



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*  
**Il Commissario Straordinario per la Ricostruzione**  
**nei territori dell'Isola di Ischia interessati dal sisma del 21 agosto 2017**

---

**III.mo Commissario Straordinario**  
**On. Avv. Giovanni Legnini SEDE**

**Oggetto:** pareri di competenza della Città metropolitana di Napoli - Direzione Tecnica Strade nell'ambito della conferenza speciale di servizi di cui all'ordinanza n. 17 del 2022.

Riferisce la Struttura commissariale di talune criticità emerse nella trattazione delle pratiche in conferenza speciale di servizi riguardo all'acquisizione del parere di competenza della Città metropolitana di Napoli - Direzione Tecnica Strade in ordine ad eventuali interferenze degli immobili oggetto di recupero con le fasce di rispetto delle strade provinciali, nonché in ordine all'applicazione del vigente regolamento C.O.S.A.P. nei casi di occupazione o manomissione della sede stradale, durante i lavori, con installazione di ponteggi o effettuazione di scavi.

In particolare, secondo quanto riferito dai tecnici della Struttura, nonostante il regolare invio delle convocazioni, la Città metropolitana non ha più partecipato alle conferenze di servizi ed ha trasmesso una nota, acquisita al prot. n. 383/CS/ISCHIA del 9 febbraio 2023, contenente l'elenco delle strade di competenza della Città metropolitana (escluse quelle comunali), nella quale evidenziava la mancanza, nelle pratiche portate in conferenza, degli elaborati essenziali di inquadramento del lotto con indicazione di distanze, passi carrabili, recinzioni ed altre opere ricadenti su fasce di rispetto delle strade provinciali.

La Città metropolitana ha fatto quindi pervenire in data 10 marzo 2023 un'ulteriore nota (acquisita al prot. n. 742/CS/ISCHIA) con la quale ha comunicato di non approvare i verbali approvati nella conferenza del 6 marzo 2023, tra cui quello del 15 febbraio 2023, dove veniva riportata come assente senza tener conto di quanto comunicato con la precedente nota del 9 febbraio 2023.

Dopo varie interlocuzioni informali, si concordava di indicare per ogni pratica l'indirizzo di ubicazione dell'immobile e di effettuare una prima valutazione direttamente da parte degli istruttori della Struttura commissariale, mentre la Città metropolitana si riservava di effettuare un riscontro su tutte le precedenti pratiche, soprattutto in riferimento alle pratiche di condono e alle eventuali interferenze delle opere oggetto di condono con le fasce di rispetto stradale.

Tuttavia la Città metropolitana ha continuato a non partecipare alle conferenze, facendo pervenire prima delle sedute alcune note contenenti l'espressione di parere per le pratiche ritenute di competenza.

Di conseguenza, la Struttura commissariale ha ipotizzato di richiedere direttamente ai tecnici



Presidenza del Consiglio dei Ministri  
**Il Commissario Straordinario per la Ricostruzione  
nei territori dell'Isola di Ischia interessati dal sisma del 21 agosto 2017**

---

incaricati di asseverare l'esistenza o meno di interferenze con le fasce di rispetto stradali.

Infine, è emerso che anche per alcune pratiche oggetto di trattazione in conferenza decisoria la Città metropolitana ha rilevato l'avvenuto rilascio di permessi di costruire in sanatoria per i quali non era stato richiesto il suo parere.

Al fine di indicare possibili soluzioni applicative legittime e coerenti con il superiore interesse generale alla pronta e spedita ricostruzione degli edifici danneggiati dagli eventi sismici dell'agosto 2017, occorre premettere alcune considerazioni di carattere generale, di definizione della cornice giuridica nella quale inquadrare correttamente le diverse fattispecie emerse nella recente prassi, come sopra in estrema sintesi descritta.

Sembra necessario in primo luogo evidenziare che occorre distinguere due diversi piani del discorso, che è bene tenere separati, implicando conseguenze applicative sensibilmente differenziate.

Un primo piano del discorso si pone a un livello più generale e riguarda la possibilità (auspicabile in taluni casi e a certe condizioni) che la ricostruzione possa costituire l'occasione per un ridisegno urbanistico capace di migliorare la razionalità, la sicurezza, la qualità e la funzionalità dell'abitato, anche attraverso un parziale e ragionevole miglioramento delle condizioni della rete viaria.

Tale prospettiva si colloca in una dimensione di medio periodo e richiede verosimilmente di essere implementata nella sede propria del Piano regionale di ricostruzione di cui all'articolo 24-*bis* del decreto-legge n. 109 del 2018.

Un secondo piano del discorso, che presenta più dirette e immediate ricadute applicative e che meglio sembra quindi aderire alle esigenze, sopra richiamate, emerse nella sede della conferenza speciale di servizi, riguarda invece l'esame di interventi puntuali, suscettibili di immediata esecuzione, anche prima e a prescindere dal suddetto Piano di ricostruzione [si tratta, verosimilmente, delle pratiche appartenenti alla tipologia di cui al n. 1) dell'articolo 3, comma 3, dell'ordinanza n. 17 del 2022, ossia gli interventi edilizi riguardanti "*edifici danneggiati dal sisma soggetti a intervento diretto di ricostruzione, previa definizione della domanda di condono, sulla base del titolo edilizio (permesso di costruire o SCIA), che sono immediatamente attuabili e da esaminare e realizzare con priorità*"].

Il presente approfondimento si concentra su questo secondo piano del discorso, fermo restando, quindi, che nella sede della pianificazione (e dunque soprattutto per gli interventi cui al numero 2) del citato comma 3 dell'articolo 3 dell'ordinanza n. 17 del 2022), potranno essere previsti



Presidenza del Consiglio dei Ministri  
**Il Commissario Straordinario per la Ricostruzione  
nei territori dell'Isola di Ischia interessati dal sisma del 21 agosto 2017**

---

e disciplinati interventi di più ampio respiro diretti a introdurre quelle varianti urbanistiche opportune per il miglioramento dell'assetto complessivo degli insediamenti e della relativa viabilità.

In ordine, dunque, agli interventi edilizi riguardanti “*edifici danneggiati dal sisma soggetti a intervento diretto di ricostruzione, previa definizione della domanda di condono, sulla base del titolo edilizio (permesso di costruire o SCIA), che sono immediatamente attuabili e da esaminare e realizzare con priorità*”, la prima regola generale, da valere senz'altro per la ricostruzione privata, ma riferibile anche a quella pubblica, è costituita dal principio della “ricostruzione conforme”: fuori dai casi di ridisegno urbano – che attengono al Piano regionale di ricostruzione di cui all'articolo 24-*bis* del decreto-legge n. 109 del 2018, ai piani di trasformazione urbana e alle eventuali varianti urbanistiche deliberate dai Comuni – la ricostruzione deve essere conforme al preesistente stato legittimo degli immobili danneggiati, e ciò sia in caso di riparazione con rafforzamento locale, che in caso di demolizione e ricostruzione con adeguamento o miglioramento sismico.

Il suddetto principio, oltre che negli articoli 20 e seguenti del decreto-legge n. 109 del 2018, è chiaramente espresso e declinato nei commi 3, 4 e 5 dell'articolo 3 dell'ordinanza commissariale n. 17 del 31 maggio 2022<sup>1</sup>.

Corollario di tale principio generale della ricostruzione conforme è il diritto del proprietario di ricostruire “dove era, come era” l'immobile danneggiato per il quale sia asseverato lo “stato legittimo” *ante* sisma, ai sensi dell'articolo 9-*bis* del testo unico dell'edilizia di cui al d.P.R. n. 380 del 2001, salvi i casi di delocalizzazione (obbligatoria o volontaria) come previsti dalla legge e delle

---

<sup>1</sup> Ordinanza n. 17 del 2022, articolo 3, commi 3 e seguenti: “3. *Ai sensi dell'articolo 3-bis del decreto legislativo 24 ottobre 2019, 123 e dell'articolo 10, comma 6, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, gli interventi di ricostruzione di edifici pubblici o privati danneggiati dal sisma, in tutto o in parte lesionati, crollati o demoliti od oggetto di ordinanza di sgombero ovvero di demolizione per pericolo di crollo, sono autorizzati e immediatamente attuabili 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, di sicurezza e per l'accessibilità. Ai fini di quanto sopra, 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. 4. Agli interventi di cui al comma 3, trattandosi di ricostruzione conforme a quanto già legittimamente esistente, o legittimato a seguito di rilascio di titolo edilizio in sanatoria, non si applicano 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, salvo il rispetto delle norme tecniche in materia di costruzioni previste dalla Parte II del Testo unico dell'edilizia approvato con D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 per gli interventi sugli immobili esistenti. 5. Ai sensi dell'articolo 12, comma 2, del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229, come modificato dall'articolo 10, comma 6, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, tutti gli interventi conformi ai volumi preesistenti, nei limiti di cui all'articolo 3-bis del decreto-legge 24 ottobre 2019, 123, anche per le ristrutturazioni con totale demolizione nei centri storici e nelle aree interessate da vincolo paesaggistico, sono realizzati attraverso la S.c.i.a. edilizia”.*



Presidenza del Consiglio dei Ministri  
**Il Commissario Straordinario per la Ricostruzione**  
**nei territori dell'Isola di Ischia interessati dal sisma del 21 agosto 2017**

---

ordinanze commissariali.

Segue dai suindicati principi che, quando la conferenza di servizi è chiamata a trattare singole pratiche di domande di contributo per la ricostruzione – e in assenza di piani o programmi pubblici di ridisegno urbano con variante urbanistica che abbiano stabilito arretramenti o ricollocazioni di aggregati o comparti di edifici – l'unico dato oggettivo rilevante e decisivo è costituito dalla conformità della ricostruzione rispetto allo stato legittimo dell'immobile, come attestato responsabilmente dal professionista incaricato ai sensi dell'articolo 9-*bis* del testo unico dell'edilizia di cui al d.P.R. n. 380 del 2001.

Deriva da tali premesse l'ulteriore conclusione per cui la ricostruzione dell'immobile demolito – si ripete, salvo il caso generale di varianti urbanistiche e di diverse scelte pianificatorie regionali e comunali, ai sensi del decreto-legge n. 109 del 2018, e ad esclusione dei casi di delocalizzazione – deve e può avvenire nella stessa area di sedime dell'edificio originario, sussistendo al riguardo un diritto quesito del privato e non potendo trovare oggi applicazione le regole distanziali attualmente vigenti non opposte *illo tempore* all'atto dell'originaria costruzione dell'immobile (si presume legittima, come attestato ex articolo 9-*bis* citato).

È dunque priva di fondamento la tesi – che sembra ventilata nelle note fatte pervenire dalla Città metropolitana – secondo la quale, in caso di demolizione e ricostruzione, l'edificio dovrebbe essere arretrato al fine di rispettare le distanze rispetto al sedime stradale, ancorché esso fosse ivi legittimamente preesistente e non fosse mai stato sollevato il problema del mancato rispetto delle predette distanze.

È appena il caso di evidenziare che questa regola generale può soffrire motivate eccezioni allorquando occorra porre rimedio a situazione di oggettivo, noto e rilevante pericolo per la sicurezza della circolazione derivante dalla presenza dell'edificio da ricostruire in prossimità del sedime stradale. Sarebbe irragionevole negare la possibilità, in tali casi, nell'occasione della ricostruzione, di prevedere un arretramento o una parziale traslazione dell'area di sedime in modo da rimuovere situazioni di pericolo o di grave intralcio alla circolazione stradale, verosimilmente già da tempo note alle autorità competenti e al Comune. Ma è evidente che tali ipotesi, da considerarsi comunque eccezionali, dovrebbero essere indicate – e opportunamente istruite – dall'Amministrazione provinciale, d'accordo con il Comune, in modo da poter pervenire, anche in sede di conferenza speciale di servizi, alla pronta acquisizione degli atti di assenso necessari a realizzare questa operazione.

Un altro aspetto che merita attenzione, come emerge da quanto riferito dalla Struttura



Presidenza del Consiglio dei Ministri  
**Il Commissario Straordinario per la Ricostruzione  
nei territori dell'Isola di Ischia interessati dal sisma del 21 agosto 2017**

---

commissariale, riguarda la competenza all'istruttoria delle pratiche. A tal riguardo deve precisarsi che il modulo della conferenza di servizi, se pone un onere di istruttoria in capo all'Autorità procedente (l'articolo 14-bis della legge n. 241 del 1990, comma 2, prevede infatti che l'amministrazione procedente comunica alle altre amministrazioni interessate, oltre all'oggetto della determinazione da assumere e l'istanza, anche "la relativa documentazione", e che le amministrazioni coinvolte possono richiedere integrazioni documentali o chiarimenti relativi a fatti, stati o qualità non attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione stessa o non direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni), non per questo esonera ciascuna amministrazione partecipante dall'esercizio pieno delle sue proprie funzioni e competenze, ivi inclusa l'attività istruttoria che essa avrebbe dovuto svolgere e condurre comunque ove non si fosse fatto ricorso al modulo procedurale della conferenza di servizi e si fosse proceduto nelle ordinarie modalità procedurali "lineari", nella sequenza dell'acquisizione dei doversi pareri o atti di assenso comunque denominati previsti dalla normativa applicabile. In questo senso, dunque, la Città metropolitana potrà, sì, chiedere in via collaborativa indicazioni topografiche e altre informazioni identificative dell'immobile (che di regola dovrebbero essere già presenti nella pratica a cura del tecnico responsabile tramite il quale il privato ha domandato il contributo), ma non può in alcun modo esimersi dal compiere le sue proprie verifiche e ogni controllo di sua competenza al fine di poter partecipare *cognita causa* alla conferenza di servizi, ossia nelle condizioni, prescritte dalla legge, di poter esprimere un motivato parere nel merito del singolo affare da trattare.

Ne consegue che la richiesta di precisazioni e chiarimenti non può spingersi oltre il ragionevole e il proporzionato e non può tradursi in un improprio trasferimento dei compiti istruttori sulla Struttura commissariale o su altre amministrazioni partecipanti.

In tale contesto, non si rilevano criticità, sul piano della legittimità, per la soluzione ipotizzata dalla Struttura commissariale, nel senso di richiedere al professionista incaricato della presentazione della domanda di asseverare, ove del caso, anche il dato oggettivo della distanza dalla strada provinciale, provvedendo, ove l'edificio non prospetti o comunque non sia prossimo a una strada provinciale, ad attestare tale circostanza e dunque l'assenza di ogni possibile interferenza rilevante.

Diversa e più complessa è la problematica relativa alle domande di condono edilizio che interessino l'immobile per il quale è stata avanzata domanda di contributo.

In questi casi il parere della Città metropolitana, in quanto ente competente alla gestione delle strade provinciali, è necessario e vincolante, nel senso che l'eventuale parere negativo è di per sé ostativo al rilascio della sanatoria. Il "diritto quesito" del cittadino può infatti riguardare l'edificio



Presidenza del Consiglio dei Ministri  
**Il Commissario Straordinario per la Ricostruzione  
nei territori dell'Isola di Ischia interessati dal sisma del 21 agosto 2017**

---

nella sua consistenza originaria legittima, ma non si estende in alcun modo alla porzione abusiva, oggetto di domanda di condono, che soggiace ai limiti distanziali stabiliti dall'articolo 16 del codice della strada di cui al d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 e dall'articolo 26 del relativo regolamento di esecuzione e di attuazione, di cui al d.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495.

È vero che l'articolo 14-ter, comma 7, ultimo periodo, della legge n. 241 del 1990 stabilisce, nel caso di conferenza di servizi simultanea, che *“Si considera acquisito l'assenso senza condizioni delle amministrazioni il cui rappresentante non abbia partecipato alle riunioni ovvero, pur partecipandovi, non abbia espresso ai sensi del comma 3 la propria posizione, ovvero abbia espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza”*, ma è altresì vero che, riguardo ad alcune pratiche iscritte in conferenza di servizi, la Città metropolitana ha lamentato con atto formale l'incompletezza della documentazione ed ha successivamente contestato i verbali nei quali essa veniva data come assente.

Sembra pertanto preferibile, rispetto alle pratiche non ancora definite con provvedimenti conclusivi di concessione del contributo, procedere nel senso di riportare tali affari in conferenza di servizi preliminare per un riesame (provvedendo a precisare, nell'invito alla Città metropolitana, che il mancato riscontro e la mancata partecipazione saranno senz'altro considerati come assensi).

Sembra parimenti ragionevole, invece, come eccezione al criterio ora indicato, escludere il riesame allorché la pratica sia già stata definita in conferenza decisoria con la concessione del contributo, e ciò a tutela del legittimo affidamento del privato e per prevenire possibili liti e contenziosi che potrebbero coinvolgere anche la Struttura commissariale. In tali casi sembra ragionevole opporre alla Città metropolitana, ove necessario, il silenzio-assenso formatosi ai sensi delle norme sopra richiamate (sostanzialmente riprese dall'articolo 6 della citata ordinanza n. 17 del 2022).

Un “sottoinsieme” speciale di tali tipologie di affari è poi costituito dall'ipotesi, che pure sembra sia stata fatta oggetto di osservazioni critiche da parte della Città metropolitana, dei provvedimenti di condono già in precedenza rilasciati dai Comuni senza il parere della Provincia, prima e al di fuori della conferenza speciale di servizi, riguardo a edifici interferenti con strade provinciali, anche fuori dai centri abitati. Per tali casi devono valere i principi e i criteri di giudizio già ampiamente esaminati nel recente parere reso a proposito di fattispecie analoghe riguardo al parere della Soprintendenza: in questo caso, come in quello, deve ribadirsi l'assoluta estraneità della questione della (asserita) illegittimità del condono (già rilasciato) rispetto alla funzione propria della conferenza di servizi, che non ha alcuna competenza al riesame o al sindacato sulla legittimità degli atti già adottati in altra sede da altra amministrazione che sono introdotti in conferenza dal privato o da altra amministrazione.



Presidenza del Consiglio dei Ministri  
**Il Commissario Straordinario per la Ricostruzione**  
**nei territori dell'Isola di Ischia interessati dal sisma del 21 agosto 2017**

---

Riguardo, poi, alla questione dell'applicazione del vigente regolamento C.O.S.A.P. nei casi di occupazione o manomissione della sede stradale, durante i lavori, con installazione di ponteggi o effettuazione di scavi, si ritiene che la questione sia risolta in radice dal chiaro disposto della legge speciale – articolo 21, comma 6, del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 – in base al quale “6. *Le spese sostenute per tributi o canoni di qualsiasi tipo, dovuti per l'occupazione di suolo pubblico determinata dagli interventi di ricostruzione, sono inserite nel quadro economico relativo alla richiesta di contributo*”.

L'esperto giuridico  
Cons. Paolo Carpentieri