



**UFFICIO SPECIALE RICOSTRUZIONE POST SISMA 2016**  
**REGIONE ABRUZZO**  
**(D.L. 189/2016)**



Spett.le Ordine degli Ingegneri della provincia di Teramo  
Presidente Ing. Agreppino Valente  
Pec: [segreteria@ingte.it](mailto:segreteria@ingte.it)  
Mail: [info@ingegneritermano.it](mailto:info@ingegneritermano.it)

p.c. Commissario per la Ricostruzione Sisma 2016  
On. Avv. Giovanni Legnini  
[comm.ricostruzionesisma2016@pec.governo.it](mailto:comm.ricostruzionesisma2016@pec.governo.it)

Ing. Maurizio Paulini  
Coordinatore Rete delle Professioni Sisma 2016  
[maurizio.paulini.ordmc@gmail.com](mailto:maurizio.paulini.ordmc@gmail.com)

**Oggetto:** riscontro nota prot. 540 del 2.02.2020 recante *Segnalazione criticità istruttori pratiche sisma 2016*.

Gent.mo Presidente,  
riscontro la sua pregevole nota attraverso una puntuale disamina dei singoli punti.

1. L'attività istruttoria è finalizzata prioritariamente alla verifica della completezza e coerenza della RCR e di tutti gli elaborati allegati, riscontrandosi frequentemente incongruenze tra i contenuti degli stessi che non consentono all'istruttore la comprensione dell'intervento previsto, della sua giustificazione tecnico-economica in relazione al danneggiamento subito dall'edificio e di quanto necessario per il ripristino dell'agibilità, nonché dell'ammissibilità a finanziamento dell'intervento alla luce delle disposizioni contenute nelle Ordinanze commissariali di riferimento. Tale attività si concretizza nella richiesta di chiarimenti e/o di modifiche in merito al progetto unicamente per le finalità istruttorie sopra evidenziate, che non sono sintomo di indebite ingerenze nelle scelte progettuali del professionista, bensì della volontà di cooperare al fine di assicurare una celere definizione della pratica, nel rispetto della normativa ordinaria ed emergenziale, migliorando la qualità complessiva del processo di ricostruzione. In tale ottica vanno anche interpretate le osservazioni relative all'analisi del computo metrico che spesso derivano dalla difficoltà di correlare facilmente ed univocamente quanto in esso riportato con i contenuti degli altri elaborati progettuali e della documentazione del danno, oltre che dalla volontà di segnalare errori metodologici nella computazione di determinate lavorazioni (non corrispondenza della voce con la lavorazione descritta, errata attribuzione della categoria, mancato rispetto delle avvertenze di prezzo), nonché la frequente mancanza di elementi minimi (adeguata quotatura degli elaborati progettuali, particolari costruttivi) che consentano di eseguire anche una verifica analitica delle quantità riportate, seppur nei limiti percentuali previsti dall'Ordinanza 62/2018.  
Valga al proposito una considerazione finale: spesso il taglio di alcune voci di spesa in ragione della loro inammissibilità a contribuzione viene percepita da alcuni professionisti (invero davvero pochi) come un'indebita ingerenza in scelte progettuali. Basterebbe, il più delle volte, accettare il confronto con i tecnici istruttori per evitare defatiganti attività volte alla richiesta di integrazioni cui seguono osservazioni e controdeduzioni che ingessano i procedimenti e ne allungano la definizione.
2. La verifica circa la sussistenza delle soglie di danno e delle vulnerabilità che concorrono alla definizione del livello operativo è previsto debba essere eseguita nella fase di istruttoria tecnico-economica dell'USR ai fini della determinazione del contributo (art. 4, comma 2, lett. b, OCSR 62/2018), successiva quindi alla verifica preliminare di ammissibilità ed alle attività di competenza del Comune ai fini del rilascio del titolo edilizio. Qualora si voglia anticipare tale valutazione, onde evitare un mancato accoglimento del livello operativo in sede di istruttoria della richiesta di contributo, con conseguente necessità di rimodulazione del progetto già depositato, si potrà presentare separata istanza di valutazione preventiva del livello operativo ai sensi dell'art. 6-bis dell'Ordinanza 13/2017 o dell'art. 6-bis dell'Ordinanza 19/2017. A tal riguardo si evidenzia che nello scorso mese di settembre è stata istituita una specifica *task force* in seno all'USR per la celere definizione delle autorizzazioni al miglioramento sismico e dei livelli operativi. Alla data di costituzione del gruppo di lavoro



**UFFICIO SPECIALE RICOSTRUZIONE POST SISMA 2016**  
**REGIONE ABRUZZO**  
**(D.L. 189/2016)**



l'arretrato da smaltire era pari ad oltre 400 domande, mentre oggi residuano appena 20 pratiche da istruire. I ritardi che hanno caratterizzato il passato sono dunque stati superati anche grazie al potenziamento dell'organico dell'Ufficio. È bene ricordare che tale potenziamento è stato garantito dall'approvazione della L.R. 17.06.2019, n.8 (*Norme a sostegno dell'Ufficio Speciale per la Ricostruzione della Regione Abruzzo*). La Regione Abruzzo è, infatti, l'unica tra le 4 regioni interessate dal sisma del 2016 ad aver approvato una specifica legge regionale che ha impegnato fondi propri per il potenziamento dell'USR. Come noto, ciò si è reso necessario in ragione dell'iniqua ripartizione percentuale delle risorse commissariali che vede l'Abruzzo assegnatario di una quota del 10% pur avendo un numero di edifici inagibili pari al 18% del totale, in palese violazione di quanto disposto dal comma 7 dell'art. 1 del D.L. 189/2016 che prevede che la ricostruzione avvenga in forma unitaria ed omogenea tra tutti i territori colpiti dal sisma.

3. I profili di incompatibilità tra progettista e impresa esecutrice dei lavori sono dettati dall'art. 3, comma 4, OCSR 29/2017. Quanto evidenziato circa l'eliminazione dell'obbligo di indicare nella RCR l'impresa affidataria dei lavori (in ragione delle modifiche introdotte all'art. 12 del D.L. 189/2016 dall'art. 1, comma 741, lett. a della l. 205/2017, poi recepite da ultimo mediante l'art. 1 dell'OCSR 85/2020) non legittima affatto l'eliminazione del profilo di incompatibilità, posto che la norma ha il solo fine di evitare che si possano generare potenziali situazioni di conflitto di interesse, indipendentemente dal momento (*ex ante* o *ex post*) in cui viene effettuata la scelta. Al riguardo, è bene evidenziare che la scelta del progettista, al pari di quella dell'impresa, è rimessa al committente il quale dovrà tenere conto di quanto prescritto dalla norma proprio a sua tutela affinché non si realizzino casistiche in cui il professionista tuteli il proprio interesse, quale maggiore interesse rispetto a quello del medesimo committente. Del resto, lo stesso Codice di Deontologico degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti, Conservatori italiani, agli articoli 31 e 32, detta specifici obblighi di astensione in caso di conflitto di interessi.

Al riguardo è opportuno ripercorrere l'evoluzione della norma nel panorama normativo italiano, con particolare riferimento ai contesti post-emergenziali legati ai processi di ricostruzione. L'esigenza di regolamentare il processo di ricostruzione privato nasce dal fatto che i contratti stipulati dai soggetti beneficiari dei contributi pubblici alla ricostruzione o riparazione di immobili non sono assoggettati alle procedure di evidenza pubblica, in quanto il contributo è concesso a titolo di indennizzo per il ristoro, totale o parziale, dei danni causati dal sisma. Diversamente il Legislatore avrebbe fatto riferimento ai profili di incompatibilità previsti dal Codice dei Contratti (D.Lgs. 50/2016) il cui art. 24, comma 7, non lascia alcuno spazio alla libera interpretazione. Si badi, al riguardo, che nei casi disciplinati dal Codice dei Contratti l'individuazione dell'impresa è sempre successiva alla predisposizione del progetto. Appaiono pertanto non condivisibili le domande formulate ("*... come si può stabilire un'incompatibilità a priori? Che ne sa il progettista di quale sarà l'impresa?*").

Venendo alla questione posta, occorre preliminarmente evidenziare che corrisponde al vero quanto affermato circa la mancata previsione nell'art. 34, comma 4, D.L. 189/2016, dell'incompatibilità della figura del progettista. Tale norma, infatti, prevede un profilo di incompatibilità tra il solo direttore dei lavori e l'impresa. La disposizione in discussione mutua i principi già dettati dal Legislatore mediante l'art. 11, comma 2, del D.L. 78/2015 con riferimento al cratere sismico del 2009. L'originale formulazione della norma includeva anche la figura del progettista, unitamente a quella del direttore dei lavori; tuttavia, in sede di conversione del decreto in legge 125/2015, è stato approvato un emendamento (A.S. 1977, em. n. 11.3) proposto dalla senatrice Pezzopane il cui fine era quello di preservare la territorialità della ricostruzione. Infatti, dato l'esiguo numero di professionisti e di imprese locali presenti nella città di L'Aquila prima del sisma del 2009, la previsione di legge avrebbe determinato una generale incompatibilità tra costoro in ragione delle frequenti collaborazioni pregresse. Si sarebbe pertanto raggiunto il paradosso per cui i progettisti aquilani avrebbero dovuto lavorare solo con imprese esterne al tessuto economico locale.

Ad ogni modo, prescindendo dalla condivisione delle scelte odierne o passate, giova ricordare che la decisione in ordine all'eventuale modifica dell'OCSR 29/2017 spetta unicamente alla Cabina di Coordinamento di cui all'art. 1, comma 5, del D.L. 189/2016 alle cui decisioni lo scrivente Ufficio è tenuto ad attenersi, non essendo rimessa ad un ufficio amministrativo la facoltà di disapplicare atti normativi secondari di cui si assuma una presunta difformità rispetto a norme di legge di rango primario.



**UFFICIO SPECIALE RICOSTRUZIONE POST SISMA 2016**  
**REGIONE ABRUZZO**  
**(D.L. 189/2016)**



4. In relazione all'accollo occorre preliminarmente evidenziare che è consuetudine dell'USR accettare varianti al progetto in qualsiasi momento delle fasi procedurali. Solo in rarissimi casi, dovuti esclusivamente all'indisponibilità del professionista, l'Ufficio è stato costretto, a fronte anche di insistenti diffide, a comunicare l'importo congruo sulla base della documentazione versata. Va da sé che l'approccio secondo cui l'accollo possa o debba essere assorbito integralmente dall'impresa in sede di trattativa tra la stessa e il committente, trova l'assoluta contrarietà dello scrivente ufficio. Non è infatti ammissibile che la sola quota di accollo possa essere oggetto del ribasso previsto dagli artt. 2 dell'OCSR 4/2016, 13 dell'OCSR 13/2017 e 12 dell'OCSR 19/2017 (come di recente modificati dall'art. 1 dell'OCSR 85/2020). Il ribasso praticato dall'impresa deve essere calcolato sull'intero "CONTRIBUTO AMMESSO". Diversamente verrebbe autorizzato un mercato al ribasso della sola porzione eccedente il contributo concedibile, il che significherebbe legittimare la pretesa del committente di far gravare sull'impresa le spese per le lavorazioni non ammissibili a contribuzione pubblica. Il ribasso previsto dalla legge non è stato concepito nell'interesse del committente, bensì in quello dello Stato ed ha esclusiva ragion d'essere nel contenimento della spesa pubblica connessa alla ricostruzione.
5. La presentazione della documentazione in maniera chiara ed organica agevola notevolmente il compito dell'istruttore nel reperimento delle informazioni utili alla definizione della pratica, laddove invece la frammentazione in diversi elaborati, oltre ad aumentare la possibilità di refusi e incongruenze (che spesso si riscontrano) non consente all'istruttore di acquisire con immediatezza tutti i dati necessari. Si segnala inoltre che la stratificazione di integrazioni/varianti con elaborati integrativi o sostitutivi di quelli già presentati rende ulteriormente complesso avere un fascicolo con tutta la documentazione aggiornata e definitiva.
6. Per quanto attiene alla presenza dei documenti di riconoscimento, l'USR applica quanto prescritto dalla normativa di riferimento. Non è consentito all'Ufficio disapplicare norme cogenti. In relazione alle dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà, l'art. 47 del Testo Unico sulla documentazione amministrativa (D.P.R. 445/2000) prevede che le dichiarazioni rese siano sottoscritte con l'osservanza delle modalità di cui all'articolo 38, comma 3, del medesimo D.P.R., il quale impone la presentazione della copia fotostatica non autenticata di un documento di identità in corso di validità del sottoscrittore.  
 Si condivide comunque il rilievo. L'apposizione della firma digitale, a cagione del particolare grado di sicurezza e di certezza nell'imputabilità soggettiva che la caratterizza, dovrebbe di per sé essere idonea a soddisfare i requisiti richiesti dal citato comma 3 dell'art. 38 del D.P.R. 445 del 2000, anche in assenza dell'allegazione in atti di copia del documento di identità del dichiarante. Sarebbe opportuno, al riguardo, che il chiarimento venga quantomeno inserito in un'ordinanza commissariale affinché l'USR possa applicare lo snellimento burocratico richiesto. Va da sé che tale sottoscrizione digitale dovrebbe riguardare tutti i soggetti per i quali oggi è prevista la produzione di dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà.
7. Relativamente alle finiture interne si precisa che il criterio di assumere come parametro di riferimento il valore medio delle opere tipiche dell'edilizia ordinaria comunemente diffusa nel territorio, ai sensi dell'art. 5, co. 8, dell'Ordinanza 19/2017, viene inteso in relazione agli aspetti tipologici di tali finiture all'interno del territorio e non come valore della media aritmetica delle voci di Prezzario relative alle lavorazioni in esame, come interpretato da alcuni professionisti (invero pochi). Pertanto, in difetto di considerazioni giustificative sulla scelta di utilizzare una tipologia di finitura di livello superiore, viene chiesto al professionista di fornire chiarimenti in merito o di riferirsi alle tipologie di livello inferiore, spesso anche alla luce della documentazione fotografica che attesta lo stato di fatto dell'immobile.

Con riferimento, infine, alle osservazioni sulla corretta definizione delle "lesioni passanti", lo scrivente Ufficio si rimette alle valutazioni che vorrà fornire il Commissario, il quale ben potrà coinvolgere sulla questione il Comitato Tecnico Scientifico di cui all'art. 50, comma 5, del D.L. 189/2016.

Nel restare a disposizione per qualsiasi ulteriore delucidazione, si inviano distinti saluti.

**IL DIRETTORE DELL'USR ABRUZZO**

*Dott. Vincenzo Rivera*  
*(firmato digitalmente)*