

# I Terremoti al centro dell'Italia: dai danni alle strategie

Aspetti urbanistici della ricostruzione: la legge per la rigenerazione urbana

*Arch. Daniele Iacovone – Architetto Urbanista*

Aula del Chiostro - Facoltà di Ingegneria La Sapienza

Via Eudossiana 18

Roma

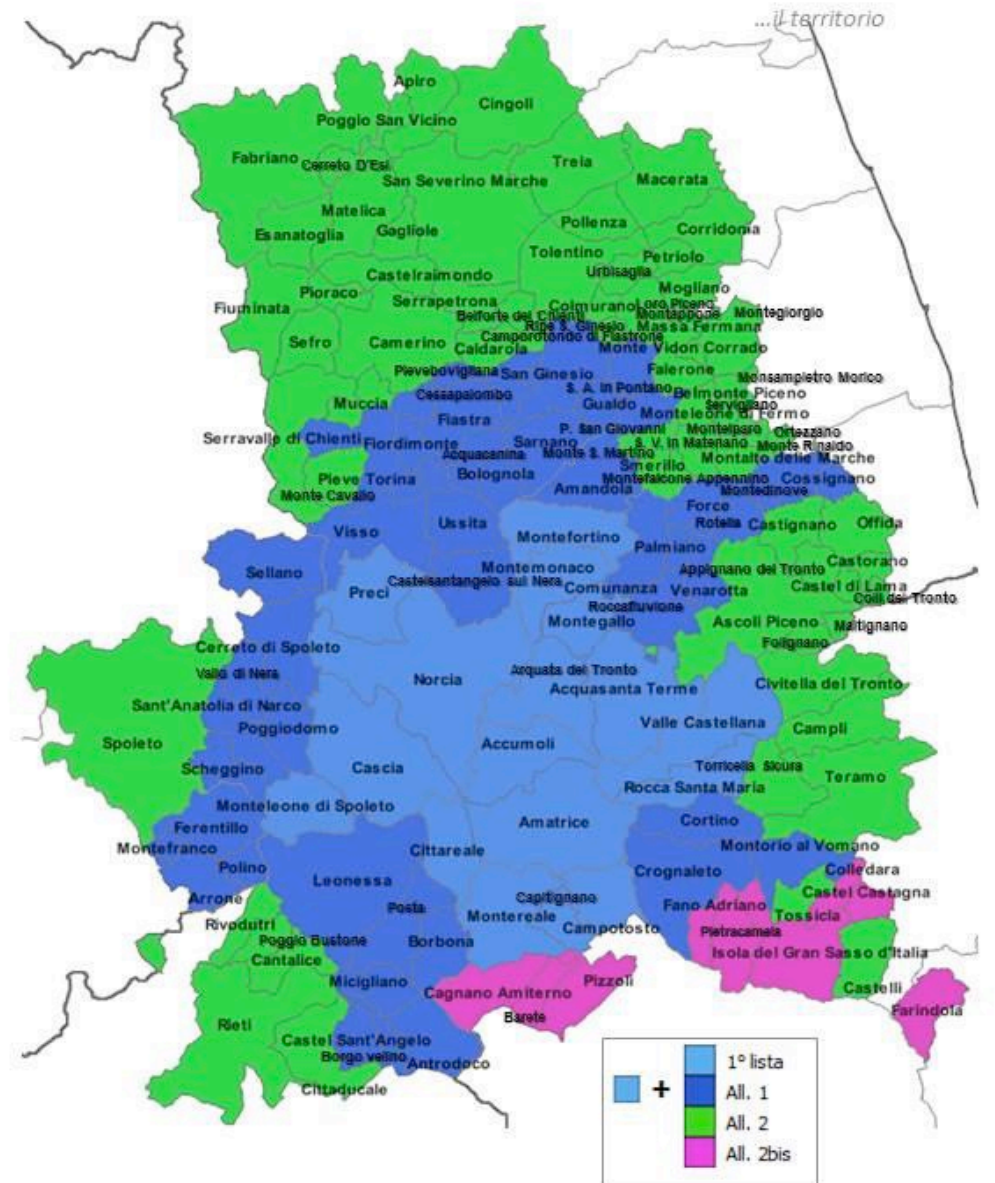
Lunedì 18 settembre 2017

# 1. Area sisma 2016/17 (fonte: Rapporto Commissario Straordinario - 2017)



## Il territorio colpito dal sisma

- Un primo elenco di **17 Comuni** colpiti era allegato al *decreto di differimento per l'adempimento degli obblighi fiscali a causa della gravità dei danni subiti*, emanato dal Ministero dell'Economia e Finanze del 1° settembre 2016
- Successivamente il DL n. 189 del 17 ottobre 2016 recante «Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal sisma del 21 agosto 2016» ha individuato un elenco più completo di **62 Comuni** interessati (Allegato 1)
- A seguito degli eventi sismici del mese di ottobre (26 con epicentro a Castelsantangelo sul Nera (MC) e 30 ottobre con epicentro a Norcia (PG), con l'Ordinanza n.3 emessa il 15 novembre 2016 dal Commissario del Governo per la ricostruzione nei territori interessati dal sisma, l'elenco è stato esteso ad ulteriori **69 Comuni** (Allegato 2)
- Il 18 gennaio, quattro scosse di magnitudo superiore a 5.0 colpiscono nuovamente le zone del centro Italia, in particolare le Regioni Lazio e Abruzzo; con la Legge 7 aprile 2017, n.45 (conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 febbraio 2017, n. 8) vengono aggiunti nel cratere ulteriori **9 Comuni** (Allegato 2bis)



## 2. Regioni ed Enti locali colpiti e strumenti territoriali ed urbanistici vigenti o adottati

**Territorio interessato dal sisma circa 8000 km<sup>2</sup> con 600.000 abitanti**

**Regioni n. 4** *Leggi urbanistiche, Piano territoriale regionale, Piano Paesaggistico*

**Province n. 10** *Piani di territoriali di Coordinamento*

**Comuni n. 140** *Piani Regolatori Generali o Programmi di Fabbricazione, Piani attuativi*

**Aree protette: Parchi Nazionali n.2 - Riserve Naturali n.1** - *Leggi aree protette, Piani del parco - SIC/ZPS n.16* - *Piani di gestione*

**Autorità di bacino complessivamente n.5** *Leggi di settore, Piani di bacino, Piani di assetto Idrogeologico*

**20 leggi regionali 40 piani territoriali/settoriali 140 piani urbanistici comunali**

### 3. Legge per la ricostruzione 229/2016 – processo urbanistico ed edilizio per la pianificazione della ricostruzione e del recupero

**Prima fase:** Rilevo della inagibilità del patrimonio edilizio

**Seconda fase:** 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, completi dei relativi piani finanziari**, al fine di programmare in maniera integrata gli interventi;

Riferimenti

art. 11 della L.229/2016

Ordinanza 25/2017

Ordinanza 39/2017

#### 4. Art 5 comma 1 - Legge per la ricostruzione 229/2016 - attività propedeutica alla redazione degli strumenti urbanistici attuativi

“**b) 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. Tali criteri sono vincolanti per tutti i soggetti pubblici e privati coinvolti nel processo di ricostruzione**”, ed “**e) definire i criteri in base ai quali le Regioni perimetrano, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore delle disposizioni commissariali, i centri e nuclei di particolare interesse, o parti di essi, che risultano maggiormente colpiti e nei quali gli interventi sono attuati attraverso strumenti urbanistici**”

## 5. Ordinanza 25/2017 - Criteri per la perimetrazione dei centri e nuclei di particolare interesse

- 1) Presenza di patrimonio culturale di particolare interesse e di pregio storico, architettonico, archeologico, naturale e paesaggistico
- 2a) Livelli di intensità macrosismica rilevati dal Dipartimento della Protezione Civile o dall'Istituto Nazionale Geofisica e Vulcanologia, (...) sono maggiori o uguale al 9° grado;
- 2b) la percentuale di edifici inagibili (come desunti dalle schede FAST o AEDES), rispetto al totale delle schede compilate con esito, è maggiore del 90% (purché le schede compilate con esito siano almeno il 50% rispetto alle richieste pervenute);
- 2c) la percentuale di superficie di sedime degli edifici crollati o demoliti è maggiore del 25%.

## 6. Ordinanza 25/2017 – Procedimento per la perimetrazione dei centri e nuclei di particolare interesse ed effetti

- l'Ufficio speciale per la ricostruzione (n. 5) provvede a trasmettere lo schema di atto di perimetrazione al Comune interessato contenente
  - a) relazione illustrativa
  - b) elaborati cartografici redatti sulla base catastale a scala 1:1.000 e sulla Carta Tecnica Regionale
  - c) adeguata documentazione fotografica degli immobili e dei siti;
  - d) **Scheda riepilogativa degli elementi conoscitivi e dei dati che hanno consentito di dichiarare il centro od il nucleo “di particolare interesse” e “maggiormente danneggiato**
- l'atto di perimetrazione è approvato con decreto del Presidente della Regione – Vice Commissario.
- **Fino all'approvazione dei piani attuativi di cui al comma 1 non è autorizzata la realizzazione di alcun intervento diretto su edifici, aggregati o infrastrutture ubicati all'interno del perimetro individuato in attuazione della presente ordinanza.**

## 7. Legge 229/2016 articoli 5 e 11– Pianificazione urbanistica attuativa - contenuto

- L'elaborazione e l'approvazione dei piani attuativi avvengono comunque nel rispetto dei principi e dei criteri di indirizzo per la pianificazione di cui agli articoli 5, comma 1, lettera b), ed 11, comma 2, della legge n. 229 del 2016, **assicurando la programmazione integrata degli interventi** di ripristino con miglioramento sismico o ricostruzione degli edifici distrutti o gravemente danneggiati **e delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria**, compresa la rete di connessione dati, dedicando attenzione anche ai temi della prevenzione sismica alla scala urbana
- Disciplinano gli interventi pubblici e privati.



## 8. Legge 229/2016 commi 4, 5 e 6 dell'articolo 11– Pianificazione urbanistica attuativa procedimento ed effetti

Il Comune adotta con atto consiliare gli strumenti urbanistici attuativi di cui al comma 1. Tali strumenti sono pubblicati all'albo pretorio per un periodo pari a quindici giorni dalla loro adozione; i soggetti interessati possono presentare osservazioni e opposizioni entro il termine di trenta giorni dalla data di pubblicazione. Decorso tale termine, il Comune trasmette gli strumenti urbanistici adottati, unitamente alle osservazioni e opposizioni ricevute, al Commissario straordinario per l'acquisizione del parere espresso attraverso la Conferenza permanente di cui all'articolo 16.

5. Acquisito il parere obbligatorio e vincolante della Conferenza permanente, il **comune approva definitivamente** lo strumento attuativo.

I piani attuativi variano lo strumento urbanistico ed assumono anche il valore di piani paesaggistici con riguardo al territorio in essi ricompreso, qualora su di essi abbia espresso il proprio assenso il rappresentante del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo in seno alla Conferenza permanente.

## 9. Ordinanza 39/2017 – Principi di indirizzo per la pianificazione attuativa

Gli elementi fondanti di un processo di ricostruzione integrato possono essere raggiunti attraverso:

la predisposizione di un Quadro Conoscitivo Generale (**QCG**) di riferimento per le attività di programmazione e pianificazione, implementabile nel tempo e la successiva elaborazione di un Documento Direttore per la Ricostruzione (**DDR**), che consenta di coordinare interventi (pubblici e privati) interni ed esterni alle aree perimetrare e di armonizzare, progressivamente, gli obiettivi e l'evoluzione delle strategie urbane e socioeconomiche;

l'elaborazione, all'interno delle aree perimetrare, di Strumenti Urbanistici Attuativi (funzionali al ripristino/sostituzione delle infrastrutture di urbanizzazione primaria necessarie al rilascio dei titoli abilitativi all'attività edilizia, con particolare attenzione alla loro sostenibilità economico-finanziaria e alla programmazione relativa alle OO.PP. e ai BB.CC.);

la definizione, nelle aree esterne a quelle perimetrare, di criteri costruttivi edilizi ed urbanistici per gli interventi (pubblici e privati);

l'individuazione di ipotesi di revisione degli strumenti urbanistici e di eventuali rilocalizzazioni.

# 10. Ordinanza 39/2017 – Principi di indirizzo per la pianificazione attuativa - Quadro conoscitivo

## A. Ricostruzione integrata

### A1. Quadro Conoscitivo Generale

- Il processo di ricostruzione integrata non può prescindere dalla costituzione di un quadro generale delle conoscenze necessarie per programmare e pianificare, la cui forma e dimensione è comunque calibrata in relazione alla:
  - i. scarsità di risorse umane e materiali disponibili presso le amministrazioni locali;
  - ii. necessità di avviare, il più rapidamente possibile, la pianificazione e l'attività di ricostruzione.
- Il **Quadro Conoscitivo Generale (QCG)** seleziona, pertanto, le informazioni utili ad esprimere, rapidamente, valutazioni commisurate alle decisioni da assumere e alla dimensione del centro urbano.

# 11. Ordinanza 39/2017 – Principi di indirizzo per la pianificazione attuativa – Documento Direttore per la Ricostruzione

## A.2. Documento Direttore per la Ricostruzione

Il “Documento Direttore per la Ricostruzione” (**DDR**) è un atto di indirizzo per la ricostruzione, non obbligatorio e privo di finalità conformative o espropriative; il suo scopo è quello di fornire un inquadramento a carattere strategico per orientare le azioni dell’Amministrazione comunale nei diversi ambiti di intervento e coordinare la mobilitazione delle risorse economiche necessarie.

### A.2.1. Finalità del DDR

Trattandosi di un atto volontario e autonomo del Comune, la redazione del DDR è consigliata, in particolare, ai comuni ove più esteso e grave risulti il danno sismico (sia nel capoluogo, sia nelle frazioni principali) e dove sia utile valutare attentamente gli obiettivi e le opportunità offerte da una ricostruzione che, investendo parte rilevante del territorio, punti ad elevare il livello di sicurezza del sistema urbano e a migliorare la funzionalità dei servizi offerti alla popolazione, mettendo in relazione la parte del centro ricostruita con quella ripristinata dagli interventi di emergenza.

## 12. Ordinanza 39/2017 – Principi di indirizzo per la pianificazione attuativa – Dalla perimetrazione alla Ricostruzione

L'individuazione e la ricostruzione dei centri e nuclei di particolare interesse intesi in un'accezione ampia, come anche precisato nella Ordinanza n. 25/2017 fa emergere l'esigenza di individuare criteri e modalità specifiche per la ricostruzione:

- da recepire negli strumenti urbanistici attuativi
- da attuare attraverso interventi edilizi diretti

Di norma, gli strumenti urbanistici vigenti o adottati non prevedono per il patrimonio edilizio esistente, in particolare storico e di pregio, la tipologia di intervento della ristrutturazione edilizia, nelle varie forme e modalità contenute nel DPR 380/2001.

L'eventuale assenza di questa previsione urbanistica, essenziale per la ricostruzione, comporta la necessità di intervenire con una variante urbanistica sia nei casi in cui l'intervento riguardi il patrimonio edilizio interno alle perimetrazioni, quindi attraverso i piani attuativi, sia nei casi in cui sia esterno, quindi con una variante generale del **PRG** o del **PdF**.

## 13. Ordinanza 39/2017 – Interventi edilizi 1

1. **manutenzione ordinaria e straordinaria** (art. 3, co. 1, lett. a) e b)) che comprende gli interventi di rafforzamento locale – L0 (Ordinanza 4 /2016);
2. **restauro e recupero dell'edilizia storica e degli edifici tutelati e risanamento statico** (art. 3, co. 1, lett. c) che comprende, di norma, i livelli degli interventi di miglioramento sismico L1, L2, L3, ma anche interventi di rafforzamento locale – L0;
3. **ristrutturazione edilizia** (art. 3, co. 1, lett. d) **con ricostruzione parziale** di edifici che presentino porzioni superstiti con rilevante valore storico-testimoniale e di pregio, meritevoli di conservazione e conseguente integrazione, che comprende, di norma, il livello degli interventi di miglioramento sismico – L1, L2 e L3 e di ricostruzione o adeguamento sismico – L4;
4. **ristrutturazione edilizia con demolizione e ricostruzione completa** (art. 3, co. 1, lett. d) **nel rispetto dei principi prioritari sopra enunciati e dei valori dell'edificato preesistente** (volumetrici, spaziali, tipo-morfologici, materici, nonché dei rapporti tra vuoti e pieni, in senso sia planimetrico, sia altimetrico - prospetti e loro aperture) che comprende il livello degli interventi di ricostruzione – L4;
5. **ristrutturazione edilizia con demolizione e ricostruzione completa, con prospetti e sagoma e volumi diversi, anche minori** (nuova costruzione art. 10, co. 1, lett. c) che comprende il livello degli interventi di ricostruzione - L4;
6. **nuova costruzione** (art. 3, co. 1, lett. e), art 10, co. 1, lett. a) e b) – L4.

## 14. Ordinanza 39/2017 – Interventi edilizi 2

- Al fine di accelerare il processo di ricostruzione, in alternativa al procedimento ordinario di variante le Regioni possono adottare specifiche misure di rango legislativo per consentire gli interventi di ristrutturazione edilizia nei casi di edifici demoliti o crollati in tutto o in parte, a prescindere quindi dalla vigente destinazione urbanistica dei singoli piani che vengono così modificati *ope legis*.
- Per assicurare l'omogeneità della ricostruzione, garantendo al contempo la **“ricostruzione conservativa minima”** dei tessuti edilizi e degli edifici, è opportuno che gli interventi legislativi regionali si adeguino ai criteri succitati per il procedimento ordinario di variante.

## 15. Ordinanza 39/2017 – Interventi edilizi 3

- a) la ricostruzione diretta degli edifici risalenti al periodo precedente alla 2<sup>a</sup> guerra mondiale, demoliti o crollati in tutto o in parte, con la modalità della ristrutturazione edilizia di cui all'art. 3, co. 1, lett. d), del DPR 380/2001. Nei casi indicati nei precedenti punti 3 e 4, ciò avverrà con il mantenimento della medesima sagoma dell'edificio preesistente, quindi dell'andamento planimetrico dell'area di sedime e degli allineamenti altimetrici e planimetrici originari;
- b) la ricostruzione diretta degli edifici realizzati in epoca successiva alla 2<sup>o</sup> guerra mondiale, demoliti o crollati in tutto o in parte, con la modalità della ristrutturazione edilizia di cui all'art. 3, co. 1, lett. d), del DPR 380/2001. Nei casi indicati nei precedenti punti 3 e 4, ciò avverrà con il mantenimento del volume dell'edificio preesistente o anche con volumetria minore.



## 16. Ordinanza 39/2017 – Interventi edilizi 4 - semplificazione

- il 6 aprile è entrato in vigore il DPR 31/2017, avente per oggetto: “Individuazione degli interventi esclusi dall’autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura semplificata, ai sensi dell’articolo 12 del Decreto-Legge 29 luglio 2014 n. 106, come modificato dall’articolo 25 del Decreto-Legge 12 settembre 2014, n. 133 convertito, con modificazioni, dalla Legge 11 novembre 2014, n. 164”. Nell’allegato “A” dell’art. 2 sono elencati gli interventi non soggetti ad autorizzazione paesaggistica ed in particolare *“A.3: Interventi che abbiano finalità di consolidamento statico degli edifici (...)”*, riconducibili alle tipologie di cui ai precedenti punti 1 e 2, e *“A.29: Interventi di fedele ricostruzione (...) in conseguenza di calamità naturali o catastrofi”*, riconducibili, alle tipologie di cui ai precedenti punti 3 - 4.

Legge regionale n. 7/2017 sulla Rigenerazione urbana ed il recupero edilizio della Regione Lazio - “Art. 10 comma 7 (Modifiche ed abrogazioni in materia antisismica e per i comuni colpiti dal sisma)

“2 bis. Per la ricostruzione dei centri e nuclei colpiti dal sisma, individuati dall’Allegato 1 del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016), convertito, con modifiche, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229, si applicano, con riferimento ai vigenti strumenti urbanistici, **gli interventi edilizi** così come definiti dall’articolo 3, comma 1, lettere a), b), c) e d) del d.p.r. 380/2001 che, ai sensi del comma 2 del medesimo articolo, **prevalgono sulle disposizioni degli strumenti urbanistici generali e dei regolamenti edilizi; nei casi in cui gli edifici esistenti abbiano subito un danno di tipo E, riconosciuto ad esito del rilievo effettuato per la verifica di agibilità, per la realizzazione degli interventi di demolizione e ricostruzione e di ripristino di edifici crollati o demoliti sono consentiti gli interventi di ristrutturazione edilizia anche in deroga alle disposizioni urbanistiche ed edilizie vigenti o adottate**, nei limiti e secondo le definizioni dell’articolo 3, comma 1, lettera d) del medesimo d.p.r. 380/2001 e previa acquisizione del titolo abilitativo edilizio. Il progetto è realizzato con le modalità e procedure previste dalle ordinanze vigenti.”;