

SISMA: LE INSIDIE LEGALI DELLA RICOSTRUZIONE, DE PAULIS, "ECCO CONTENZIOSI PIÙ FREQUENTI"

20 Giugno 2025



L'AQUILA - Mancate verifiche dei contratti da parte delle imprese, con il rischio di diventare corresponsabili di lavori non fatti ad arte o, addirittura, di abusi edilizi, i carenti controlli in cantiere, la non corrispondenza tra progetto e l'esecuzione

scoperte e le tardive rimostranze, le errate contabilizzazioni e i mancati pagamenti degli stati di avanzamento lavori, i conflitti che emergono tra impresa e ditte subappaltatrici, le disattenzioni fatali dei presidenti dei consorzi, le omissioni dei direttori dei lavori.

Tante sono state, e continuano ad essere, le mine che possono far esplodere costosi contenziosi giudiziari lungo l'insidioso percorso del processo di ricostruzione post sismica: da questo punto di vista, quello che ha fatto seguito al terremoto del 6 aprile 2009 all'Aquila e in Abruzzo, è diventato un banco di prova anche dal punto di vista legale e della giurisprudenza, e non solo per le soluzioni e innovazioni edilizie e delle tecniche costruttive adottate. In un immenso cantiere che ha macinato fino ad ora oltre 11 miliardi di euro, sui 14 miliardi di euro preventivati per completare l'immane opera.

Chi può essere dunque in grado di offrire una panoramica sufficientemente ampia ed autorevole su questo dirimente aspetto, è senz'altro Marco De Paulis, 46enne avvocato, con affermati studi all'Aquila, Tortoreto, Roma e Milano, esperto in diritto societario, appalti e penale d'impresa, che in questi anni ha assistito molte delle più importanti imprese coinvolte nella ricostruzione post sismica. Altro ambito che appassiona l'avvocato De Paulis sono poi i complessi aspetti giuridici e normativi che riguardano le startup innovative ([QUI IL LINK](#)), come già illustrato ad Abruzzoweb.

Marco De Paulis, a proposito di normativa, va ricordato in premessa, è stato anche consulente giuridico dell'Ufficio speciale per la ricostruzione dell'Aquila, l'Usra, per quanto riguarda i contenuti della tanto attesa Legge quadro in materia di ricostruzione post-calamità, approvata in via definitiva dal Senato lo scorso 12 marzo. e che fissa finalmente filiere del chi fa cosa e norme univoche.

"Ho avuto l'onore di vedere e di osservare da tecnico e da dietro le quinte la complessa fase di elaborazione - spiega l'avvocato -, mi sono occupato segnatamente delle questioni inerenti la ricostruzione pubblica e le nostre osservazioni, maturate dall'esperienza aquilana, sono state recepite dalle commissioni e riportate nel testo della legge quadro".

Venendo dunque al tema specifico dell'interlocuzione con Abruzzoweb, Marco De Paulis traccia il seguente scenario, entrando nel merito dei vari contenziosi di cui si è occupato nella sua veste professionale.

"Dobbiamo distinguere due tipi di ricostruzione - esordisce Marco De Paulis -, la privata e la pubblica. La prima, la ricostruzione privata, ha avuto un iter che coinvolge innanzitutto i proprietari, con la costituzione dei consorzi obbligatori, o tramite i condomini e quindi tutta la fase precedente all'appalto e alla presentazione della pratica di ricostruzione in molti casi diventa difficoltosa, soprattutto nelle aree interne e nelle frazioni dove ci sono delle piccole proprietà dentro gli aggregati, anche di pochissimi metri quadri, magari di persone che nel frattempo sono emigrate all'estero, sono morte, e di cui non si riescono a trovare gli eredi intestatari. Una situazione che ha determinato ritardi e anche contenziosi".

Detto questo, problematica molto diffusa a livello giuridico nello scenario della ricostruzione è quella che riguarda i rapporti delle imprese con i subappaltatori.

"I contenziosi - spiega Marco De Paulis - nascono in particolare da una mancanza di organizzazione di alcune aziende che non fanno una approfondita selezione dei subappaltatori, soprattutto nella fase di gestione del rapporto di subappalto, con l'ingresso all'interno del cantiere e nel coordinamento delle loro attività. Ho riscontrato nell'attività dei miei clienti che è difficile trovare dei subappaltatori competenti e che rispettino le tempistiche, soprattutto perché in questi ultimi anni si è accavallata anche la generosa opportunità offerta dal super bonus che ha decuplicato i cantieri, in Abruzzo e in Italia, e quindi c'è stata conseguentemente una difficoltà nel reperire sia la manovalanza, sia appunto dei subappaltatori davvero affidabili".

Sono sorte così "una serie di incomprensioni sull'esito delle lavorazioni subappaltate, sulla qualità delle stesse, e soprattutto anche sulle tempistiche e sulle conseguenti applicazioni delle penali, che hanno portato a dei contenziosi molto spesso relativi all'applicazione del contratto, tra la committenza e la direzione dei lavori, che in molti casi non dà indicazioni specifiche, non è presente sul cantiere e non rileva tempestivamente le eventuali incongruenze o le modifiche che richiedono i committenti, ovvero i condomini o i proprietari facenti parte degli aggregati".

Arriviamo dunque ad un'altra diffusa casistica, le tempistiche del pagamento dei sal, lo stato di avanzamento lavori e la contabilizzazione degli stessi.

"In merito a questo argomento - spiega Marco De Paulis -, accade spesso che le imprese anticipano tutte le spese, grazie anche alla possibilità di richiedere subito quota parte del contributo, ma poi ci sono dei ritardi nella produzione della documentazione necessaria alla presentazione dello stato di avanzamento lavori e quindi alla liquidazione degli importi dei lavori effettuati. Questo accade perché alcune aziende, e alcuni studi di progettazione, non sono così organizzati tali da

avere una macchina amministrativa davvero performativa nella contabilizzazione, nella trasmissione della documentazione alla direzione dei lavori, che deve verificare il tutto, e poi deve presentare la pratica al Comune, che ha i suoi tempi tecnici per arrivare alla liquidazione del pagamento del sal”.

Altre problematiche e scontri giuridici si hanno nei rapporti tra la committenza e le ditte esecutrici, sulla qualità del lavoro fatto.

“Spesso i proprietari firmano i progetti, li approvano in assemblea di consorzio, senza neanche vederli, senza neanche andare a fare le opportune e approfondite valutazioni affidandosi se possibile a persone esperte. Nel prosieguo dei lavori, entrando nell’immobile, oppure avendo più tempo per riflettere sul progetto approvato, o anche alla riconsegna dell’immobile, cominciano dunque a chiedere modifiche, migliorie e quant’altro. La ditta però spesso si rifiuta di fare queste modifiche, non previste nel progetto, o comunque suscettibili di interpretazione. E questo genera ritardi, conflitti e anche qui denunce”.

L’avvocato consiglia dunque al committente di “lasciare sempre traccia scritta di tutte le interlocuzioni con l’appaltatore, perché poi in caso di contenzioso vanno provate le modifiche richieste, le necessità emerse in corso d’opera, le eventuali responsabilità dell’appaltatore o del direttore lavori. La figura del direttore lavori, è importante aggiungere, è una figura centrale: è un soggetto nominato dal committente con il quale ha un rapporto contrattuale ed è tenuto a verificare passo dopo passo l’esecuzione dei lavori, la conformità di quanto realizzato con quanto progettato, deve essere presente in cantiere, controllare costantemente, interfacciarsi con la ditta esecutrice”.

A questo punto, esiziale è un focus sulle eventuali responsabilità: “se c’è un errore progettuale, responsabili come ovvio sono i progettisti, se invece l’errore deriva da una realizzazione dell’opera non conforme al progetto, c’è una responsabilità del direttore lavori che deve verificare proprio questo. E’ responsabilità del presidente del consorzio e del direttore dei lavori, nel caso in cui sorgono problemi nel mancato pagamento ad una impresa che ha fatto correttamente il lavoro, ha presentato la sua contabilità, valutata e approvata dal direttore dei lavori e presentata alla committenza che deposita la pratica presso l’ente, dove però poi emergono vizi, lacune, errori nella documentazione, con la conseguenza che non si può procedere al pagamento”.

Scendendo ancor di più nel dettaglio, prosegue l’avvocato Marco De Paulis, “spesso l’impresa sostiene che il progetto ha contemplato le lavorazioni che non erano coperte dal contributo e quindi si comincia a litigare con il committente. C’è però un aspetto fondamentale che non sempre è conosciuto dalle imprese: esse hanno il dovere di verificare sia il progetto, sia la conformità del progetto e la ‘regolarità dell’arte’ delle lavorazioni, questa è l’espressione tecnica che si utilizza. Se emerge un errore deve essere contestato e fatto presente. Se la lavorazione indicata non è ‘conforme’, l’impresa si deve rifiutare di farla, in caso contrario c’è una corresponsabilità”.

Caso tipico è quello in cui si verifica un abuso edilizio, “il reato viene contestato anche all’imprenditore, perché prima di eseguire l’opera non ha verificato tutte le autorizzazioni, e che il progetto fosse conforme al titolo edilizio. Caso emblematico è quello del noto imprenditore e fenomeno social Gianluca Vacchi, che per un abuso edilizio si è visto sequestrare una villa, e sotto processo non è andato solo lui e il progettista, ma anche l’impresa esecutrice”.

L’avvocato Marco De Paulis, raccomanda dunque un attento controllo dei documenti contrattuali, può accadere infatti che “si scambi una assegnazione provvisoria per quella definitiva, e invece fino a che non viene identificato l’oggetto dell’appalto, quindi fino a che non viene emesso il provvedimento, l’assegnazione che può fare un consorzio lascia il tempo che trova. Molto spesso vengono poi firmati contratti senza che il committente conosca alcune norme, ma lo stesso può avvenire alla stessa impresa esecutrice. In alcune cause mi sono trovato spesso davanti ad anomalie e incongruenze progettuali rispetto all’esecuzione, ma purtroppo gli appaltatori avevano già firmato questi contratti affermando che loro avevano visionato tutta la documentazione e che la reputavano completa, valida tecnicamente e quant’altro. E dunque c’era l’impossibilità di muovere contestazioni in merito alle carenze progettuali”.

Proseguendo oltre, c’è stata poi tutta la questione della sostituzione edilizia, che ha consentito di cedere l’abitazione inagibile al Comune, e di acquistarne un’altra altrove. “Molte persone hanno fruito di questa possibilità con esiti favorevoli, in altri casi però le pratiche non avevano tutti i requisiti”.

Il Tribunale dell’Aquila, per tutte le ragioni sopra esposte è diventato giocoforza anche il banco di prova di questa complessa normativa post sisma, e afferma però a tal proposito Marco De Paulis: “da parte dei giudici secondo me ci sono state scelte anche discutibili, per aver avvicinato la disciplina del consorzio a quella del condominio, quando invece il consorzio è stato pensato e organizzato proprio come se fosse una vera società, perché c’è un conto corrente, c’è un’assemblea dei soci, c’è un presidente che viene indicato anche come pubblico ufficiale dalla legge, ci sono tutta una serie di caratteristiche, un atto

costitutivo fatto davanti al comune e davanti al notaio. Tutti aspetti che vanno contro tale identificazione”.

Tracciando un primo bilancio, prosegue De Paulis, “spesso si è registrato un periodo troppo lungo di presentazione delle pratiche, di richiesta delle integrazioni, di produzione delle integrazioni fatte dai tecnici. Consideriamo che alcune pratiche hanno richiesto anche dieci anni di tempo, questo con responsabilità varie, non solo ovviamente degli uffici che in una seconda fase sono stati anche molto celeri, però purtroppo ci sono state sicuramente dei lungaggini, delle incomprensioni o quantomeno sicuramente si può evincere un carico di lavoro eccessivo a carico di alcune professionalità”.

A tal proposito Marco De Paulis ricorda che “la normativa è abbastanza chiara, ma ci sono stati degli errori interpretativi e come detto dei ritardi della macchina burocratica. Inizialmente c’era l’obbligo di analizzare le pratiche di ricostruzione del terremoto in 60 giorni, tant’è vero che c’è stata una fase in cui quando l’ente pubblico non emetteva il parere entro questi termini, con la liquidazione del contributo definitivo, si ricorreva al Tar, e in caso di inadempienza si chiedeva la nomina di un commissario che sostituisse l’ente pubblico nella valutazione. Strada che comunque i proprietari non hanno voluto inizialmente percorrere. Si sono spaventati di fronte al pagamento di qualche centinaio di euro di spese legali, per lamentarsi poi però di essere ancora ospiti dopo anni al Progetto C.a.s.e.”

Ultima annotazione sulla ricostruzione pubblica.

“Come noto qui il grosso del contenzioso si scatena a seguito dell’esito delle gare pubbliche, con i ricorsi che contestano per varie ragioni l’affidamento, da parte delle imprese che non hanno vinto. Ma poi tanti sono stati i contenziosi in fase di esecuzione, basti citare due casi recentissimi di risoluzione dei contratti, da parte del committente, in entrambi i casi il Comune dell’Aquila, nei lavori di Piazza Duomo e del nuovo polo scolastico di Paganica”.

Un contenzioso che rappresenta uno dei fattori del ritardo con cui marcia la ricostruzione degli edifici pubblici, rispetto a quella privata.

Assicura però l’avvocato Marco De Paulis, “dopo anni al rallentatore, ora assistiamo finalmente ad una accelerazione. Ed è una buona notizia, anche in vista dell’Aquila capitale italiana della cultura 2026, con l’obbligo di concludere molte opere strategiche entro la fine di quest’anno o gli inizi dell’anno prossimo. Tra queste il Teatro Comunale, appalto che come legale mi ha visto in campo in un processo per corruzione, che ha avuto vicende alterne. Ora per fortuna il Comune e la stazione appaltante, l’Usra, hanno proceduto nuovamente a riassegnare questi lavori, e speriamo che finiscano il prima possibile, e che finalmente venga riaperto nel 2026 questo gioiello che anche a livello progettuale prevede delle soluzioni davvero innovative e all’avanguardia di cui L’Aquila e gli aquilani andranno fieri”.