019

termini localizzativi si evidenzia però una differenziazione rispetto al 2009, dato che in questo caso sono direttamente i Comuni a “quantificare il fabbisogno di SAE” e a “proporre le aree” nella quale posizionare le stesse, e non il Commissario Straordinario (o per meglio dire la Protezione Civile) come avvenuto in precedenza. Tuttavia anche in questo caso si registra una scarsa attenzione ad elementi tecnici di considerazione della zona da utilizzare. Le scelte del Comune risultano tendenzialmente arbitrarie e vengono successivamente dichiarate idonee da parte della Regione interessata. I Comuni scelti per l’insediamento emergenziale sono stati alla fine cinquantuno, prevalentemente molto piccoli e ubicati in zone di montagna non facilmente raggiungibili. Anche nel 2016 viene disposta la costruzione di tali modelli abitativi emergenziali in variante a qualsiasi previgente disposizione e prescrizione urbanistica.

L’iter previsto per la realizzazione delle SAE si fonda su un modello collaborativo tra soggetto appaltatore, Protezione Civile, Regione e Comune. E’ la Regione a consegnare l’area individuata precedentemente dal Comune, all’impresa che si deve occupare della progettazione edilizia. L’urbanizzazione delle aree viene dunque posta nelle mani della Regione che si occupa di definire e pubblicare una gara per selezionare l’impresa che provvederà ad urbanizzare l’area. Nel caso in cui la Regione ritenga non necessario provvedere ad una nuova gara centralizzata, può affidarsi per la costruzione delle opere di urbanizzazione direttamente alle forze armate. Tale molteplicità di soggetti connessi alla costruzione delle SAE ha inevitabilmente allungato i tempi per la consegna delle stesse; il coinvolgimento di più attori ha infatti comportato una maggiore difficoltà nell’attribuzione delle relative responsabilità e l’ovvia necessità di instaurare un dialogo di certo non sempre facile.<sup>157</sup>

---

<sup>157</sup> PASSANANTI F., op.cit.

Il modello del container è stato invece chiaramente previsto come una soluzione a impatto contenuto sul territorio per l'accoglienza ad esclusivo "*breve termine*" dei cittadini che si ritiene non possano allontanarsi dal comune di residenza. Sono stati in definitiva prevalentemente utilizzati come soluzione temporanea in attesa della costruzione delle SAE. La loro disciplina normativa era inizialmente presente nel d.l. 205/2016, il decreto mai convertito e successivamente abrogato e confluito nel d.l. 189/2016. La disciplina sui container viene poi integrata da successive ordinanze della Protezione Civile.<sup>158</sup> Anche riguardo l'installazione dei container, è il Comune interessato a individuare il sito accessibile; successivamente spetta poi al Dipartimento della Protezione Civile verificare l'idoneità idrogeologica e l'accessibilità dell'area individuata. La norma, all'interno del suo art. 1 prevede poi a garantire che i container vengano installati "*in un contesto comprensivo di strutture e servizi a supporto che garantiscano il regolare svolgimento della vita della comunità locale, nelle more della realizzazione delle strutture provvisorie di emergenza*". Infatti vennero realizzati insieme ai moduli abitativi anche container ad uso ufficio e zone di servizio.

Meritano un breve cenno anche i MAPRE, Moduli Abitativi Provvisori Rurali. Previsti con OCDPM n.399/2016, vennero predisposti quale specifica soluzione per gli allevatori la cui abitazione sia stata dichiarata inagibile. Le Regioni, d'intesa con i Sindaci dei Comuni interessati, provvedono ad una ricognizione e quantificazione dei fabbisogni per la realizzazione di MAPRE da riservare "*ai conduttori di allevamenti zootecnici la cui abitazione principale, abituale e continuativa sia stata distrutta*". I moduli vengono concessi agli allevatori fin quando non sarà di nuovo ammesso agli stessi di rientrare nelle proprie abitazioni.

---

<sup>158</sup> OCDPC n. 406/2016, 408/2016, 414/2016

Sia nell'esperienza emiliana del 2012 che in quella del 2016, è stata prevista da subito l'introduzione di un nuovo strumento previsto per fronteggiare l'emergenza abitativa; si tratta del CAS, il Contributo di Autonoma Sistemazione. Parliamo di una misura speciale destinata ai privati la cui abitazione si trovi in aree cui non è ammesso l'accesso o sia stata distrutta dal sisma. Hanno possibilità di richiedere il contributo tutti i nuclei familiari che siano riusciti a provvedere autonomamente a trovare una forma di alloggio alternativo, seppure senza carattere di stabilità. Chi sceglie di richiedere il CAS rinuncia automaticamente a tutte le altre eventuali soluzioni abitative alternative prospettate. Il contributo ha importi differenti a seconda della numerosità del nucleo familiare e può arrivare a raggiungere un massimo di 900 euro mensili. Si tratta di una misura sussidiaria ancora in vigore nel caso del 2016 (non più in Emilia, dove è cessato già nel giugno del 2015) che mira prevalentemente ad incentivare la popolazione a ricercare soluzioni abitative alternative, che non confluissero tutte nell'occupazione dei moduli emergenziali.

Nel complesso è facile sostenere che i sette anni trascorsi tra il 2009 e il 2016 non sono dunque serviti per offrire un modello di risposta maggiormente adeguato all'emergenza abitativa. I problemi presentati per il sisma aquilano (alienazione dai centri urbani, strutture scadenti e facilmente obsolescenti, assenza di manutenzione comunale, assenza di servizi in grado di fornire aggregazione e socialità) sono di fatto gli stessi presentati nel 2016. Le differenze rilevanti sono probabilmente due, già affrontate; mentre le abitazioni sorte in seguito al Progetto C.A.S.E. si caratterizzano per la propria durevolezza conclamata, le SAE verranno certamente abbattute al termine (ovviamente indeterminato) della fase di emergenza e di proprio utilizzo (e non è certo che sia necessariamente una notizia positiva). Altro elemento di differenziazione della disciplina si ravvede nella disciplina localizzativa, che come visto, passa dalle mani del

Commissario Straordinario a quelle degli enti locali, in particolare dei Sindaci interessati.

L'inserimento delle SAE e dei MASPR in un territorio particolarmente montuoso e sconnesso ha provocato problemi anche in termini di consumo di suolo. Un rapporto dell'ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale) del 2018<sup>159</sup> ha evidenziato quanto il territorio riferibile al Parco Nazionale dei Monti Sibillini abbia subito un ridimensionamento pari a oltre 24 ettari di terreno, dovuti principalmente ad attività edili relative al post-sisma. D'altronde non si può non tenere in considerazione, che sebbene l'intenzione che si pone alla base della SAE sia quella della provvisorietà e della temporaneità, smantellare un sistema con un tale livello di urbanizzazione collocato in un contesto naturale pieno di verde e colline può essere difficoltoso e costoso. Le possibilità di riportare il contesto alla situazione precedente al sisma sono di fatto nulle.<sup>160</sup>

Quel che è certo in conclusione è che i problemi che si connettono all'emergenza abitativa non possono che essere strettamente collegati con i tempi della ricostruzione. Una ricostruzione lenta quanto quella del 2009 e quella del 2016 non può far altro che acuire giorno dopo giorno tutti i difetti e tutti i problemi strutturali che si connettono naturalmente a tali tipologie abitative. Attualmente sono ancora circa 11.000 le persone dislocate lungo l'intero territorio del Cratere del sisma 2016 a vivere in una SAE. Tristemente emblematico diventa uno striscione esposto fuori una SAE durante i mesi primaverili dell'emergenza COVID-19 del 2020, segnati dallo slogan *"io resto a casa"*. Lo striscione diceva *"Io non sono a casa dal 24 agosto 2016"*.

---

<sup>159</sup> <http://404.isprambiente.gov.it/>

<sup>160</sup> PASSANANTI F. op.cit.



## CONCLUSIONI E PROSPETTIVE FUTURE

Il percorso fin qui effettuato si è rivelato duro e complesso, denso di temi e di problematiche; si sarà d'altronde ben intuito che una macro-tematica come quella della ricostruzione urbana, in particolare quella post-traumatica, finisce per andare a toccare una molteplicità sconfinata di aspetti che connotano la vita di uno Stato, funzionando in fondo come una sorta di paradigma in quanto all'efficienza e alla salute dello stesso. E' impossibile non sostenere che una ricostruzione che funziona indica un apparato istituzionale che funziona, tanto quanto una ricostruzione che non funziona indica un apparato istituzionale che non funziona come dovrebbe. Parliamo dunque di un tema che entra nelle viscere dello Stato e delle amministrazioni che lo costituiscono, incidendo per altro in maniera più che diretta sui fruitori ultimi della cosa pubblica, i cittadini.

La domanda di ricerca che si era posta nell'introduzione del presente lavoro era quella di provare ad individuare le varie tipologie di intervento dello Stato nelle situazioni di emergenza successive ad una distruzione territoriale e le varie strategie di ricostruzione urbana messe in atto. Proviamo ad offrire una risposta conclusiva (senza ovviamente alcuna pretesa di esaustività), che tocchi due punti tra loro separati ma ovviamente, come si è ben visto, assolutamente coincidenti. Da un lato il tema più strettamente urbanistico e dall'altro quello connesso alla governance e alla gestione politica dell'emergenza.

Quando parliamo di urbanistica nelle fattispecie emergenziali fin qui prospettate è però opportuno premettere da subito un aspetto che potrà sembrare banale o magari disilluso, ma che non può non essere messo in luce. E' evidente che gli strumenti urbanistici da soli non sono in grado di determinare il risultato finale dell'attività di ricostruzione. Anche il più illuminato dei piani territoriali può diventare dannoso, o al meglio inutile,

per un territorio che non posseda alle spalle un apparato istituzionale in grado di mettere a frutto gli effetti riconducibili al piano.

E allora, assodato ciò, quali linee guida deve seguire l'urbanistica e la materia del governo del territorio nelle fattispecie emergenziali? Basandosi sull'esperienza, si può affermare che le rette su cui deve muoversi l'attività di pianificazione urbana post-sisma siano due.

1-Applicazione chirurgica del piano individuato – Abbiamo visto quanto piani eccessivamente idealistici nelle intenzioni, con volontà di riprogrammazione totale del territorio non siano riusciti nell'intento. Ripresentare quello che è poi nella sostanza un vero e proprio nuovo piano regolatore generale appesantisce i procedimenti, rallenta il processo e dilata inevitabilmente i tempi. Applicare invece uno strumento apposito, in grado di operare chirurgicamente solo sulle zone distrutte e da ricostruire, consente uno snellimento delle procedure e dei tempi rilevante. Tale piano poi, seguendo l'esempio emiliano, dovrebbe operare solo come variante eventuale del vigente piano regolatore, che deve invece (a meno di casi eccezionali) mantenere la propria piena efficacia senza inutili stravolgimenti. Il modello antico dei piani di ricostruzione post-bellici ex l.1402/1951 meriterebbe di essere riproposto, quanto meno nella ratio "di sintesi" che animava la detta legge. Potrebbe essere infatti propedeutico presentare un modello di piano organico, valido a livello nazionale ed emanabile a discrezione del Comune in frangenti emergenziali specifici e individuati dal legislatore nazionale, specificatamente riservato al tema della ricostruzione post-sisma. Si tratterebbe di un piano in grado di evitare una pianificazione ogni volta episodica e differente, pianificazione lasciata ora integralmente nelle mani della governance di turno dell'emergenza, con effetti e risultati sempre diversi.

2-Coinvolgimento massimo della cittadinanza – *“La città non dice il suo passato, lo contiene come le linee d’una mano, scritto negli spigoli delle vie, nelle griglie delle finestre, negli scorrimano delle scale, nelle antenne dei parafulmini, nelle aste delle bandiere, ogni segmento rigato a sua volta di graffi, seghettature, intagli, svirgole.”*.<sup>161</sup> Queste parole di Italo Calvino aiutano a capire quanto ogni città, ogni nucleo abitativo, sia indissolubilmente legato alla sua storia e alla sua tradizione. Pretendere di ricostruire un agglomerato urbano senza tenere conto del proprio dna e di quello dei propri abitanti è quanto di più sbagliato si possa fare, soprattutto se in condizioni di emergenza; ciò è stato ben dimostrato come visto dal Progetto C.A.S.E. prospettato a L’Aquila nel 2009. Trapiantare una città in un luogo diverso e per altro assolutamente non concordato con i cittadini è un errore che finisce per comportare conseguenze molto serie. L’attività di pianificazione deve invece prevedere modelli collaborativi vasti, in grado di tenere sempre informata la popolazione e di metterla nelle condizioni di assumere delle scelte laddove necessario e richiesto. Ciò deve partire, come già prospettato in apertura, dall’applicazione più ampia possibile di modelli di pianificazione consensuali, di contratti in grado di superare la rigidità dei piani territoriali e capaci di coniugare al meglio le esigenze del pubblico e del privato. Ma non si deve pensare solo ad un coinvolgimento della popolazione su “larga scala”; la partecipazione della cittadinanza può essere garantita con successo anche in modalità più minimali. Un esempio può essere rintracciato nello strumento dell’ “urbanistica partecipata”, applicato con successo nel Comune di Mirandola (MO) in occasione della ricostruzione post-sisma emiliano 2012<sup>162</sup>. Tale progetto ha visto l’attività di redazione del piano della ricostruzione costantemente accompagnata in parallelo da iniziative partecipative

---

<sup>161</sup> CALVINO I. *“Le città invisibili”*, Mondadori, 1972

<sup>162</sup> <https://www.immaginamirandola.info/il-progetto/>

comunali che vedevano personalmente coinvolta la cittadinanza. La semplice continua produzione di laboratori, passeggiate di quartiere, incontri informativi, progetti in grado di coinvolgere le scuole produce effetti positivi sull'attività di ricostruzione. Si tratta di attività semplici da organizzare e di certo non dispendiose, in grado però di produrre effetti positivi in particolare per due ragioni: da un lato si pungola continuamente l'amministrazione, posta di fronte al confronto costante con la cittadinanza e dall'altro lato si inseriscono nelle attività di pianificazione urbana le opinioni e il comune sentire della cittadinanza, che non deve mai smettere di essere considerata il vero e unico "cliente" dell'urbanistica, in qualsiasi fattispecie.

Come detto, non può però esistere un'attività urbanistica di successo, nel momento in cui la stessa venga affidata ad una gestione pubblica imperfetta o comunque inadeguata alle proprie funzioni. Cosa si chiede allora ad una governance, a una politica pubblica che debba operare in fattispecie emergenziali? Quali devono essere le caratteristiche necessarie? Si prova anche in questo frangente ad individuare una serie di punti chiave, che possono essere sintetizzati dentro quattro aspetti, anch'essi tendenzialmente basati sull'esperienza dei casi analizzati nel corso dell'elaborato.

**1-Nessun coinvolgimento centrale nella pianificazione territoriale** – Le ingerenze centrali devono fermarsi il più possibile alla fase dell'emergenza pura. Devono fornire soluzioni di assistenza alle popolazioni, supporto immediato agli enti locali in difficoltà e primissime soluzioni all'emergenza abitativa creatasi. Devono rispondere ad esigenze e bisogni nuovi e straordinari. Le procedure e le scelte di pianificazione del territorio non devono invece in alcun modo coinvolgere enti centrali o strutture ad hoc create appositamente. Costituire un sistema di

governance che riesca quanto più possibile ad essere legato all'ordinarietà e al lavoro tipico degli enti locali interessati si è dimostrato più volte essere il modello più corretto per operare in tali frangenti. Le scelte sugli strumenti urbanistici da applicare, sulle delocalizzazioni da effettuare, sulle approvazioni dei piani adottati devono subire meno modifiche possibili al modello originario.

2- Ruolo di supporto, non decisionale – Eppure ovviamente, come visto nel corso dell'esposizione, non è immaginabile una gestione dell'emergenza in ottica esclusivamente locale. Il ruolo centrale dello Stato è un ruolo irrinunciabile, se inquadrato nella modalità più corretta. In tal senso è bene immaginare lo Stato come un regista che sia in grado di muoversi solo dietro le quinte, con pochissimi ruoli decisionali, ma con la sola grande funzione di essere in grado di supportare gli enti locali laddove gli stessi non abbiano capacità di agire, basandosi sul principio di sussidiarietà. E' necessario dunque ad esempio per lo Stato riuscire a fornire massicce dotazioni di nuovo personale alle amministrazioni locali, in grado di implementare le competenze e di evitare vuoti strutturali di organico nell'ente operativo, senza invece appesantire i procedimenti costituendo strutture con ruoli decisionali o approvativi.

3-Individuazione di commissari locali – I poteri straordinari che derivano dallo stato di emergenza devono confluire in una figura pubblica che sia in grado di indirizzare al meglio tali poteri. La figura del Commissario straordinario come visto è dunque di fatto non rinunciabile, nonostante i perenni dibattiti che coinvolgono la sua figura e la sua necessità o meno nelle situazioni di emergenza. Quel che risulta intuibile dalle esperienze passate è che risulta però maggiormente efficiente un modello di commissario con esperienza e compiti locali. Configurare tali poteri in un soggetto esterno, come avvenuto nel 2009 e nel 2016 rischia di decentrare in maniera eccessiva ed inutile il potere decisionale,

creando maggiore confusione; ciò è avvenuto tanto più nel 2009 quando è stata direttamente la stessa Protezione Civile ad assumere il ruolo commissariale, desautorando di fatto Regioni e Comuni. Individuare dunque il Commissario nel Presidente di Regione (o nei Presidenti di Regione, come avvenuto nel 2012) sembra la scelta più efficiente e meno dispendiosa di energie.

4- Implemento della funzione di Casaltalia – Si è parlato nel corso dell'esposizione di Casaltalia, una Struttura di Missione sorta nel 2016 con il compito *“di sviluppare, ottimizzare e integrare strumenti indirizzati alla cura e alla valorizzazione del territorio e delle aree urbane nonché del patrimonio abitativo, anche in riferimento alla sicurezza e all'efficienza energetica degli edifici”*. Casaltalia si occupa dunque di prevenzione del territorio e osserva con attenzione anche il tema delle varie ricostruzioni attualmente in corso lungo il suolo italiano. Si tratta di una Struttura da accogliere con favore, perchè in grado di fornire uno sguardo istituzionale organico e unitario a dei problemi e delle tematiche sempre diverse. La presenza di una Struttura centrale di tal punto potrebbe rendere superflua la presenza sul territorio di nuove ulteriori e pesanti Strutture di Missione ad hoc (come avvenuto nel caso aquilano), ammettendo invece la possibilità di un'unica Struttura del genere a livello nazionale a cui abbiano modo di rapportarsi tutti i Commissari responsabili e tutti gli enti coinvolti, capace di fornire linee guida e parametri edilizi organici. Il neonato Tavolo delle Ricostruzioni sembra voler rispondere a questa esigenza e vedremo se riuscirà o meno nel suo intento.

## BIBLIOGRAFIA

AA.VV. *“Il piano di ricostruzione dei centri storici di L’Aquila e frazioni”*, Assessorato alla Ricostruzione e alla Pianificazione del Comune dell’Aquila, 2011.

AA.VV. *“Ricostruire l’emergenza. Cronologia della gestione istituzionale del terremoto in Emilia e sintesi tematica”*, Regione Emilia-Romagna, Servizio Pianificazione Urbanistica, Paesaggio e Uso Sostenibile del Territorio, 2015.

AA.VV. *“Prevenzione e ricostruzione per la riduzione del rischio sismico”*, Atti della XV Conferenza Nazionale SIU, Società Italiana Urbanisti presentato nel convegno *“L’Urbanistica che cambia. Rischi e valori”*, Pescara 2012.

ALISIO G. *“Napoli e il risanamento”*, Edizioni Scientifiche Italiane, 1980.

AVANZINI G. *“Il commissario straordinario”*, Giappichelli, 2013.

BENNICELLI PASQUALIS M. *“Case temporanee. Strategie innovative per l’emergenza abitativa post-terremoto”*, FrancoAngeli, Milano, 2014.

BIN R.-PITRUZZELLA R., *“Diritto Costituzionale”*, Giappichelli, 2016.

BONETTI T. *“Diritto amministrativo dell’emergenza e governo del territorio: dalla collera del drago al piano della ricostruzione”*, in Rivista Giuridica dell’Edilizia, Fascicolo IV, 2014.

CAGNAZZO A., TOSCHEI S. e TUCCARI F. *“Sanzioni amministrative in materia urbanistica”* - cap. XI *“I piani di ricostruzione”* di DATO G., Giappichelli, 2014.

CALVINO I. *“Le città invisibili”*, Mondadori, 1972

CAVALLO PERIN R. *“Il diritto amministrativo dell’emergenza per fattori esterni all’amministrazione pubblica”*, in Diritto Amministrativo, Giuffrè Editore, Milano, 1, 2005.

CLARICH M. *“Manuale di Diritto Amministrativo”*, Il Mulino, 2017.

CLEMENTI A. *“Verso una convergenza bilanciata tra urbanistica e sviluppo”*, in Rivista Giuridica dell’Edilizia, Fascicolo III, 2013.

DI BIAGI P. *“La grande ricostruzione: il Piano Ina e l’Italia degli anni 50”*, Donzelli Editore, 2001.

FIORITTO A. *“L’amministrazione dell’emergenza tra autorità e garanzie”*, Il Mulino, 2008.

FRISCH G.J. *“L’Aquila. Il trionfo dell’urbanistica dell’emergenza”*, Democrazia e diritto, 2009.

FRISCH G.J. *“Un altro terremoto. L’impatto urbanistico del progetto C.a.s.e.”*, Meridiana No. 65-66.

GIGLIONI F. *“Funzione di emergenza e modelli amministrativi alla prova dello stress test degli eventi sismici nell’Italia centrale”*, in “il diritto dell’economia”, anno 64 n.26, 2018.

INU (a cura di) *“Un impegno continuativo e tre passi contro le macerie. Il contributo dell’istituto nazionale di urbanistica per Casa Italia”*, Roma 6/09/2016.

MANTINI P. (a cura di) *“Il diritto pubblico dell’emergenza e della ricostruzione in Abruzzo”*, CEDAM, 2011.

NIMIS G.P. in *“Terre mobili. Dal Belice al Friuli, dall’Umbria all’Abruzzo”*, Donzelli Editore, 2016.

PASSANANTI F. *“L’emergenza abitativa dopo il sisma 2016: alcuni profili critici”*, in Rivista Giuridica AmbienteDiritto, Fascicolo IV, 2019.

POLI G. *“Pianificazione urbanistica e commissariamento nella legislazione dell’emergenza: utilità o inefficienza della sostituzione degli enti territoriali con commissari?”*, in Rivista Giuridica dell’Edilizia, fascicolo VI, 2019.

RAZZANO G. *“Le ordinanze di necessità e di urgenza nell’attuale ordinamento costituzionale”*, Associazione dei Costituzionalisti, 2008.



RETTORE G.F. *“Piani di emergenza comunale: alla scoperta dei PEC”*, in Teknoring, Wolter Kluwers, 2020.

SPANICCIATI F. *“La ricostruzione nei decreti per il terremoto 2016”* in Giornale di Diritto Amministrativo, 5/2017.

SPUNTARELLI S. *“Normatività ed efficienza del sistema delle ordinanze adottato in occasione della sequenza sismica di Amatrice, Norcia e Visso”*, in Costituzionalismo, Fascicolo III, 2017.

TACCONI G. *“Ricostruzione post sisma: Irpinia 1980 alla prova dei piani di recupero”*, in Tekonring, Wolters Kluwer, 2018.

TANDA P. *“Profili sanzionatori della normativa antisismica”*, in Rivista Giuridica dell’Edilizia, fascicolo I, 2013.

TERRACCIANO G. *“Il piano di ricostruzione ed il piano urbanistico territoriale: problemi di coordinamento degli interventi di pianificazione urbanistica”*, in Foro Amministrativo, 1993, Fascicolo I.

TRAVI A. *“Lezioni di giustizia amministrativa”*, Giappichelli, 2018.

URBANI P.-CIVITARESE MATTEUCCI S. *“Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti”*, Giappichelli.

URBANI P. *“Protezione civile, enti locali e ricostruzione”*, Democrazia e diritto, 1980. Numero 6.

URBANI P. *“Urbanistica consensuale. La disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate”*, Bollati Boringhieri, 2000.

## SITOGRAFIA PRINCIPALE

<http://www.protezionecivile.gov.it/servizio-nazionale/storia>

<http://www.casaitalia.governo.it/it/>

<http://sisma2009.governo.it/>

<http://www.sisma2012.it/>

<https://sisma2016.gov.it/>

<https://www.interno.gov.it/it/ministero/struttura-missione-antimafia-sisma-2016>

[http://presidenza.governo.it/AmministrazioneTrasparente/Organizzazione/ArticolazioneUffici/StruttureMissioni/SM\\_APT.html](http://presidenza.governo.it/AmministrazioneTrasparente/Organizzazione/ArticolazioneUffici/StruttureMissioni/SM_APT.html)

[https://www.comune.laquila.it/pagina199\\_il-piano-di-ricostruzione.html](https://www.comune.laquila.it/pagina199_il-piano-di-ricostruzione.html)

[http://leg15.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/08/08\\_cap15\\_sch01.htm](http://leg15.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/08/08_cap15_sch01.htm)

[http://www.comune.laquila.it/pagina40\\_case-map-e-fondo-immobiliare.html](http://www.comune.laquila.it/pagina40_case-map-e-fondo-immobiliare.html)

[http://www.criticamente.com/urbanistica/urbanistica\\_applicata/glossario\\_urbanistica\\_2/glossario\\_urbanistica\\_2\\_-\\_Piano\\_di\\_ricostruzione.htm](http://www.criticamente.com/urbanistica/urbanistica_applicata/glossario_urbanistica_2/glossario_urbanistica_2_-_Piano_di_ricostruzione.htm)

<https://www.ilfattoquotidiano.it/2019/04/03/laquila-in-10mila-nelle-new-town-quartieri-dormitorio-senza-servizi-e-socialita-tra-cedimenti-e-infiltrazioni/5077961/>

[https://www.corriere.it/politica/20\\_agosto\\_22/sisma-commissario-legnini-così-ho-semplificato-norme-ricostruire-a080dfdc-e4bf-11ea-b1e4-bb7479c087c9.shtml](https://www.corriere.it/politica/20_agosto_22/sisma-commissario-legnini-così-ho-semplificato-norme-ricostruire-a080dfdc-e4bf-11ea-b1e4-bb7479c087c9.shtml)

<https://www.repubblica.it/speciale/irpinia/irpi.html>

## PRINCIPALI RIFERIMENTI NORMATIVI E SENTENZE DI RILIEVO

### PRINCIPALI RIFERIMENTI NORMATIVI:

Legge n. 2359 del 25 giugno 1865 *“Espropriazioni per causa di utilità pubblica”*

Legge n. 2892 del 15 gennaio 1885 *“Pel risanamento della città di Napoli.”*

Regio Decreto n. 193 del 18 aprile 1909 *“Norme tecniche ed igieniche obbligatorie per le riparazioni ricostruzioni e nuove costruzioni degli edifici pubblici e privati nei luoghi colpiti dal terremoto del 28 dicembre 1908 e da altri precedenti elencati nel R.D. 15 aprile 1909 e ne designa i Comuni.”*

DLL n. 154 del 1 marzo 1945 *“Norme per i piani di ricostruzione degli abitati danneggiati dalla guerra.”*

Legge n. 1402 del 27 ottobre 1951 *“Modificazioni al decreto legislativo 1 marzo 1945, n. 154, sui piani di ricostruzione degli abitati danneggiati dalla guerra”*

Legge n.996 dell' 8 dicembre 1970 *“Norme sul soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite da calamita' - Protezione civile”*

Legge n.64 del 2 febbraio 1974 *“Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche”*

Legge n.400 del 23 agosto 1988 *“Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri”*

Legge n. 225 del 24 febbraio 1992 *“Istituzione del Servizio Nazionale della Protezione Civile”*

Legge n.317 del 12 agosto 1993 *“Norme generali per il completamento dei piani di ricostruzione post-bellica”*

Legge n. 401 del 9 novembre 2001 *“Coordinamento operativo per le attività di Protezione Civile”*

Legge n.77 del 24 giugno 2009 *“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39, recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile”*

Decreto-legge n.74 del 6 giugno 2012 *“Interventi urgenti per le popolazioni colpite dagli eventi sismici nelle province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo il 20 e il 29 maggio 2012”*

Legge n.134 del 7 agosto 2012 *“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, recante Misure urgenti per la crescita del Paese.”*

Ordinanza n. 60 del 27 maggio 2013 del presidente Errani in qualità di Commissario delegato *“Misure per la riduzione della vulnerabilità urbana e criteri per l’individuazione e la perimetrazione delle Unità Minime di Intervento (UMI) e per la redazione del Piano della Ricostruzione. Modalità di assegnazione dei contributi.”*

Decreto-legge n.189 del 17 ottobre 2016 *“Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016”*

Decreto-legge n.8 del 9 febbraio 2017 *“Nuovi interventi in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016 e del 2017”*

Decreto Legislativo n.1 del 2 gennaio 2018 *“Codice della Protezione Civile”*

## SENTENZE DI RILIEVO:

Corte Costituzionale, 2 luglio 1956, n.8

Corte Costituzionale, 27 maggio 1961 n.26

Corte Costituzionale, 4 gennaio 1977 n.4

Corte Costituzionale, 3 aprile 1987, n.100

Corte Costituzionale, 25 luglio 1994 n.342

Corte Costituzionale, 1 ottobre 2003 n.303

Corte Costituzionale, 6 ottobre 2006 n.323

Corte Costituzionale, 12 aprile 2013 n.64

Corte Costituzionale, 29 maggio 2013 n.102

Corte Costituzionale, 21 gennaio 2016 n.8

Corte Costituzionale, 22 ottobre 2019, n.246

Consiglio di Stato, sez. V, 14 maggio 1986 n.286

Consiglio di Stato, Sez. IV, 29 maggio 1998 n.894

Consiglio di Stato, Sez. IV, 10 maggio 2012 n.2710

Consiglio di Stato, Sez. V, 7 ottobre 2013 n.4923

T.A.R., Campania, Salerno, Sez. II, 16 febbraio 2007, n.149

T.A.R., Lazio, Roma sez. II, 18 settembre 2019, n.11063



