

Rapporto n. 1

Indicazioni metodologiche per la verifica di adeguatezza della strumentazione urbanistica comunale vigente e in itinere ai fini dell'elaborazione dei PSR e per l'individuazione di eventuali zone di salvaguardia dagli interventi diretti, utili per evidenziare le eventuali necessità di nuovi strumenti pianificatori e per delineare un quadro organico di obiettivi e strumenti idonei, tenuto conto della specificità dei territori

PREMESSA

1. CARATTERISTICHE DEL PSR
 - 1.1 Questioni generali e introduttive
 - 1.2 Contributo alla migliore definizione del carattere strategico del PSR
 - 1.3 Indirizzi metodologici e specifiche tecniche per le analisi minime necessarie

2. VERIFICHE DI ADEGUATEZZA DELLA PIANIFICAZIONE ESISTENTE
 - 2.1 Contenuti caratterizzanti del PSR
 - 2.2 Tipizzazione dei casi e relative indicazioni di comportamento
 - 2.3 Criteri per la verifica di adeguatezza degli strumenti urbanistici

PREMESSA

Al fine di garantire l'efficace attuazione e la qualità urbanistica ed edilizia della ricostruzione, l'Ordinanza n. 107/2020 affida al Commissario Straordinario il compito di curare il monitoraggio delle attività e la coerenza degli strumenti di programmazione e pianificazione di competenza degli Uffici Speciali per la Ricostruzione e dei Comuni.

Con tale finalità il Commissario Straordinario ha inteso avvalersi della collaborazione dell'Istituto Nazionale di Urbanistica (INU), formalizzando, in data 19 marzo 2021, un contratto avente a oggetto la redazione di studi, ricerche e analisi utili all'attività di programmazione e pianificazione della ricostruzione nel cratere sismico, da svolgersi in collaborazione con gli uffici tecnici della Struttura commissariale.

Il presente documento rappresenta la sintesi del Primo Rapporto che l'INU ha consegnato al Commissario Straordinario nell'ambito del contratto.

Esso si compone essenzialmente di due parti, la prima finalizzata a definire meglio le caratteristiche del PSR, con particolare riguardo alla sua natura "strategica", la seconda a fornire primi criteri di metodo per la verifica di adeguatezza della pianificazione esistente.

In particolare, la seconda parte intende collocare la verifica di adeguatezza della strumentazione urbanistica all'interno di quello che sarà il successivo supporto che l'INU fornirà alla Struttura commissariale: (i) contributi per la costruzione dei quadri conoscitivi; (ii) proposte per possibili azioni di livello sovracomunale; (iii) indicazioni sui modelli di riuso del patrimonio edilizio.

Come evidenziato dalla stessa ordinanza n. 107/2020, la verifica dell'apparato normativo disponibile sul territorio comunale e della sua idoneità a sostenere gli obiettivi della ricostruzione costituisce una fondamentale attività preliminare alla redazione della proposta di PSR.

Essa supporta l'amministrazione nel delineare la strategia più efficace del suo PSR, individuare gli elementi rilevanti, il quadro organico delle azioni svolte e da intraprendere, l'eventuale necessità di nuovi strumenti pianificatori, progettuali, normativi o derogatori, e ogni altro indirizzo o disposizione utile a consentire al cittadino, alle diverse scale di intervento, di esercitare in tempi certi il suo diritto alla ricostruzione.

1.0 CARATTERISTICHE DEL PSR

1.1 Questioni generali e introduttive

I Programmi Straordinari di Ricostruzione

I Programmi Straordinari di Ricostruzione (PSR) sono stati introdotti dal Comma 1 dell'Art. 3bis del DL 123/2019, recante "Disposizioni urgenti per l'accelerazione e il completamento delle ricostruzioni in corso nei territori colpiti da eventi sismici", come modificato e integrato dalla conversione nella Legge 156/2019.

Il suddetto Art. 3bis prevede che i PSR siano "*predisposti dal competente Ufficio Speciale per la Ricostruzione*" (USR) e che siano finalizzati ad autorizzare "*gli interventi di ricostruzione di edifici pubblici o privati in tutto o in parte lesionati, crollati o demoliti oppure oggetto di ordinanza di demolizione per pericolo di crollo, anche in deroga ai vigenti strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, a condizione che detti interventi siano diretti alla realizzazione di edifici conformi a quelli preesistenti quanto a collocazione, ingombro planivolumetrico e configurazione degli esterni, fatte salve le modifiche planivolumetriche e di sedime necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, igienico-sanitaria e di sicurezza*".

Lo stesso articolo al Comma 1 specifica che i PSR "*tengono conto*" in ogni caso degli strumenti urbanistici attuativi eventualmente già predisposti ai sensi dell'Art. 11 del DL 189/2016, convertito con modificazioni dalla Legge 229/2016 (ove adottati).

L'Art. 11 del DL 189/2016 (convertito con modificazioni nella Legge 229/2016) prevede, infatti, che gli USR "*curano la pianificazione urbanistica connessa alla ricostruzione*" (Art. 3, Comma 3), predisponendo "*strumenti urbanistici attuativi, completi dei relativi piani finanziari*" (Art. 11, Comma 1).

Il DL 76/2020, convertito con modificazioni nella Legge 120/2020, prevede in linea generale misure semplificative in materia edilizia (Art. 10), nonché specifiche procedure di accelerazione e semplificazione della ricostruzione pubblica nelle aree colpite da eventi sismici (Art. 11).

L'Ordinanza n. 107

Il Commissario Straordinario per la ricostruzione nei territori interessati dal sisma del 2016, con Ordinanza n. 107 del 22.09.2020 (successivamente completata e integrata dall'Ordinanza n. 111 del 23.12.2020), ha introdotto importanti elementi di novità nella prassi procedurale degli interventi di ricostruzione, fornendo nuovi indirizzi per la pianificazione nei territori del cratere e ulteriori disposizioni di accelerazione della ricostruzione privata. In allegato all'Ordinanza n. 107 sono emanate, anche, specifiche *Linee Guida* su "*Principi e indirizzi per la redazione dei programmi Straordinari di Ricostruzione e indirizzi comuni per la pianificazione*".

Questi, in sintesi, i più importanti contenuti dell'Ordinanza n. 107 che presentano caratteri di innovazione in materia urbanistica rispetto alle pre-vigenti disposizioni di carattere generale:

- i piani attuativi di cui all'Art. 11 del DL 189/2016 convertito con modificazione nella Legge 229/2016 **sono facoltativi** (Art. 4, Comma 1) e gli interventi di ricostruzione privata sui singoli edifici, se "conformi", sono immediatamente attuabili e non sono condizionati dalla previa approvazione dei piani attuativi (Art. 5, Comma 1);

- i PSR, pur avendo natura “programmatica”, possono contenere **dispositivi regolamentari** di vario genere per gli interventi di ricostruzione (Art. 2, Comma 2) e possono anche contenere scelte aventi efficacia di **variante urbanistica** (Art. 1, Comma 2);
- i PSR possono riguardare singoli Comuni, loro ambiti specifici, ma anche più Comuni in forma associata (Art. 1, Comma 1) e possono quindi prevedere **progetti e azioni di livello intercomunale** (Art. 2, Comma 5).

Sul primo punto, la palese volontà di semplificare le procedure e di accelerare i tempi della ricostruzione introduce la possibilità di non dover attendere la vigenza del piano attuativo per rendere eseguibili gli interventi sul patrimonio edilizio quando gli stessi siano “conformi” alla preesistenza e quando non riguardino le delocalizzazioni o la preventiva definizione di aggregati strutturali. Ciò libera l’attuazione degli interventi di “ricostruzione conforme” non solo dall’obbligo della preventiva redazione e approvazione del piano esecutivo, ma anche da “tutte le prescrizioni dei piani urbanistici, degli strumenti comunali e della pianificazione territoriale, riguardanti nuovi interventi e costruzioni edilizie, in materia di altezza, distanze, indici di edificabilità, parametri edilizi e urbanistici, vincoli di qualsivoglia natura”.

Restano, ovviamente, fuori dall’applicazione della suddetta norma gli interventi “difformi” (ovvero eccedenti le variazioni ammesse), gli interventi di “delocalizzazione” e quelli di “ridisegno urbano”.

Sul secondo punto, lo strumento del PSR (che, per sua natura, ha le caratteristiche del “programma” e quindi non quelle del “piano” urbanistico) assume connotazioni che possono ricomprendere norme di regolamentazione conformativa dello stato dei luoghi (identificazione degli aggregati strutturali, disposizioni per gli interventi sul patrimonio edilizio storico, indirizzi per l’accessibilità urbana e per la mobilità, indicazioni di eventuale opere nuove, individuazione di aree esterne alle perimetrazioni meritevoli di interventi di rigenerazione urbana), nonché indicazioni strategiche di attuazione (indicazioni sulle priorità di intervento, criteri per la risoluzione dei casi di inerzia, strumenti utili a garantire qualità, efficacia e innovazione del processo di ricostruzione).

Il PSR, oltre a fornire indicazioni operative sugli interventi conformi, **individua gli strumenti idonei all’attuazione delle diverse azioni programmatiche, diverse dagli interventi conformi: dalla variante generale, al piano particolareggiato, alla variante puntuale, agli altri strumenti, anche convenzionati, per la realizzazione di interventi di rigenerazione urbana.**

Sul terzo punto, infine, superando l’idea di PSR che deriva dalla sola lettura del primo comma dell’Art. 3bis del DL 123/2019 convertito con modificazioni nella Legge 156/2019, si definisce una nuova fisionomia giuridica e tecnica del PSR che diventa più simile a uno strumento di pianificazione strategica con forte incidenza sulle scelte di progettazione del territorio che (**a prescindere dalle procedure di formazione richieste nei diversi casi in cui individua la necessità di variante agli strumenti urbanistici vigenti**) assume contenuti urbanistici rilevanti e qualificanti, applicabili a seconda dei casi a territori di rilevanza sub-comunale, comunale e/o sovra-comunale. Infatti, il combinato disposto dell’Art. 1 (Comma 1) e dell’Art. 2 (Comma 5) dell’Ordinanza n. 107 introduce con forza la dimensione intercomunale del PSR, che può diventare carattere distintivo e qualificante del nuovo strumento di intervento, orientandolo verso i più innovativi esperimenti di progettazione urbanistica intercomunale.

La relazione del PSR con gli strumenti urbanistici

L'Ordinanza del Commissario Straordinario n. 111 del 23.12.2020, al Comma 7 dell'Art. 8, prevede che, "ferma restando la natura facoltativa dei piani attuativi", le Amministrazioni Comunali debbano comunicare al Commissario "se è stato avviato il procedimento di pianificazione dei centri perimetrati o, in caso negativo, se il Comune intende avviarlo", ovvero se il Comune intende procedere alla redazione del PSR.

Ciò significa che il Commissario Straordinario per la ricostruzione intende puntare essenzialmente sulla nuova centralità del PSR, al quale affida il compito di **superare (inglobandolo)** il ruolo del vecchio Documento Direttore per la Ricostruzione (DDR), di cui all'Ordinanza n. 39 del 08.09.2017, ma anche quello di rapportarsi criticamente con l'eventuale pre-vigenza di strumenti di pianificazione ordinaria.

Ai sensi della normativa nazionale e regionale in tema di governo del territorio, infatti, i Comuni del cratere potrebbero (e dovrebbero) avere in vigore strumenti urbanistici volti a definire le linee di governo e sviluppo del territorio, a prescindere dagli eventi sismici poi purtroppo intervenuti.

Se il "nuovo" PSR, così come rivisitato e potenziato in applicazione delle *Linee Guida* allegate all'Ordinanza n. 107, avrà il compito di riassumere in un unico strumento ruoli e scopi dei precedenti, necessariamente esso **dovrà assumere la fisionomia dello "strumento a carattere strategico" capace di garantire la visione d'insieme della manovra di ricostruzione**, ma allo stesso tempo capace di rendere immediatamente eseguibili tutti quegli interventi che possono appoggiare la loro eseguibilità su riferimenti normativi preesistenti e sovraordinati, rimandando con sicurezza e immediatezza a specifiche procedure formative (anche agevolate e semplificate) tutte quelle altre azioni che necessitano di un inevitabile perfezionamento tecnico-giuridico degli strumenti (varianti conformative, verifiche ambientali, validazioni sovraordinate, ecc.).

In altri termini, la relazione del PSR con gli strumenti urbanistici si declina nelle seguenti tre possibili situazioni:

- rispetto ai piani urbanistici già vigenti o *in itinere*, il PSR ne valuta l'adeguatezza in relazione ai criteri di seguito indicati, confermandone le previsioni che ricomprende nel suo programma d'azione (se adeguati) o evidenziando eventuali profili di "non adeguatezza" indicando le procedure necessarie all'adeguamento;
- rispetto alla regolazione degli interventi diretti perché conformi, il PSR individua eventuali zone di salvaguardia ove essi non sono consentiti, perché in presenza di particolari situazioni di fragilità del contesto (sotto il profilo artistico, monumentale, paesaggistico, ecc.) o anche per le particolari condizioni di rischio (sismico, idrogeologico, ecc.), indicando quali strumenti urbanistici sono da predisporre per garantire l'intervento in sicurezza;
- rispetto agli interventi di delocalizzazione, il PSR definisce quali strumenti siano eventualmente da predisporre per consentire il corretto atterraggio delle cubature da trasferire, nonché la regolamentazione delle aree di decollo;
- rispetto alla rigenerazione e/o recupero di insediamenti emergenziali, il PSR indica quali siano da prendere in considerazione per l'intervento e con quali procedure urbanistiche si definiscano le regole dell'intervento;
- rispetto ai programmi di ridisegno urbano, il PSR stabilisce quali interventi possono essere realizzati semplicemente applicando le regole dell'intervento diretto (pubblico e privato) e quali parti del programma d'azione sia invece da subordinare alla preventiva redazione di uno specifico strumento urbanistico.

1.2 Contributo alla migliore definizione del carattere strategico del PSR

Il carattere strategico del PSR

Il “nuovo” PSR (ovvero, il PSR come rivisitato dalle *Linee Guida* allegate all’Ordinanza n. 107) assume il carattere di strumento strategico. Esso diventa lo strumento che individua la strategia della ricostruzione, a prescindere dalla sua capacità di dare effettiva coerenza urbanistica a tutte le sue previsioni. Dovrebbe rappresentare “**la madre di tutte le azioni**”, il quadro generale di coerenza degli interventi da mettere in campo, capace di specificare le modalità attuative per tutti quegli interventi che sono già eseguibili e di individuare i successivi percorsi procedurali per tutti gli altri interventi che hanno bisogno di ulteriori atti per diventare eseguibili.

La nuova dimensione strategica del PSR si manifesta anche attraverso la sua attenzione alle possibili compatibilità e opportune sinergie con la dimensione di area vasta: **limitazioni d’uso** derivanti da vincoli sovraordinati e **potenzialità di sviluppo** connesse alle opportunità di connessione alle “reti lunghe”.

I “telai infrastrutturali” e le “armature urbane” costituiscono, infatti, il supporto dei diversi sistemi insediativi dell’area secondo una gerarchia dei flussi di attraversamento, di penetrazione e di distribuzione. Così come l’esistenza di vincoli sovraordinati rappresenta il quadro delle limitazioni d’uso al quale necessariamente conformare i programmi d’azione, lo stato dei percorsi e delle reti territoriali fornisce il quadro delle opportunità da cogliere. Il sistema dei telai infrastrutturali e delle armature urbane presenta diversi gradi di completezza e di adeguatezza: parziale completezza delle maglie rispetto allo schema dei corridoi TEN in via di definizione, adeguatezza delle reti rispetto ai flussi, adeguatezza delle dotazioni e delle attrezzature delle armature urbane rispetto alla domanda.

Il quadro conoscitivo, alla costruzione del quale il presente lavoro contribuirà fattivamente nelle prossime fasi, descrive pertanto lo stato di fatto dei telai infrastrutturali e, all’interno dei perimetri dei sistemi insediativi, quello delle armature urbane. A ogni elemento (aste, nodi, componenti) corrisponderà una scheda descrittiva in termini quantitativi e prestazionali.

La definizione del programma della ricostruzione in ogni singolo Comune va riferito al quadro generale delle politiche di sviluppo messe in campo, a vario titolo, dagli enti e dai soggetti di programmazione e pianificazione alla scala territoriale.

Il territorio del sisma del Centro Italia 2016-2017 è stato interessato, infatti, in misura diversa da politiche nazionali e regionali, dalla SNAI, dalle politiche agricole, dagli accordi ANAS-Regioni, dai piani energetici, dai programmi di diffusione della banda larga.

Il sisma ha messo in crisi molte di queste politiche facendo così venir meno quel minimo di riferimento che ne connotava i processi di sviluppo in termini in qualche modo unitari, proprio in quanto l’area presentava caratteri di perifericità e di marginalità e quindi intercettava anche se con diverse intensità le politiche nazionali orientate alla riduzione dei fenomeni tipici delle aree interne.

Per contro, le politiche regionali si rappresentano in termini molto differenziati, sia nella declinazione delle politiche nazionali, sia per come hanno affrontato l’intensità degli effetti del sisma con i rispettivi strumenti di programmazione, anche in relazione al territorio investito e alla sovrapposizione con i precedenti eventi sismici.

La ricostruzione come ricomposizione dei contesti territoriali

La ricostruzione comporta una rilettura delle politiche regionali nella prospettiva di orientare i processi attuativi in coerenza con le stesse, alla ricerca di una strategia di sviluppo unitaria per l'intera area. Una strategia di questo tipo dovrà tener conto sia degli impianti materiali e immateriali derivanti dalle diverse politiche regionali, sia delle particolari nuove condizioni che propongono una lettura del tutto originale dei contesti quali territori di confine per la prima volta posti in una relazione unitaria e pertanto dotati di un proprio valore aggiunto conferito dal superamento delle rispettive marginalità e frammentazioni.

Questa condizione di novità parte da una verifica del sistema dei flussi che legano i punti di forza dell'area del sisma con le centralità esterne e perimetrali all'area. In particolare i flussi di attraversamento alimentano una rete di distribuzione e di circolazione locale che presenta numerosi punti critici e un modesto livello di adeguatezza delle infrastrutture.

Questo sistema di telai infrastrutturali costituisce la matrice di supporto sia delle polarità insediative dell'area (città medie), sia dell'importantissimo sistema naturalistico ambientale dell'Italia centrale (sistema dei parchi).

La corona delle città d'arte che innerva e circonda l'area (Ascoli Piceno, Camerino, Tolentino, Fabriano, L'Aquila, Rieti, Norcia, ecc.) rappresenta il supporto ricettivo per un turismo che può trovare nell'area del sisma 2016 soste ricreative e percorsi enogastronomici di assoluto rilievo sia nella tradizione che si era costituita prima del sisma, sia in nuove prospettive soprattutto in relazione alla disponibilità di importanti risorse naturalistiche che possono essere valorizzate dal processo di ricostruzione stesso.

L'adeguamento dei telai infrastrutturali e la dotazione di banda larga rappresentano pertanto le condizioni necessarie per una ricostruzione orientata allo sviluppo.

In questo scenario, già in parte prefigurato dai POR regionali e in particolare da quello della Regione Marche, le ulteriori indicazioni di prospettiva si propongono come uno strumento di supporto e di facilitazione. In particolare intendono fornire un sistema organico di indirizzi che aiutino i soggetti attuatori a superare le difficoltà riscontrate nel coniugare i processi connessi alla ricostruzione materiale con le strategie di sviluppo dell'intera area del sisma e a superare le vischiosità di carattere procedurale e burocratico.

In tale ottica, il contenuto strategico dei PSR dovranno riguardare due principali sfere di azione:

- mettere in valore le identità dei luoghi e dei paesaggi in una interpretazione unitaria dei diversi contesti;
- promuovere la stabilizzazione e la ricomposizione del capitale umano quale fattore trainante del processo di ricostruzione e delle successive fasi di sviluppo sostenibile.

Si tratta pertanto di mettere a sistema il complesso delle buone pratiche, in parte già sperimentate, volte alla semplificazione delle politiche di contenimento dei processi di marginalizzazione e di abbandono. Le politiche nazionali e regionali orientate in tal senso (digitalizzazione amministrativa, semplificazione procedure valutative e autorizzative, ecc.) trovano ostacoli essenzialmente in relazione alla frammentazione delle prassi consolidate nei diversi contesti e nella prevalenza della forma regolativa degli strumenti urbanistici rispetto alla loro funzione strategica. Queste condizioni hanno determinato i nodi tipici dei processi di ricostruzione legati a una sovrapposizione delle finalità programmatiche con quelle regolative.

1.3 Indirizzi metodologici e specifiche tecniche per le analisi minime

I quadri conoscitivi

Come previsto dal primo comma dell'Art. 2 dell'Ordinanza n. 107, il Comuni adottano in via facoltativa una proposta di PSR "sulla base dei principali elementi storici, culturali, ambientali ed economici del territorio e dello stato dei luoghi."

Nel presente documento si intende, da un lato, definire metodologie utili al processo valutativo dei PSR, già in parte avviato o in fase di avanzata definizione, dall'altro, sulla base di una conoscenza diffusa ma non strutturata, fornire a queste metodologie gli elementi essenziali per consentire solide basi cognitive, utili anche alle altre scelte di governo in merito alla ricostruzione e al ritorno all'ordinarietà.

La questione della costruzione/condivisione di un quadro conoscitivo si pone infatti non solo per implementare le metodologie (cosa perimetrare, dove riallocare, come ricostruire, ecc.), ma anche, in una prospettiva di medio periodo, per affiancare il processo di rientro nell'ordinarietà (supporto alle scelte).

Già in questa prima fase si pongono, pertanto, due possibili obiettivi, sia di contenuto che temporali, alle attività connesse alla costruzione degli impianti conoscitivi:

- garantire scientificità, perfettibilità e omogeneità alle diverse forme di conoscenza del territorio necessarie alla elaborazione dei PSR;
- costruire sulle stesse basi un quadro conoscitivo, che potrebbe successivamente configurarsi come Sistema Informativo Territoriale (SIT) per le attività a regime.

Nella sostanza, seppur senza introdurre occasioni di rallentamento dei processi in corso, il presente lavoro intende fornire già in prima fase le specifiche tecniche minime per individuare le componenti:

- di **fragilità**;
- di **valore**;
- di **vincolo**;
- di **pressione**.

L'individuazione delle stesse componenti conoscitive potrà essere svolta dai Comuni che intendono avviare e/o perfezionare l'elaborazione dei propri PSR con l'assistenza degli USR sulla base delle specifiche che vengono fornite, garantendo una base minima di conoscenze giustificative alle scelte.

Il processo perfettivo di questo livello elementare avverrà *in progress*, sino alla fase di definizione del sistema informativo per i Comuni che intenderanno dotarsene, attraverso atti di osservazione e recepimento di carattere non ostativo né obbligatorio. Due percorsi paralleli e convergenti che iniziano in prima fase e si sviluppano l'uno dentro la proposizione/definizione del PSR e l'altro in termini autonomi presso gli USR e la Struttura del Commissario.

L'impianto conoscitivo che si propone consente pertanto, proprio per la sua autonomia (definita su basi di progressiva perfettibilità nelle successive specifiche), di esercitare sia politiche pubbliche territoriali basate su accordi preesistenti, sia nuovi corsi d'azione orientati su specifici obiettivi da conseguire con mezzi a essi coerenti.

Nella costruzione delle basi conoscitive minime (e successivamente dell'eventuale sistema informativo) concorrono diverse forme di conoscenza:

- **conoscenza istituzionale**
che deriva dal sistema definito dal complesso degli atti legislativi e amministrativi prodotti dagli enti deputati (Mibac/Sitap, ISPRA, ISTAT, ecc.) e si caratterizza spesso in vincoli *ope legis*, ma anche in areali di attenzione;
- **conoscenza locale identitaria**
che deriva da un processo partecipativo dei cittadini ed è perfetta di quella istituzionale;
- **conoscenza intenzionale o di progetto**
connessa agli approfondimenti di analisi prodotti nei processi progettuali (scavi, sondaggi, ecc.).

L'uso delle conoscenze

Le basi conoscitive del PSR, che non sono esplicitate nelle *Linee Guida* allegata all'Ordinanza n. 107, ma che si ritengono essenziali per la pianificazione della ricostruzione, si riferiscono a tali contenuti e rispondono essenzialmente a due esigenze:

- una adeguata conoscenza di contesto, per supportare la natura strategico programmatica, in particolare per affrontare le problematiche intercomunali e le prospettive di sviluppo;
- una più specifica conoscenza dei fenomeni di fragilità, di natura essenzialmente ambientale, per orientare le scelte relative a delocalizzazione e nuove localizzazioni.

In relazione alle suddette esigenze costituiscono utile supporto alle scelte programmatiche i seguenti dati cartografici e statistici organizzati per repertori generali:

| | |
|--|---|
| CARTOGRAFIA DI BASE | |
| Carta di base | Carta Tecnica Regionale |
| Carta di base | Open Street Map |
| REPERTORIO DEI VINCOLI | |
| Vincolo idrogeologico | RD 3267/1923 |
| Vincolo paesaggistico | Dlgs 42/2004 (ex Legge 1497/1939) |
| Vincolo storico-artistico-monumentale | Dlgs 42/2004 (ex Legge 1089/1939) |
| Vincolo paesistico | PPR vigenti |
| Aree protette | Piani delle Aree Protette |
| SIC / ZPS / ZSC | Natura 2000 |
| Fasce di rispetto fiumi e laghi | Dlgs 42/2004 (ex Legge 431/1985) |
| Vincolo archeologico | Dlgs 42/2004 (ex Legge 431/1985) |
| Aree prescrittive | PTCP |
| REPERTORIO DEL SISMA | |
| Livelli di danno | Classificazioni esiti di agibilità / Schede Aedes |
| Soluzioni abitative di emergenza (SAE) | Strutture del Commissario Straordinario |
| Aree di attenzione | Segnalazioni Enti / Strutture del Commissario Straordinario |
| Perimetrazioni ex Art. 11, DL 189/2016 | Strutture del Commissario Straordinario |

In aggiunta a dette informazioni cartografiche di base, al fine di rendere il PSR più completo, sarebbe utile e opportuno aggiungere:

| REPERTORIO DELLE FRAGILITÀ | |
|---|----------------------------------|
| Pericolosità frane e alluvioni | PAI / PSDA – Raccolta ISPRA 2017 |
| Pericolosità sismica | Microzonazione sismica (1° e 3°) |
| Faglie attive e capaci | Microzonazione sismica (1° e 3°) |
| Pericolosità valanghe | Geoportali regionali |
| Fragilità ambientali | Carta della Natura / ISPRA |
| REPERTORIO DELLE PRESSIONI ANTROPICHE | |
| Discariche | Uso del suolo / PPR |
| Cave | Uso del suolo / PPR |
| Siti contaminati | SIN / SIR |
| Desertificazione | ISPRA |
| REPERTORIO DEI VALORI NATURALISTICI E ANTROPICI | |
| Valore ecologico | Carta della Natura / ISPRA |
| Habitat naturali | Carta della Natura / ISPRA |
| Rete ecologica | Geoportali regionali |
| Struttura boschivo-forestale | Uso del suolo |
| Valore agricolo | Uso del suolo / PPR |
| Valore storico-rurale | PPR |
| Valore archeologico | Soprintendenza / Dlgs 42/2004 |
| Valore storico-artistico-monumentale | Soprintendenza / Dlgs 42/2004 |
| Nuclei storici | Piani urbanistici comunali |
| REPERTORIO DELLE ARMATURE URBANE E TERRITORIALI | |
| Infrastrutture e attrezzature esistenti | Carta di base |
| Infrastrutture e attrezzature di progetto | Piani regionali / PTCP |
| Telai territoriali | Studi INU / Univaq |
| Tipologie dei flussi | Rilievo diretto |
| Perimetro urbano | Piani urbanistici comunali |
| Aree, edifici e viabilità di emergenza | Piani di emergenza comunali |
| Aree impermeabilizzate | Copernicus / ISPRA |

Intersecando i repertori, in base a specifici modelli analitici, è possibile definire le cosiddette “conflittualità territoriali” che a loro volta consentono di individuare e segnalare le aree vulnerabili (per esempio, le parti di armatura urbana e territoriale che sono interessate da situazioni di pericolosità, oppure valori che sono interessati dalle stesse situazioni di pericolosità).

È inoltre necessario precisare che questo elenco non può essere considerato esaustivo e che si potrebbe verificare che alcuni dati non siano disponibili o reperibili e che comunque non siano omogenei tra le diverse realtà regionali.

Di seguito si riporta, inoltre, un primo elenco dei dati statistici utili per effettuare studi socioeconomici di eventuale interesse per il PSR:

| DATI PER ANALISI SOCIOECONOMICHE | |
|----------------------------------|----------------------------------|
| Popolazione e abitazioni | ISTAT |
| Imprese e commercio | Camere di Commercio |
| Inquinamento atmosferico | ARPA / Regioni / Province |
| Inquinamento acustico | ARPA / Regioni / Province |
| Inquinamento del suolo | ARPA / Regioni / Province |
| Acque reflue e depuratori | ARPA / Regioni / Province |
| Rifiuti | ARPA / Regioni / Province |
| Energia da fonti rinnovabili | Atlasole / GSE |
| Habitat | ARPA / Regioni / Province |
| Movimento turistico | ISTAT-ONT / Regioni / Province |
| Ricettività | ISTAT |
| Superficie agricola utilizzata | ISTAT |
| Infrastrutturazione digitale | MISE |
| Servizi e attrezzature | Atlante Post-Metropoli |
| Mobilità | ISTAT / Servizi telefonia mobile |

Le componenti conoscitive minime riportate nelle suddette tabelle, sono utili ai Comuni per l’elaborazione del PSR. La loro costruzione avviene con attività collaborative e perfettive attraverso gli USR, in modo tale da consentire agli stessi enti di determinarsi sulle singole decisioni ma soprattutto di effettuare con consapevolezza le scelte di programmazione, di pianificazione e di valutazione di compatibilità e di coerenza relative alle nuove localizzazioni e alle strategie di trasformazione.

Le scelte relative alle perimetrazioni, alle delocalizzazioni (aree di atterraggio), alla individuazione dei PUA saranno argomentate negli atti deliberativi di adozione/approvazione, sulla base della presenza di elementi conoscitivi, in termini di **verifica di compatibilità con i repertori del quadro conoscitivo** e di **verifica di coerenza con l’armatura urbana e territoriale**.

Una prima proposta di indicatori

La predisposizione del quadro conoscitivo in formato GIS (e quindi dell’eventuale sistema informativo) consente di costruire e calcolare in termini molto rapidi alcuni indicatori di carattere prevalentemente territoriale-ambientale-paesaggistico, necessari alla valutazione di impatto di

interventi di dimensione considerevole, ma soprattutto alla valutazione di progetti finanziati su programmi nazionali o europei. Più in generale la definizione degli indicatori è utile al monitoraggio dell'evoluzione dei fenomeni di più diretta incidenza sulle variazioni climatiche e su un corretto governo del territorio. Questo aspetto rende opportuna la costruzione del SIT presso gli USR, in quanto solo una costante alimentazione dei dati in termini di interoperabilità con altre fonti rende possibile l'utilizzazione degli indicatori. I principali indicatori possono essere derivati dai tematismi proposti nelle due tabelle precedenti (Dati Cartografici e Dati Statistici), in quanto il quadro conoscitivo così come proposto in questo documento consente di misurare le componenti e i fenomeni che rappresenta.

A livello del tutto preliminare, gli indicatori che si propongono per le suddette valutazioni possono essere organizzati in cinque *set*:

- ANTROPIZZAZIONE (urbanizzazione, dotazioni, rifiuti, ecc.);
- NATURALITÀ (biodiversità, inquinamento, reti ambientali, frammentazione, ecc.);
- FRAGILITÀ (rischi, pressione insediativa, pressione turistica, ecc.);
- FLUSSI (accessibilità, mobilità, infrastrutturazione, reti digitali, ecc.);
- RESILIENZA (sicurezza, energia, ecc.).

Detti indicatori saranno elaborati nel proseguimento del presente lavoro, di concerto con le strutture tecniche del Commissario Straordinario e con gli USR, per essere fornite ai Comuni che ne potranno fare uso nelle fasi di redazione del PSR e/o di una sua eventuale revisione se ritenuto opportuno.

2.0 VERIFICHE DI ADEGUATEZZA DELLA PIANIFICAZIONE ESISTENTE

2.1 Contenuti caratterizzanti del PSR

Il “nuovo” PSR dovrebbe avere l’ambizione di rappresentare il quadro di coerenza dell’intera manovra di ricostruzione messa in campo dall’Amministrazione Comunale, riuscendo anche a cogliere l’occasione della ricostruzione per delineare le linee di riferimento spaziale dell’azione di sviluppo della comunità locale. Esso, dunque, dovrebbe poter garantire allo stesso tempo una corretta idea dell’assetto urbanistico da raggiungere in prospettiva, la certezza normativa e procedurale delle azioni da intraprendere e la tempistica dell’intero programma di ricostruzione.

Il che vuol dire inserire nel rinnovato PSR tutti gli elementi che possono orientare:

- la qualità architettonica degli interventi “conformi” agli edifici preesistenti, in *compliance* con le Sovrintendenze;
- indicazioni operative per gli interventi “difformi”, ovvero per la parte eccedente le variazioni ammesse dalle regole di definizione della conformità;
- criteri generali per gli interventi di ridisegno urbano e di definizione della componente pubblica della ricostruzione;
- linee strategiche di contesto per gli interventi di delocalizzazione, con indicazione degli aspetti da tenere in considerazione per l’individuazione delle aree di atterraggio e delle norme di intervento sulle aree di decollo;
- linee d’azione per affrontare le particolari condizioni di difficoltà di cui al DL 76/2020 convertito con modificazioni nella Legge 120/2020 e all’Ordinanza n. 110.

Il PSR dovrebbe, dunque, curare il possesso dei seguenti contenuti minimi:

- **dal punto di vista spaziale**
 - efficienza del disegno di assetto urbanistico generale;
 - sinergia con le linee di sviluppo alla scala intercomunale;
- **dal punto di vista funzionale**
 - organizzazione della struttura urbana di prospettiva;
 - completezza del sistema degli spazi pubblici e delle dotazioni urbane;
- **dal punto di vista prestazionale**
 - capacità di garantire la messa a terra dei programmi di sviluppo;
 - capacità di garantire sicurezza in caso di eventi catastrofici.

Coerentemente con le esigenze di cui sopra, il PSR ha il compito di individuare le “linee d’azione” che intende perseguire e, sulla base di queste, verificare che ci siano le pre-condizioni per la loro implementazione, ovvero gli strumenti di pianificazione urbanistici (sia generali, che di dettaglio) idonei allo scopo. Nella verifica dell’adeguatezza degli strumenti urbanistici va esaminata, *in primis*, la validità giuridica degli strumenti allo specifico fine di realizzare le intenzioni programmatiche, ovvero **se i piani (generali e attuativi) siano idonei a garantire con certezza giuridica le aspettative degli attori della ricostruzione.**

Si tratta, in sostanza, di definire con chiarezza **il quadro delle azioni da intraprendere** e confrontarlo preventivamente con **le disponibilità del territorio alla trasformazione**, ma soprattutto con **le regole di intervento stabilite dai piani vigenti.**

A titolo meramente esemplificativo, la verifica di adeguatezza della strumentazione urbanistica vigente, svolta in autonomia dagli stessi Comuni (con il supporto degli USR), è finalizzata a controllare:

- se per gli interventi conformi, eseguibili direttamente, siano disponibili norme atte a garantire il mantenimento e/o il ripristino della qualità dei luoghi;
- se per gli interventi difformi siano disponibili strumentazioni sufficienti a definire con certezza le modalità attuative;
- se per gli interventi di ridisegno urbano gli strumenti urbanistici vigenti abbiano le indicazioni idonee per garantire la coerenza generale del sistema degli spazi pubblici, la funzionalità complessiva del sistema delle reti, la possibilità di intervento pubblico sostitutivo in casi di inerzia dei privati;
- se per gli interventi di delocalizzazione siano in vigore strumenti urbanistici (generalisti o attuativi) capaci di garantire lo stato di diritto delle aree di decollo delle cubature da trasferire e l'atterraggio delle stesse in zone adatte allo scopo.

In tutti quei casi nei quali queste garanzie non siano rintracciabili nella strumentazione urbanistica vigente, il PSR dovrà farsi carico di **definire correttamente le regole mancanti**, nonché di **individuare le soluzioni procedurali e stabilire tempi e modi dell'adeguamento della strumentazione urbanistica**, in stretta relazione con lo stato dei luoghi e con la disponibilità del territorio alla trasformazione (indagini specifiche sulla pericolosità e vigenza dei vincoli eteronomi).

Data la forte azione di semplificazione delle procedure di intervento messa in essere dalle più recenti ordinanze commissariali, molti interventi di ricostruzione possono essere attuati senza bisogno di ricorrere alla preventiva redazione di strumenti urbanistici. Alla facoltativa redazione del PSR resta, comunque, il compito non secondario di garantire la coerenza complessiva delle diverse azioni, nonché il loro organico inquadramento nel tempo e nello spazio, dunque rispetto alla programmazione delle azioni comunali e rispetto al quadro territoriale delle scelte di scala sovracomunale.

Onde evitare la pericolosa e indesiderata deriva degli interventi puntuali scollegati da un disegno organico, il PSR si assume l'onere di costruire una matrice di riferimento spazio-temporale, entro la quale collocare con certezza le successive azioni, sia i singoli interventi privati di ricostruzione che i programmi più complessi di intervento concertato pubblico/privato.

I singoli interventi di ricostruzione di iniziativa privata, ancorché direttamente eseguibili perché "conformi" al precedente stato dei luoghi, vanno collocati (per quanto possibile) all'interno di un programma temporale che prenda in considerazione anche il loro impatto sulla città pubblica: sulla capacità e portata delle reti tecniche, sulla disponibilità di spazi per gli standard, sulle relazioni con lo spazio aperto pubblico (strade e piazze), sui rapporti con le dotazioni pubbliche (attrezzature e servizi), sulla tempistica della rigenerazione socioeconomica.

La programmazione degli interventi pubblici di ricostruzione, all'inverso, è necessaria per poter rendere efficiente la ricostruzione privata, se si intende puntare non solo al ripristino fisico dei contenitori edilizi, ma anche alla rigenerazione del tessuto socioeconomico. È necessario prevedere con certezza quando e come il sistema dello spazio pubblico potrà essere pronto a svolgere il suo ruolo sinergico con il ripristino delle condizioni di efficienza del patrimonio architettonico.

E ancora, in termini di riferimenti fisico-spaziali, il PSR dovrà assumere l'ulteriore importante compito di indicare i livelli qualitativi minimi della ricostruzione privata, definire le linee generali

di assetto urbanistico a scala comunale, nonché stabilire quali convergenze si possono attivare tra le scelte urbanistiche comunali e le strategie di sviluppo a scala territoriale.

Infine, il PSR ha il compito di evidenziare, nell'ambito del fabbisogno di opere le azioni in essere o da intraprendere sul territorio, quelle maggiormente complesse e critiche, per le quali si intenda valutare il ricorso ai poteri in deroga del Commissario Straordinario.

Per far questo il PSR ha il compito di rappresentare l'idea di ricostruzione dell'Amministrazione Comunale attraverso le sue possibili differenti linee d'azione in quattro ambiti tematici fondamentali (per i quali, nel successivo paragrafo 2.3, si propone una metodologia di verifica).

- **Gli interventi "conformi" agli edifici preesistenti**

Qualora non si intenda procedere alla redazione di un vero e proprio Piano Urbanistico Attuativo (PUA), sia nei centri storici che in altre zone della struttura urbana consolidata, gli interventi definiti "conformi" agli edifici preesistenti, ai sensi del DL 123/2019 convertito con modificazioni nella Legge 156/2019, possono essere guidati da specifiche disposizioni regolamentari (in forma di abachi o altro) che garantiscano la qualità complessiva degli interventi di ricostruzione e il mantenimento dei principali elementi identitari del patrimonio architettonico e del paesaggio urbano; all'interno del perimetro dei centri storici queste specifiche disposizioni regolamentari sono fortemente raccomandate e vanno prese in accordo con la competente Soprintendenza.

- **Gli interventi "difformi" ovvero eccedenti la conformità**

Il PSR può contenere indicazioni operative per gli interventi "difformi", ovvero per la parte eccedente le variazioni ammesse dalle regole di definizione della conformità, con riferimento alle specifiche procedure urbanistiche che si rendessero necessarie per garantire la eseguibilità degli interventi e la certezza giuridica delle norme cogenti; si tratta, quindi, di individuare prima la delimitazione del campo della conformità e delle procedure per la sua validazione, per poter poi individuare e proporre regole di normazione urbanistica delle difformità, opportunamente suffragate dagli appositi strumenti da approvare secondo le procedure di legge.

- **Gli interventi di ridisegno urbano**

Il PSR può contenere criteri generali per gli interventi di ridisegno urbano e di definizione della componente pubblica della ricostruzione, anche in relazione ai poteri di deroga conferiti al commissario dall'Art. 11 della Legge 120/2020; il tema, dunque, è quello duplice della opportunità di stabilire in anticipo i programmi dell'intervento pubblico per indirizzare opportunamente quello privato, ma anche quello di prevedere il possibile ricorso a specifici provvedimenti urbanistici per attivare l'intervento pubblico sostitutivo nei casi in cui l'inerzia renderebbe impossibile e/o carente l'intervento privato.

- **Gli interventi di delocalizzazione**

In caso di previsti programmi di delocalizzazione, il PSR ha il compito di individuare le linee strategiche di contesto per detti interventi, con indicazione degli aspetti da tenere in considerazione per l'individuazione delle aree di atterraggio, delle indicazioni e disposizioni di intervento sulle aree di decollo e delle procedure necessarie per attribuire validità urbanistica a dette previsioni, con riferimento alle possibili convergenze strategiche con le decisioni dei Comuni contermini e con le ipotesi di assetto alla scala vasta; all'esterno delle previsioni eventualmente ricomprese in piani urbanistici pre-vigenti, le nuove localizzazioni sono condizionate dalle oggettive limitazioni d'uso derivanti da situazioni di rischio e da vincoli sovraordinati.

2.2 Tipizzazione dei casi e relative indicazioni di comportamento

Il nuovo PSR è stato fin qui definito come strumento *strategico* (in quanto capace di riunire in un'unica strategia integrata le diverse componenti della ricostruzione) e *flessibile* (in quanto capace di adattarsi alla grande varietà delle specifiche situazioni comunali).

Queste sue caratteristiche principali dovrebbero essere considerate "interdipendenti", in quanto la funzione strategica del PSR dovrebbe poter restare "centrale" a prescindere dalla specifica situazione del singolo Comune, che di fatto presenta notevoli differenze:

- per l'appartenenza a quattro diverse Regioni, ciascuna con il suo apparato legislativo specifico e quindi con norme di differente impatto sulle procedure urbanistiche della ricostruzione;
- per la suddivisione in comuni "maggiormente colpiti" (Ordinanza n. 101) e resto del cratere, che comporta l'applicazione di differenti procedure d'azione;
- per la differente disponibilità di strutture tecniche comunali, in termini di personale addetto, ma anche di consolidata esperienza nella gestione dell'attività urbanistico-edilizia;
- per la diversa storia urbanistica che caratterizza ogni singolo Comune, che si traduce nella differente disponibilità di strumentazione adeguata e aggiornata.

Così definito, il PSR si caratterizza come "strumento a fisionomia variabile", capace di adattarsi alle diverse situazioni rinvenibili nel territorio colpito dal sisma. Situazioni diverse per:

- caratteristiche geomorfologiche del territorio;
- specificità strutturali e infrastrutturali dell'assetto urbanistico;
- condizione oggettiva del danno;
- storia urbanistica pregressa;
- potenzialità oggettiva delle strutture tecniche comunali.

In linea del tutto teorica (e senza la pretesa di introdurre tassonomie vincolanti) possiamo riconoscere tre grandi categorie di Comuni in funzione della loro caratterizzazione oggettiva sotto lo specifico aspetto che stiamo prendendo in considerazione.

▪ **Comuni che hanno una buona esperienza, un apparato tecnico attrezzato e strumentazione tecnica adeguata, perché sono più grandi e/o perché hanno vissuto precedenti esperienze di ricostruzione**

Per questi Comuni si ritiene che la redazione del PSR debba essere colta come l'opportunità per andare oltre la semplice ricostruzione edilizia, affidando al rinnovato strumento di programmazione straordinaria della ricostruzione tutta la sua possibile valenza strategica, cercando anche di raccordare l'azione comunale con una dimensione di sviluppo di scala vasta. Ciò significa predisporre un PSR di grande respiro, capace di definire con certezza le linee di assetto spaziale del nuovo progetto urbanistico, di individuare nel dettaglio quali siano gli approfondimenti da rinviare a successivi strumenti urbanistici, ma anche quali siano le linee di comportamento per garantire che l'intervento privato immediatamente eseguibile non rischi di compromettere la qualità architettonica e ambientale dei luoghi, la razionalità funzionale dell'assetto urbanistico e soprattutto l'efficacia giuridica delle azioni programmate. In tal caso il PSR potrebbe essere di natura intercomunale, raccogliendo le istanze dei Comuni partecipanti in un unico progetto di area vasta, capace di cogliere (e risolvere) le esigenze specifiche della ricostruzione edilizia all'interno di una prospettiva di sviluppo concertata e condivisa con gli altri soggetti che possono contribuire a trasformare il processo di ricostruzione in una vera nuova occasione di rinascita socioeconomica.

- **Comuni che, a fronte di livelli importanti dell'entità del danno, si trovano in difficoltà per scarsità di esperienza, mancanza di storia urbanistica pregressa, debole capacità di gestione procedurale dell'azione di ricostruzione**

Per questi Comuni si ritiene che il PSR debba essere l'occasione per prendere coscienza della diversità dei percorsi di attuazione e dei relativi strumenti. La "cassetta degli attrezzi" mette a disposizione del processo di ricostruzione molte e differenti procedure, che derivano dalle leggi nazionali, dalle leggi regionali e dalle ordinanze commissariali. Si tratta di saper orientare la ricostruzione secondo una programmazione intelligente che tenga conto, per quanto possibile, degli strumenti urbanistici già disponibili, specificando gli interventi che possono essere immediatamente attuabili, perché direttamente eseguibili, oppure perché già ricompresi nella strumentazione vigente. In tal caso il PSR dovrebbe affrontare, innanzitutto, il tema degli interventi "conformi", stabilendo le norme e le procedure per la loro validazione e individuando nel contempo le modalità di intervento per gli interventi "difformi" (o eccedenti il limite della conformità).

- **Comuni minori, con strumentazione urbanistica non adeguata, che si sono trovati del tutto impreparati a gestire con coerenza strategica la politica di ricostruzione e che quindi si concentrano essenzialmente sull'intervento edilizio**

Per questi Comuni si ritiene che il PSR debba rappresentare il livello minimo di strumentazione per garantire la corretta attuazione della politica di ricostruzione: visione schematica dell'assetto spaziale di riferimento (senza valenza cogente), regole architettoniche per la qualità degli interventi conformi, indicazioni per l'attuazione degli interventi difformi e per le eventuali delocalizzazioni, che dovranno assumere validità giuridica con appositi strumenti. La visione d'insieme sarà improntata alla massima semplicità, con l'obiettivo di definire con chiarezza e schematicità le linee di sviluppo del processo di ricostruzione all'interno di una ipotesi futura di assetto urbanistico finalizzata allo sviluppo socioeconomico. Le regole per il governo consapevole degli interventi conformi saranno impostate su semplici indicazioni di tipo morfologico e stilistico. Le norme per l'attuazione degli interventi difformi conterranno indicazioni idonee alla valutazione del miglioramento della qualità architettonica del contesto e ai criteri di salvaguardia per le eventuali delocalizzazioni.

Esiste poi un'altra questione, relativa ai Comuni del cratere non inseriti nell'elenco dei Comuni "maggiormente colpiti" di cui all'Ordinanza n. 101. In essi, non essendo previsto il ricorso al PSR, si tratta di definire opportune regole per l'applicazione dell'Art. 3*bis* del DL 123/2019 convertito con modificazioni nella Legge 156/2019.

2.3 Criteri per la verifica di adeguatezza degli strumenti urbanistici

Gli interventi conformi agli edifici preesistenti

Il rapporto tra la ricostruzione e la pianificazione urbanistica è un tema che periodicamente si ripropone a cui il legislatore ha dato in questi anni, volta per volta, soluzioni diverse. Negli ultimi decenni le normative emanate per la ricostruzione post-sisma, in particolare per il recupero dei centri storici, hanno previsto procedure diverse di pianificazione e programmazione. Nel 1997 per la ricostruzione in Umbria e nelle Marche la Legge 61/1998 prevedeva i Programmi Integrati di Recupero (PIR) che avevano una funzione programmatica nell'individuare il costo e le priorità d'intervento (in alcuni casi particolari ai PIR sono stati poi aggiunti strumenti attuativi in conformità o in variante ai piani urbanistici vigenti). In Abruzzo nel 2009 e in Emilia Romagna nel 2012 il legislatore non ha ritenuto opportuno confermare lo strumento di programmazione costituito dai PIR, ma ha previsto invece dei veri e propri Piani di Ricostruzione, limitati in Abruzzo ai soli centri storici, mentre in Emilia estesi a tutto il territorio comunale. Il DL 189/2016 convertito con modificazioni nella Legge 229/2016, che ha disciplinato la ricostruzione dopo il sisma del 2016 in Italia Centrale, si è posto di nuovo il rapporto della ricostruzione con la pianificazione urbanistica e, tenendo conto delle precedenti esperienze e dei tempi medio-lunghi per la formazione e approvazione degli strumenti urbanistici, ha previsto solo due possibili esiti di ricostruzione "integrata" sottoposti a pianificazione e programmazione:

- il primo costituito dalla redazione di strumenti urbanistici attuativi (PUA) solo nel caso dei centri gravemente danneggiati o distrutti in cui necessitava una ridefinizione planivolumetrica dell'assetto preesistente;
- il secondo attraverso la perimetrazione, con semplice delibera consiliare, di aggregati o UMI sottoposte a interventi unitari con la possibile costituzione di consorzi obbligatori e azioni sostitutive da parte dei Comuni.

Sono seguite numerose indicazioni e sollecitazioni del Comitato Tecnico Scientifico del Commissario Straordinario per incentivare le attività di natura programmatica e strategica, che però non hanno avuto effetti positivi sostanziali, sia per il carattere facoltativo del ricorso al DDR, sia per la sottovalutazione da parte dei Comuni dell'importanza di uno strumento capace di assicurare un adeguato coordinamento della ricostruzione.

Per la formazione dei PUA tutti gli USR e i Comuni interessati hanno effettuato le perimetrazioni dei centri maggiormente danneggiati che, a seguito di attenta verifica, necessitavano di ridefinizione plano-volumetrica. La predisposizione dei PUA ha subito fortissimi rallentamenti, in molti casi non sono stati avviati e le Amministrazioni locali hanno anche avviato la de-perimetrazione di alcuni centri. Vista la diffusa mancata redazione dei PUA, si è progressivamente consolidata l'idea di rinunciare a ogni forma di "ricostruzione integrata" anche nei luoghi più colpiti in cui la distruzione dei centri è pressoché totale. La ricostruzione dei centri storici e dei nuclei di interesse storico-artistici molto danneggiati o distrutti, in assenza di uno strumento urbanistico attuativo in grado di ridefinire e conformare i diritti edificatori, non è in grado di assicurare la qualità architettonica che si intende perseguire.

È pertanto auspicabile che i nuovi PSR evidenzino gli ambiti da assoggettare a PUA o ad altro strumento urbanistico preventivo, laddove ce ne siano reali esigenze e precisandone i contenuti, in coerenza con le nuove disposizioni dell'Art. 4 dell'Ordinanza n. 107, eliminando alcune perimetrazioni per i centri che non hanno necessità di ridefinizioni plano-volumetriche, consentendo l'immediata attuazione degli interventi "conformi".

L'Ordinanza n. 107, all'Art. 5, per altro, ha stabilito nello specifico la disciplina della redazione dei PSR e delle deroghe in materia edilizia e urbanistica per gli interventi edilizi diretti. È stato definito il concetto di “edifici conformi a quelli preesistenti quanto a ingombro planivolumetrico” richiamando l'Art. 3bis del DL 123/2019 convertito con modificazioni nella Legge 156/2019, ovvero “per ingombro planivolumetrico è da intendersi il profilo di massimo ingombro individuato dalle congiungenti dei punti estremi dell'edificio o aggregato, entro il quale sono possibili modifiche della sagoma senza incremento di volumetria”.

Queste modalità operative consentono sicuramente una forte semplificazione e accelerazione procedurale, ma riducono il possibile controllo sull'intervento sia da parte dei Comuni che delle Soprintendenze. Si passa da una regolamentazione eccessivamente vincolistica (norme regionali, comunali, piani del parco, autorizzazione paesaggistica) alla semplificazione procedurale regolata solo dagli “schemi di conformità” in aree particolarmente sensibili dal punto di vista storico-ambientale e paesaggistico. **Sotto questo aspetto è opportuno che il PSR individui almeno le zone dove, per particolari caratteristiche dell'impianto urbano, va escluso l'intervento diretto (anche se conforme), ma vanno comunque rispettate specifiche procedure di salvaguardia della qualità architettonica.**

Un primo tentativo per l'applicazione concreta delle innovazioni legislative e dei contenuti del PSR è costituito dall'egregio lavoro che hanno fatto l'USR Umbria insieme al Comune di Norcia, con le strutture del Commissario Straordinario e del Soprintendente Speciale per cercare di disciplinare le varie ipotesi di demolizione e ricostruzione degli edifici individuando le modalità per disciplinare le conformità/non conformità. Il PSR di Norcia, dopo aver ottenuto il parere favorevole della Conferenza Permanente, è stato approvato con Decreto del Vice Commissario dell'Umbria n. 3 del 7 aprile 2021.

Il PSR del Comune di Norcia, nel disciplinare gli interventi di ricostruzione del patrimonio storico costruito tiene conto delle innovazioni legislative introdotte e delle indicazioni dell'Ordinanza n. 107, individua quattro possibili tipologie, definisce i parametri per la conformità, articola il territorio in tre livelli di vulnerabilità paesaggistica all'interno delle quali applicare una serie di disposizioni normative e regolamentari già presenti in Umbria.

Lo schema metodologico seguito dal PSR di Norcia costituisce un sicuro riferimento per la predisposizione di altri PSR o delle nuove indicazioni di metodo per la redazione degli stessi (principale oggetto del presente lavoro) in quanto cerca di introdurre mitigazioni alle semplificazioni procedurali introdotte dal legislatore ed è sicuramente apprezzabile.

Per assicurare la “qualità degli interventi” è necessario garantire un equilibrio tra le necessità di sicurezza, l'adeguamento igienico sanitario e funzionale e la salvaguardia dei caratteri storico-tipologici e morfologici degli edifici esistenti. È dunque indispensabile che, insieme alla individuazione dei parametri con i quali assicurare la “conformità urbanistico-edilizia”, siano previste norme di dettaglio, espresse anche attraverso abachi sintetici, che disciplinino l'utilizzo delle strutture, i materiali, le coperture, le finiture esterne a secondo della localizzazione degli edifici all'interno dei centri e nuclei storici o sparsi nel territorio agricolo.

Gli interventi conformi agli edifici preesistenti

PROPOSTA DI CRITERI PER LA VERIFICA DI ADEGUATEZZA DEGLI STRUMENTI URBANISTICI

Per garantire la qualità della manovra di ricostruzione nel suo complesso è opportuno che il PSR individui le regole per governare gli esiti degli interventi conformi e definisca le aree nelle quali l'intervento diretto non è consentito (zone di salvaguardia dagli interventi diretti), nonché le particolari norme locali per agevolare l'attuazione dell'azione pubblica.

A tale scopo, la verifica di adeguatezza della strumentazione urbanistica previgente o *in itinere* può utilmente essere finalizzata alla presa in carico delle seguenti problematiche.

▪ Tutela degli insediamenti storici e degli edifici di valore architettonico

Le *Linee Guida* allegate all'Ordinanza n. 107 hanno introdotto la classificazione dello stato di conservazione del patrimonio edilizio e la definizione delle categorie di tutela del patrimonio storico, a cui corrispondono diverse tipologie di intervento, che dettano prescrizioni sulla organizzazione tipologica e sulle modalità di trattamento degli elementi esterni e dei prospetti degli edifici.

Si tratta, dunque, di verificare se la strumentazione vigente *e/o in itinere* abbia tali contenuti, individuando tutti gli ambiti del territorio comunale dove siano presenti o vi siano stati manufatti storici, da assoggettare a tali indicazioni, rinviando eventualmente alla redazione di successivi specifici strumenti urbanistici di dettaglio che definiscano le specifiche regole di intervento e siano in grado di guidare il ridisegno degli edifici proposto dagli interventi privati, in coerenza con i principi generali di tutela della qualità morfo-tipologiche del patrimonio storico e dei valori ambientali e paesaggistici presenti.

Si tratta, inoltre, di verificare se siano in vigore regole progettuali per la qualità dello spazio urbano storico, quali la classificazione dei fronti sugli spazi pubblici, i margini e fili stradali, le indicazioni tecniche di intervento per coperture, muri di confine, esercizi commerciali e di ristorazione, parcheggi privati, ecc. (anche in questo caso prevedendo eventuali indicazioni di supplenza nel PSR, attraverso l'opportuno rinvio a strumentazione specifica) e comunque confermando l'applicabilità delle specifiche prescrizioni laddove siano vigenti in virtù di strumentazione urbanistica ritenuta adeguata.

▪ L'individuazione delle zone di salvaguardia dagli interventi diretti

L'attività propedeutica all'individuazione delle zone di salvaguardia, di varia origine, può prendere le mosse dall'analisi delle componenti del quadro conoscitivo e può riguardare tre macro raggruppamenti:

- salvaguardia del territorio e sicurezza degli abitanti dai rischi (microzonazione sismica di terzo livello, aspetti geologici, geomorfologici e vegetazionali, inquinamenti ambientali, ecc.);
- tutela dell'identità culturale (paesaggio, beni culturali, aree naturali protette, ecc.);
- beni comuni (acqua, suolo, aria, usi civici, proprietà pubbliche e demaniali, ecc.).

La verifica di adeguatezza della strumentazione vigente o *in itinere* potrà essere basata sulle prescrizioni dei corrispondenti strumenti di pianificazione territoriale e settoriale vigenti/adottati, sulla base dei quali saranno individuate le parti che introducono eventuali prescrizioni di salvaguardia.

Gli interventi difformi ovvero eccedenti la conformità

Gli interventi conformi sono disciplinati dall'Art. 5 dell'Ordinanza n. 107, che specifica al secondo comma che per "edifici conformi" si intendono quelli che rispettano la **collocazione**, l'**ingombro planivolumetrico** e la **configurazione degli esterni** del precedente edificio.

Atteso che per ingombro planivolumetrico si intende "*il profilo di massimo ingombro individuato dalle congiungenti dei punti estremi dell'edificio o aggregato, entri il quale sono possibili modifiche della sagoma senza incremento di volumetria*" (Comma 2) e a prescindere dalla questione della asseverazione di detta condizione, risulta evidente che restano fuori dalla categoria degli interventi conformi:

- le nuove costruzioni;
- le delocalizzazioni;
- le ristrutturazioni che eccedono le variazioni ammesse configurando aumenti di volume rispetto all'edificio preesistente.

Mentre gli interventi conformi possono essere realizzati in modalità diretta attraverso la semplice SCIA edilizia, per quelli difformi o eccedenti i criteri della conformità è necessario richiedere e ottenere il Permesso di Costruire (PdC).

Lo stesso Art. 5 dell'Ordinanza n. 107 dispone inoltre:

- al Comma 4, che il PdC "*dovrà valutare il miglioramento della qualità architettonica nel contesto urbano in cui si colloca*";
- al Comma 5, che detti interventi difformi "*possono essere realizzati anche in deroga ai parametri urbanistici vigenti sulla base di previsioni di un atto di variante urbanistica*";
- al Comma 9, che "*i Comuni possono stabilire, con propri strumenti di programmazione e pianificazione e nei modi previsti dalle leggi, deroghe o prescrizioni diverse da quelle attualmente in vigore*".

Dal combinato disposto dei Comma 4, 5 e 9 dell'Art. 5 dell'Ordinanza n. 107 risulta dunque evidente che gli interventi non conformi all'edificio preesistente, ovvero eccedente i criteri di difformità, quindi con volumetria in aumento rispetto agli edifici preesistenti, può essere ammesso a seguito di PdC a condizione che sia eventualmente previgente uno strumento urbanistico esecutivo che lo consenta esplicitamente o che si proceda alla redazione e approvazione di altro **specifico dispositivo urbanistico che ne definisca i criteri e le regole**, anche in deroga alle disposizioni urbanistiche previgenti, ma con attivazione di un procedimento di variante urbanistica capace, per altro, di dimostrare "*l'aumento della qualità architettonica del contesto urbano in cui si colloca*".

Questo è uno dei possibili contenuti caratterizzanti e qualificanti del PSR, laddove in una logica organica di programmazione integrata della manovra di ricostruzione si individui l'opportunità di consentire interventi difformi in qualsiasi porzione del tessuto urbano, anche storico, dimostrandone la capacità di migliorare il valore urbanistico del contesto.

Sarebbe, dunque, auspicabile che in sede di PSR siano individuate le linee direttrici di una eventuale politica di questo tipo, definendone gli ambiti di applicazione e anche predeterminando il tipo di strumento urbanistico ritenuto adatto allo scopo e le procedure tecniche per il suo perfezionamento.

Gli interventi difformi ovvero eccedenti la conformità

PROPOSTA DI CRITERI PER LA VERIFICA DI ADEGUATEZZA DEGLI STRUMENTI URBANISTICI

Per valutare il grado di miglioramento della qualità del contesto e la sostenibilità degli interventi difformi o in eccedenza dei criteri di conformità è necessario che siano definite opportune regole di intervento, sia sull'insediamento storico, che su quello non storico ma comunque portatore di caratteri identitari.

A tale scopo, la verifica di adeguatezza della strumentazione urbanistica previgente o *in itinere* può utilmente essere finalizzata alla presa in carico delle seguenti problematiche.

▪ **Miglioramento della qualità architettonica del contesto urbano**

È opportuno accertarsi che gli strumenti urbanistici eventualmente previgenti contengano indicazioni attuative tali da definire modalità di intervento in aumento di cubatura con regole e parametri che garantiscano il mantenimento del livello qualitativo del contesto in cui si collocano.

Si tratta, dunque, di verificare se siano vigenti (o in via di approvazione) precedenti strumenti urbanistici attuativi (Piani Particolareggiati, Piani di Recupero, e simili) con la fisionomia giuridica sufficientemente certa a guidare la realizzazione di interventi di nuova costruzione e/o di ristrutturazione con aumento di volumetria. In caso contrario potrebbe essere compito del PSR perimetrare gli eventuali ambiti nei quali intende consentire tali interventi, indicando gli strumenti e le procedure per la loro efficacia tecnico-giuridica.

▪ **Verifica del carico incrementale delle reti tecniche e dei sottoservizi**

A prescindere dalla valutazione di adeguatezza degli strumenti urbanistici ai fini della salvaguardia del valore architettonico dei contesti considerati, andrebbe verificata l'adeguatezza degli stessi rispetto al mantenimento dell'efficienza funzionale dell'impianto urbano dopo gli interventi.

Si tratta, quindi, di verificare se gli strumenti vigenti o *in itinere* che consentono la realizzazione di interventi comunque "difformi" abbiano valutato la sostenibilità delle previsioni rispetto:

- alla funzionalità della rete stradale;
- alla previsione di parcheggi pubblici;
- all'aumento del carico sulla mobilità;
- alla capacità dei sottoservizi (fogne);
- alla implementazione delle reti tecniche di fornitura di acqua ed energia;
- al soddisfacimento degli *standard* urbanistici;
- al dimensionamento degli spazi pubblici e delle dotazioni urbane.

Gli interventi di ridisegno urbano

Uno dei principali obiettivi della ricostruzione post-sismica in Italia centrale è quello di restituire al futuro il pregiato patrimonio insediativo costituito anzitutto dalle ricche e diffuse componenti storiche presenti (Ordinanza n. 39, Art. 5; *Linee Guida* allegate all'Ordinanza n. 107, Paragrafo 8.3, Comma 3), consentendo nel contempo di superare le condizioni di ritardo e senescenza degli immobili e degli impianti urbani e aggiornandoli alle caratteristiche oggi fissate dalle vigenti normative in materia edilizia, paesaggistica, di igiene e di funzionalità. Tale attività non consente l'applicazione letterale dello *slogan* "dov'era com'era", poiché appunto gli edifici realizzati, ricostruiti o adeguati sismicamente, debbono rispondere oggi a requisiti e caratteristiche più evolute di quelle presenti ai tempi storici di edificazione.

Inoltre l'occasione della ricostruzione di interi centri e nuclei urbani consente di operare la delocalizzazione di elementi incongrui, "edifici o aggregati da delocalizzare per ragioni di sicurezza e/o di miglioramento della qualità urbana" (Ordinanza n. 39, Art. 6; Ordinanza n. 107, Art. 2, Comma 1, Lettera "d"; *Linee Guida* allegate all'Ordinanza n. 107, Paragrafo 3.5) con il miglioramento della riconoscibilità dell'identità storico-culturale e architettonica dei centri a carattere storico, attraverso una attenta rilettura in chiave progettuale delle indicazioni e delle prescrizioni della pianificazione paesistica.

Vi è una terza funzione del ridisegno, relativa alla risistemazione delle trasformazioni operate durante il regime straordinario di protezione civile, che in molti casi ha prodotto rilevanti trasformazioni non coerenti alla prospettiva di un recupero qualitativo e identitario del territorio e dei suoi centri abitati. Ci si riferisce ad alcune localizzazioni di aree SAE, all'apertura di funzioni di protezione civile o di centri commerciali in luoghi paesaggisticamente o funzionalmente inadatti nella prospettiva del futuro assetto urbano (spesso intasando improvvidamente i fondovalle o altri ambiti di rilevante pregio paesaggistico), allo spostamento in immobili provvisori di funzioni di servizio (scuole, ambulatori, caserme, uffici) che dovranno almeno in parte tornare in sedi proprie, abbandonando le localizzazioni provvisorie.

Vi è infine la necessità di un adeguato ridisegno delle frazioni in relazione all'adeguamento della viabilità carrabile di accesso, che spesso richiede l'ampliamento delle sedi stradali e la realizzazione di parcheggi e *bypass*, al ridisegno dello spazio pubblico al loro interno, e alla ricomposizione dei percorsi rurali e di accesso al territorio aperto, anche in funzione della fruizione ambientale e dello sviluppo turistico del territorio e delle sue attrazioni naturali e culturali. Tutti casi nei quali le inevitabili esigenze di trasformazione dello stato dei luoghi debbono essere opportunamente temperate da un accorto disegno in grado di esaltare le qualità edilizie ambientali e paesaggistiche dei contesti e di minimizzare gli impatti derivanti dai nuovi interventi e dai regimi di cantiere.

Il DL 189/2016 convertito con modificazioni nella Legge 229/2016, poi ulteriormente modificato, nel momento in cui ha riconosciuto ai privati un contributo forfettizzato per la ricostruzione degli immobili danneggiati o distrutti, ha anche fissato la necessità che le Regioni, su proposta dei Comuni, perimetrassero i centri e i nuclei di particolare interesse e maggiormente colpiti, nei quali operare gli interventi attraverso **strumenti urbanistici attuativi** (DL 189/2016 convertito con modificazioni nella Legge 229/2016, Art. 5, Comma 1, Lettera "e").

La funzione del PSR per il ridisegno urbano si esplica attraverso l'identificazione delle diverse fattispecie sopra delineate, individuando per tutto il territorio comunale i regimi urbanistico-edilizi per le zone perimetrare governate dai PUA, per le zone già perimetrare e successivamente "deperimetrare", per le situazioni nelle quali si rende necessaria la perimetrazione degli aggregati, per le funzioni della città pubblica connesse alla SUM e al Piano di Protezione Civile,

per le necessità di coordinamento delle opere pubbliche di urbanizzazione primaria e secondaria e delle reti, per le eventuali parti del territorio da assoggettare a ricostruzione pubblica (Ordinanza n. 107, Art. 2, Comma 3), per l'eventuale utilizzo del concorso di progettazione (Ordinanza n. 107, Art. 2, Comma 4), per i progetti e le azioni di livello intercomunale, quali la localizzazione di un nuovo plesso scolastico, viabilità, progetti per l'attrattività turistica e la valorizzazione dei territori naturali e ogni altro intervento relativo a opere, infrastrutture o servizi di carattere sovracomunale in grado di contribuire al rilancio dei territori anche attraverso nuovi modelli di *soft economy* (Ordinanza n. 107, Art. 2, Comma 5).

Tutte tali attività incidono significativamente sul disegno del complesso insediativo comunale, implicando elementi anche di grande importanza morfologico-funzionale, tali da restituire configurazioni a volte molto diverse da quelle testimoniate dalle pianificazioni paesistica e urbanistica previgenti.

In tal senso il PSR assume, dunque, la funzione essenziale di quadro unitario di coerenza per tutto il territorio comunale, ovvero per il territorio vasto in caso di PSR intercomunale, ed è per questo che la redazione del PSR per stralci, pur già avviata in vari contesti, dovrà infine essere ricompresa in un documento unico di livello comunale o meglio sovracomunale, in grado di dare senso unitario a cui riferire la valutazione delle singole trasformazioni puntuali prodotte dal processo di ricostruzione del patrimonio edilizio.

In particolare la scala di livello comunale/intercomunale del PSR è la più opportuna per il coordinamento e l'integrazione dei diversi tipi di interventi di opere pubbliche, di cui al Piano delle Opere Pubbliche (DL 189/2016 convertito con modificazioni nella Legge 229/2016, Art. 14, Comma 2, Lettera "a"), nonché per lo sviluppo della programmazione delle relative attività di finanziamento, progettazione, appalto e realizzazione.

Infine, il PSR appare l'elaborazione d'elezione per l'individuazione degli ambiti soggetti a interventi specifici di riqualificazione e sviluppo, previsti dalle citate *Linee Guida*, nei quali individuare punti cardine e gli edifici di interesse storico culturale, spazi per l'aggregazione, spazi ricreativi e aree a destinazione sportiva, aree per il *camping* e il tempo libero, ambiti specifici e nuovi progetti.

Gli interventi di ridisegno urbano

PROPOSTA DI CRITERI PER LA VERIFICA DI ADEGUATEZZA DEGLI STRUMENTI URBANISTICI

Le *Linee Guida* allegate all'Ordinanza n. 107 già dettano una serie di regole generali per gli interventi sugli spazi aperti pubblici dei centri storici, relative alle pavimentazioni e agli arredi degli spazi pubblici, alla pianificazione dei sottoservizi, agli interventi di efficientamento energetico. La progettazione di tali componenti andrà gestita secondo criteri unitari a livello comunale, con gli opportuni riferimenti ai materiali e alle tecnologie storiche già presenti nello specifico contesto.

A tale scopo, la verifica di adeguatezza della strumentazione urbanistica previgente o *in itinere* può utilmente essere finalizzata alla presa in carico delle seguenti problematiche.

▪ **Salvaguardia del carattere identitario della configurazione insediativa**

Nel caso della perimetrazione di centri o nuclei ancora riconoscibili, per i quali si possa immaginare una forma di restauro urbano, i contenuti della pianificazione sono volti alla tutela degli elementi identitari di edifici e spazi pubblici e alla progettazione degli adeguamenti della dotazione pubblica del territorio.

Invece, nel caso in cui il danneggiamento sia stato così grave che abbia portato alla demolizione di tutti i fabbricati, troppo lesionati per essere recuperati, il PSR può avere la funzione di governare la riconfigurazione fisica e funzionale, con la traslazione in altro luogo delle volumetrie incongrue, la fissazione degli allineamenti e degli ingombri, il dettato delle destinazioni e prescrizioni tipologiche e funzionali, la puntuale verifica e trasposizione progettuale dei contenuti paesaggistici definiti dal PRP.

Si tratta, dunque, di verificare se la strumentazione urbanistica vigente contiene norme per definire d'iniziativa pubblica i perimetri degli aggregati edilizi e a dettare le regole minime necessarie a sostenere la formazione dei consorzi dei proprietari titolari dei ristori economici e chiamati alla ricostruzione degli immobili.

Si tratta, inoltre, di verificare l'adeguatezza dell'apparato normativo vigente al fine della definizione di eventuali UMI, nonché dell'indicazione di regole d'uso degli spazi pubblici e delle aree circostanti all'edificato in funzione della gestione dei cantieri di ricostruzione.

▪ **Sinergia con i programmi di realizzazione delle opere pubbliche**

Il coordinamento tra ricostruzione privata e realizzazione degli interventi pubblici può essere garantito dall'unitarietà della visione strategica del PSR e dalla propedeuticità della redazione del progetto delle urbanizzazioni primarie rispetto alla realizzazione degli interventi.

Si tratta di verificare se la programmazione delle componenti pubbliche dello spazio urbano possa contare su idonei strumenti per svolgere compiti strategici di qualificazione degli esiti della ricostruzione, nonché ruoli ancora più importanti nel coordinamento tra opere di urbanizzazione e recapiti dei diversi sistemi di sottoservizi ai terminali d'utenza relativi alle abitazioni private.

Gli interventi di delocalizzazione

La violenza del sisma che nel 2016 ha colpito la popolazione del centro Italia si è manifestata sia sulle costruzioni sia sull'ambiente fisico con una pluralità di effetti sulla struttura geomorfologica del territorio e con un gravissimo impatto sulle aree di giacenza degli abitati. In alcuni casi ha prodotto la totale distruzione dei centri urbani e dei nuclei diffusi, in altri cedimenti della stessa morfologia dei terreni, generando crolli con frane, movimenti di terra e distacchi dei fronti del costruito, soprattutto degli abitati collocati sulle aree di margine e di affaccio dei crinali. La ricognizione e la valutazione di tali effetti costituisce il primo necessario livello di indagine per le eventuali esigenze di delocalizzazione.

Le analisi qui di seguito specificate costituiscono l'indispensabile presupposto alle strategie di riorganizzazione spaziale e urbana dei centri abitati nel territorio, necessariamente propedeutiche alla determinazione di scelte consapevoli di delocalizzazione.

La difficoltà delle necessarie sintesi per la definizione dei criteri di delocalizzazione deriva da fattori oggettivi correlati alla presenza di una quantità elevata di Amministrazioni Comunali coinvolte e sarà dunque un prodotto a contenuto variabile e con differenti livelli di incidenza per:

- la prevedibile diversa geometria di riferimento territoriale, sia amministrativa che relativa alle pianificazioni locali o di area vasta;
- la presenza o assenza delle pianificazioni medesime (strumenti urbanistici, territoriali e settoriali vigenti/adottati), nonché delle diverse leggi regionali vigenti;
- il diverso contenuto dei piani esistenti, per la differente efficacia delle prescrizioni e per la specificità dei contenuti progettuali.

Le attività di delocalizzazione sono strettamente connesse alle fasi ricognitive e valutative qui di seguito elencate e vanno effettuate per ciascun ambito comunale stante la peculiarità dei territori amministrati e la differenziata dotazione degli strumenti urbanistici, territoriali e settoriali.

Le principali attività di delocalizzazione urbanistica sono riconducibili a due principali fattispecie:

- il **trasferimento di natura edilizia**, che riguarda gli edifici realizzati (previa misurazione dei volumi/superficie utile), legittimi o legittimati, di tutto o parte degli abitati, delle attività produttive e di infrastrutture e servizi pubblici e/o privati localizzati in aree non idonee alla ricostruzione;
- il **trasferimento di natura urbanistica**, che riguarda le previsioni urbanistiche vigenti/adottate non attuabili (previa misurazione della capacità edificatoria) in quanto comprese in aree non idonee alla ricostruzione a seguito del sisma 2016.

Le fattispecie sopra indicate possono essere realizzate tramite la formazione e approvazione in uno o più Piani Urbanistici Attuativi (PUA) in variante alla strumentazione urbanistica vigente, di cui all'Art. 11 del DL 189/2016 convertito con modificazioni nella Legge 229/2016, previa progettazione dei comprensori urbanistici "di atterraggio" attuabili a seguito dell'approvazione del PUA con interventi diretti e con comparti urbanistici. Per le delocalizzazioni puntuali è possibile utilizzare anche il Permesso di Costruire Convenzionato (PdCC).

I PUA in variante riguarderanno altresì le opere pubbliche, comprese nei piani approvati dal Commissario con apposite ordinanze ai sensi dell'Art. 14 del DL 189/2016 convertito con modificazioni nella Legge 229/2016, che risultano non conformi agli strumenti urbanistici vigenti o da delocalizzare in aree diverse da quelle di attuale giacenza già di proprietà pubblica.

Nella formazione dei PUA trovano applicazione gli effetti e le semplificazioni previste dalle vigenti disposizioni sulla ricostruzione, in particolare le previsioni in essi contenute costituiscono:

- dichiarazione di pubblica utilità e urgenza (Art. 7, Comma 8, dell'Ordinanza n. 39);
- piani paesaggistici, quanto al territorio in essi ricompreso, con assenso del MIBAC in sede di Conferenza permanente (Art. 11, Comma 6, del DL 189/2016 convertito con modificazioni nella Legge 229/2016);
- esclusione dalla Valutazione Ambientale Strategica (VAS) e dalla verifica di assoggettabilità alla VAS qualora non prevedano contemporaneamente: aumento della popolazione insediabile, calcolata attribuendo a ogni abitante da insediare centoventi metri cubi di volume edificabile, rispetto a quella residente in base ai dati del censimento generale della popolazione effettuato dall'ISTAT nel 2011; aumento delle aree urbanizzate rispetto a quelle esistenti prima degli eventi sismici iniziati il 24 agosto 2016; opere o interventi soggetti a procedure di valutazione di impatto ambientale (VIA) o a valutazione d'incidenza.

In analogia con il principio introdotto dall'Art. 11, Comma 6, del DL 189/2016 convertito con modificazioni nella Legge 229/2016, per il Piano Paesaggistico risulta ipotizzabile e/o proponibile che l'esame e la valutazione della previsione del PUA assentito in sede di Conferenza permanente comporti anche l'automatica modificazione degli strumenti di competenza delle corrispondenti Amministrazioni (nazionali, regionali, enti e autorità) partecipanti e presenti in Conferenza permanente e/o appositamente convocate.

L'attività e i pesi ponderali dei trasferimenti, individuati quantitativamente in termini urbanistici (carico urbanistico, aree e quantità volumetriche o di superficie) a seguito delle risultanze del quadro conoscitivo, avviene secondo principi di equità e di uniformità, perseguendo per quanto possibile un procedimento consensuale di evidenza pubblica e in coerenza con le norme statali in materia di partecipazione al procedimento amministrativo. Esperito con esito negativo o insufficiente tale procedimento, il Comune ha facoltà di conseguire i medesimi obiettivi con il ricorso ai procedimenti autoritativi previsti dall'ordinamento statale e regionale.

Al riguardo, nello sviluppo successivo del presente rapporto, saranno esaminati e articolati gli aspetti dei PUA di delocalizzazione di seguito elencati:

- caratteristiche delle aree per le localizzazioni dei trasferimenti;
- modalità per la valutazione della quantità e qualità dei trasferimenti;
- calcolo di pesi insediativi e dimensionamento degli interventi e *standard* urbanistici e/o prestazionali;
- destinazioni delle aree relative agli immobili non ricostruibili *in situ*, che a seguito della concessione del contributo di ricostruzione saranno acquisite di diritto al patrimonio comunale con vincolo di destinazione a uso pubblico per la dotazione di spazi pubblici in base agli *standard* urbanistici e per interventi di riqualificazione e rigenerazione urbana in conformità alle previsioni del PUA medesimo;
- messa a punto dei requisiti perequativi di natura urbanistica della eventuale negoziazione con i proprietari delle aree di "atterraggio" per la loro acquisizione e utilizzazione;
- correlazione con il sistema della mobilità sostenibile e non;
- opere pubbliche complementari di nuova localizzazione.

In parallelo saranno richiamati, per le relative e specifiche indicazioni della delocalizzazione, i contenuti e le caratteristiche delle principali relazioni settoriali che, per legge, dovrebbero accompagnare i PUA di delocalizzazione:

- relazione ambientale (VAS, Artt. 12 e 13 del DPR 152/2006);
- relazione geomorfologica e dei rischi (Art. 89 del DPR 380/2021);
- relazione sui beni del patrimonio culturale, naturale e paesaggistico;
- relazione sugli usi civici.

Gli interventi di delocalizzazione

PROPOSTA DI CRITERI PER LA VERIFICA DI ADEGUATEZZA DEGLI STRUMENTI URBANISTICI

Nei casi in cui si debba procedere alla delocalizzazione di volumetrie non ricostruibili *in situ*, oppure al trasferimento di insediamenti per altri motivi legati alla non praticabilità della politica del “*dov’era e com’era*” si tratta di prestare opportune attenzioni alla individuazione delle aree idonee per l’atterraggio.

A tale scopo, la verifica di adeguatezza della strumentazione urbanistica previgente o *in itinere* può utilmente essere finalizzata alla presa in carico delle seguenti problematiche.

▪ Gestione dei trasferimenti insediativi

Qualora la specifica situazione locale evidenzi tessuti insediativi e manufatti che, seppur legittimamente edificati, risultino non più in linea con le indicazioni e le prescrizioni dei piani sovraordinati o con le sopravvenute situazioni di rischio e debbano dunque essere delocalizzati in luoghi diversi dai precedenti, si tratta di verificare se gli strumenti urbanistici generali eventualmente previgenti presentino norme tali da regolare i trasferimenti insediativi con riferimento sia alle aree di decollo che a quelle di atterraggio delle volumetrie.

Si tratta di verificare l’adeguatezza degli strumenti che dovranno regolare gli elementi di regime immobiliare che si accenderanno in entrambi i contesti, ivi compresi i regimi di fiscalità immobiliare e di perequazione e compensazione urbanistica necessari alla equa ripartizione dei costi e degli oneri di urbanizzazione e al ristoro dei vincoli di recepimento degli atterraggi da parte dei proprietari delle aree riceventi.

▪ Individuazione delle aree idonee per l’atterraggio delle volumetrie da delocalizzare

La delocalizzazione può interessare:

- porzioni di tessuto urbano, con le relative opere di urbanizzazione e i servizi;
- nuovi insediamenti edilizi e/o urbanistici;
- recupero delle aree interessate dalle soluzioni abitative di emergenza;
- risanamento ambientale e recupero delle aree di dismissione edilizia e urbanistica;
- opere e infrastrutture pubbliche.

Per l’individuazione delle aree idonee alla localizzazione di nuovi insediamenti si tratta innanzitutto di verificare se le aree di atterraggio siano reperibili all’interno delle previsioni di strumenti di pianificazione generale già eventualmente vigenti.

In caso contrario, si tratta di verificare la disponibilità del territorio all’accoglimento delle specifiche nuove localizzazioni in riferimento a:

- esistenza di vincoli sovraordinati;
- limitazioni d’uso derivanti da rischio sismico;
- limitazioni d’uso derivanti da rischio idrogeologico;
- esigenze di salvaguardia dell’ambiente;
- esigenze di salvaguardia del paesaggio;
- coerenza delle nuove localizzazioni con la struttura dell’impianto insediativo;
- coerenza delle nuove localizzazioni con il funzionamento delle reti.