

II

LA NORMATIVA DELLA RICOSTRUZIONE

1. Criteri informativi

La normativa in merito ai primi soccorsi e, poi, alla ricostruzione è frutto dell'esperienza già maturata in altri precedenti terremoti, tuttavia con talune differenze causate dalle specificità del terremoto molisano e dalla espressa volontà del Commissario delegato - Presidente della Regione - di dare risposta ai bisogni e alle aspettative della popolazione colpita.

Nella fattispecie, ha infatti pesato in modo determinante l'aspetto socio-economico dei territori interessati, che ha dato luogo, in particolare, alla concessione dei contributi di autonoma sistemazione alle famiglie "sgomberate" a causa del sisma fino alla recuperata agibilità della propria abitazione ovvero ad altra idonea definitiva sistemazione; alla concessione di contributi in varia forma, per così dire "personalizzata" per la ripresa delle attività produttive, artigianali e professionali; al finanziamento di iniziative volte a potenziare il tessuto dei rapporti commerciali e lo sviluppo dell'intera regione, al fine di non vanificare, in concreto, la stessa concessione di contributi a sostegno dell'imprenditoria locale.

Queste ultime iniziative sono state sostenute non con i fondi destinati alla "ricostruzione" in senso stretto, ma con i fondi, in particolare dell'art. 15 dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3268 del 12 marzo 2003, che, in modo determinante, sono destinati a favorire lo sviluppo economico dell'intera regione.

La normativa, sotto il profilo amministrativo-finanziario della ricostruzione vera e propria è stata modellata, in parte, dalla normativa post-sisma 1980-81 in Campania, Basilicata e Puglia, in parte da quella post-sisma 1984, che ha colpito, in Molise, la provincia di Isernia, in parte da quella post-sisma 1997 in Umbria e Marche e in parte anche, dalla normativa post-sisma 1998 in Basilicata, che presentano, in via

generale, analogo impianto, tuttavia con differenze di non poca importanza.

La base normativa è costituita dall'ordinanza commissariale n. 13 del 27 maggio 2003.

In analogia con tutti i precedenti terremoti, figura centrale della ricostruzione è il Sindaco, con competenze esclusive per quanto riguarda gli interventi sul territorio e figura istituzionalmente la più vicina ai residenti nel Comune.

Ancora analogamente a tutti i precedenti terremoti il meccanismo di ricostruzione dell'edilizia abitativa privata è incentrato sulla concessione di un contributo – da qualificarsi sostanzialmente come “diritto soggettivo” – parametrato sul calcolo della superficie danneggiata preesistente al sisma, secondo priorità variamente collegate a requisiti soggettivi del proprietario o dell'affittuario e oggettivi dell'edificio danneggiato.

A differenza che nella normativa post-sisma 1980-81, in cui oggetto di contributo è l'unità abitativa e a differenza del terremoto 1997 in cui il riferimento è il PIR, come progetto integrato di recupero, il modello molisano si è maggiormente conformato al terremoto di Isernia del 1984, in cui i principali punti di riferimento sono stati il PES, come progetto di edificio singolo di un unico proprietario e il PEU, come progetto edilizio unitario, di gruppi di edifici contigui, da finanziarsi unitariamente.

È evidente che tale ultimo sistema, da un punto di vista della sicurezza del territorio, è di gran lunga più funzionale, in quanto realizza, contestualmente alla riparazione dei danni provocati dal sisma, anche una percentuale di prevenzione, relativamente all'adeguamento sismico anche di edifici contigui, pur se non danneggiati.

La necessità, determinata dalla situazione della finanza pubblica, di limitare il più possibile il costo della ricostruzione, ha, peraltro, indotto il Comitato Tecnico Scientifico (CTS), deputato a compilare, in dettaglio, l'*iter* della ricostruzione, a prendere come punto di riferimento, i Sotto-progetti ricavabili dal PEU, comprendenti l'edificio danneggiato nonché gli eventuali altri edifici ad esso collegati per ineludibili vincoli tecnici.

L'effetto di “trascinamento” risulta in tal modo minore, pur garantendo la sicurezza e la funzionalità degli interventi.

2. Provvedimenti di Protezione Civile per la gestione della prima emergenza

Nell'immediatezza dell'evento sismico, il Presidente del Consiglio dei Ministri, ha subito adottato il decreto del 31 ottobre 2002, decretando lo stato di emergenza.

Nel merito, infatti, considerata la situazione di emergenza determinata dai gravi eventi sismici verificatisi il giorno 31 ottobre 2002 e ravvisata la necessità di procedere con ogni urgenza sia alla realizzazione sollecita delle iniziative volte a fronteggiare il contesto emergenziale mediante l'utilizzo di mezzi e poteri straordinari, che ad una più generale azione di prevenzione e di contrasto riguardo ai predetti eventi sismici su tutto il territorio della provincia di Campobasso, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha decretato, ai sensi e per gli effetti dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, lo stato di emergenza nel territorio della provincia di Campobasso, designando il Capo del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri, quale Commissario delegato dello stesso Presidente del Consiglio, col compito di provvedere al coordinamento degli interventi di competenza delle autorità locali e delle componenti del Servizio nazionale della protezione civile volti al superamento della situazione emergenziale.

Il 4 novembre 2002, il Consiglio dei Ministri adotta il decreto legge n. 245, *Interventi urgenti a favore delle popolazioni colpite dalle calamità naturali nelle regioni Molise, Sicilia e Puglia, nonché ulteriori disposizioni in materia di protezione civile*, disciplinando i poteri del Commissario delegato, nonché i tempi e i modi del loro trasferimento ai Presidenti delle regioni indicate nell'epigrafe del decreto legge.

Nel merito, il Presidente del Consiglio dei Ministri, con tale provvedimento ha disposto, in sintesi, che il Capo del Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissario delegato:

- provvede al coordinamento di tutti gli interventi e di tutte le iniziative per fronteggiare le situazioni emergenziali in atto, definendo con i comuni interessati appositi piani esecutivi di misure ed opere per il superamento delle emergenze stesse;

- dispone direttamente in ordine agli interventi di competenza delle strutture operative nazionali del Servizio nazionale della protezione civile di cui all'articolo 11, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, anche avvalendosi di appositi sub-commissari;
- agisce, per il perseguimento degli obiettivi fissati, con i poteri di cui al comma 2 dell'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, adottando gli indispensabili provvedimenti per assicurare ogni forma di tutela agli interessi pubblici primari delle popolazioni interessate ed assumendo ogni ulteriore determinazione per il soccorso e l'assistenza alle popolazioni interessate e per l'avvio della ripresa civile, amministrativa, sociale ed economica nei territori interessati.
- è autorizzato a definire la propria necessaria struttura organizzativa, utilizzando, se del caso, gli uffici ed il personale delle amministrazioni ed enti pubblici in sede locale, ivi compresi quelli militari, acquisendo, ove necessario, la disponibilità di beni mobili, immobili e servizi, anche a trattativa privata mediante affidamento diretto.

Per i soggetti che alle date del 29 e del 31 ottobre 2002 erano residenti nei territori individuati nei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri in pari data, si sospendevano fino al 31 marzo 2003 i termini di prescrizione, decadenza e quelli perentori, legali e convenzionali, sostanziali e processuali, anche previdenziali, comportanti prescrizioni e decadenze da qualsiasi diritto, azione ed eccezione, in scadenza nel periodo di vigenza delle dichiarazioni di emergenza. Con il provvedimento adottato ai sensi dell'articolo 9, comma 2, della legge 27 luglio 2000, n. 212, sono stati sospesi i termini per l'adempimento di obblighi di natura tributaria. Sono stati altresì sospesi per lo stesso periodo tutti i termini relativi ai processi esecutivi, mobiliari e immobiliari, nonché ad ogni altro titolo di credito avente forza esecutiva di data anteriore ai decreti sopra citati e alle rate dei mutui di qualsiasi genere in scadenza nel medesimo periodo. Come pure sono stati sospesi per il predetto periodo i termini di notificazione dei processi verbali, di esecuzione del pagamento in misura ridotta, di svolgimento di attività difensiva e per la presentazione di ricorsi amministrativi e giurisdizionali.

Con l'emanazione della legge 27 dicembre 2002, n. 286, i provvedimenti principali risultano i seguenti:

- ai sensi dell'articolo 1, comma 3, il Presidente della Regione Molise subentra al Capo del Dipartimento della protezione civile nel ruolo di

Commissario delegato, e che con successiva ordinanza *ex* articolo 5, comma 2, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, sono definiti sia gli ambiti di competenza, anche per quanto riguarda la fase conclusiva della prima emergenza, sia gli aspetti relativi alla necessaria struttura organizzativa di supporto all'attività del Presidente della predetta regione – Commissario delegato;

- il Presidente delle Regione, provvede agli ulteriori e diversi interventi correlati al rientro nell'ordinario e per le fasi di ricostruzione e ripristino degli immobili colpiti dagli eventi sismici; nonché per la ricostruzione, la riparazione e l'adeguamento sismico degli edifici delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado parimenti danneggiate. Le azioni sono realizzate previa adozione, d'intesa con i comuni interessati, di appositi piani. Tali piani sono adottati con delibera consiliare dei comuni interessati;

- il Commissario delegato, per l'espletamento degli incarichi, può nominare un sub-commissario.

Per accelerare i termini di intervento il provvedimento prevede la procedura di semplificazione dell'azione amministrativa *ex* legge 7 agosto 1990, n. 241. Per di più, tutte le competenze dei Presidenti - Commissari delegati sono definite con ordinanze governative, adottate ai sensi della legge sulla Protezione civile (art. 5, comma 2, legge n. 225/1992), con il correlato effetto che il potere di ordinanza in capo al delegante si trasferisce al delegato come potere straordinario, per semplificare ed accelerare le procedure tecnico-amministrative.

Le ordinanze di Protezione civile susseguitesi nel tempo hanno riguardato, in particolare, la definizione delle strutture a supporto delle attività sia del Commissario delegato sia degli altri soggetti operativi, soprattutto dei Sindaci, mediante l'autorizzazione a stipulare, per tutto il perdurare dello stato di emergenza, contratti di lavoro a tempo determinato e contratti di consulenza con esperti specializzati; la previsione di una serie di agevolazioni fiscali e contributive; il finanziamento, analogamente a quanto avvenuto in precedenti emergenze post-sima, di riparazioni funzionali per l'immediato recupero dell'agibilità di abitazioni, esercizi commerciali ed edifici scolastici, nonché, per il Comune di San Giuliano di Puglia, centro dei danni post-sisma, la previsione di un "Piano di ricostruzione" *ad hoc*.

Lo stato di emergenza per il dopo-sisma 2002 è stato prorogato fino al 31 dicembre 2009. Considerato, tuttavia, che permane una diffusa situazione di criticità, sicché occorre adottare ogni iniziativa utile per assicurare, nella continuità amministrativa, il monitoraggio sull'attuazione delle attività poste in essere in regime straordinario ed il completamento degli interventi finalizzati al definitivo ritorno alla normalità, anche in un contesto di necessaria prevenzione da possibili situazioni di pericolo per la pubblica e privata incolumità, con l'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3829/2010 il Presidente della Regione Molise viene confermato quale Commissario delegato e autorizzato a provvedere, in regime ordinario e in termini di somma urgenza, alla prosecuzione e al completamento entro il 31 dicembre 2010 di tutte le iniziative finalizzate al superamento del contesto di criticità. Il Commissario delegato continua ad utilizzare la contabilità speciale già aperte ai sensi delle precedenti ordinanze di protezione civile.

3. Il Commissario delegato e le attività di coordinamento

Con l'ulteriore ordinanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri, n. 3279 del 10 aprile 2003, il Presidente della regione Molise, Commissario delegato, assicura il complessivo coordinamento:

- a) delle iniziative finalizzate all'attuazione ed al completamento degli interventi finalizzati alla chiusura della prima fase dell'emergenza, individuando e ponendo in essere tutte le iniziative necessarie ad un rapido rientro nell'ordinario, anche attraverso l'emanazione di direttive nei confronti dei comuni e delle altre strutture pubbliche locali interessate, per il corretto utilizzo e per la più proficua gestione dei beni e dei servizi acquisiti ed in corso di acquisizione;
- b) della effettuazione di rilievi aereofotogrammetrici sui centri storici dei Comuni colpiti dal sisma;
- c) della microzonazione sismica dei Comuni colpiti dagli eventi tellurici di cui in premessa;
- d) della verifica delle iniziative poste in essere dagli Enti locali in attuazione sia delle disposizioni di cui alla ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3253/2002 che delle determinazioni assunte dal Commissario delegato;

- e) della verifica ed accertamento delle attività da porre in essere da parte dei Sindaci;
- f) della predisposizione di uno studio della vulnerabilità sismica degli edifici pubblici, strategici e di culto localizzati nelle medesime aree;
- g) della definizione delle linee di indirizzo per la progettazione e la realizzazione degli interventi di ricostruzione degli edifici pubblici e privati distrutti, e di riparazione dei danni e miglioramento sismico degli edifici danneggiati dall'evento sismico;
- h) della pianificazione degli interventi di ricostruzione, di riparazione, di miglioramento, di adeguamento sismico degli edifici pubblici e privati danneggiati, nonché di quelli adibiti a funzioni di servizio pubblico essenziale.

Al fine di assicurare un adeguato supporto tecnico per lo svolgimento delle proprie attività, nonché per le esigenze derivanti dalla fase della ricostruzione, il Commissario delegato può avvalersi di un Comitato Tecnico Scientifico (CTS), composto da cinque tecnici ed esperti di elevata e comprovata professionalità.

Viene istituita presso la Struttura commissariale una contabilità speciale per la gestione delle attività post-sisma.

