
IL QUADRO NORMATIVO

Premessa

A seguito dell'eccezionale e catastrofico evento sismico verificatosi nella Regione Abruzzo il 6 aprile 2009, il Governo, al fine di fronteggiare la straordinaria situazione di necessità ed urgenza in cui si sono trovate le popolazioni colpite dal sisma, nonché per potenziare le attività e gli interventi di protezione civile, emana il D.L. n. 39 del 28 aprile 2009, convertito in L. n. 77 del 24 giugno 2009.

Suddetto decreto legge all'art. 4, comma secondo, attribuisce al Presidente della Regione Abruzzo la qualità di Commissario Delegato alla realizzazione degli interventi urgenti di cui al comma 1, lettera b), vale a dire il ripristino degli immobili pubblici danneggiati dal sisma. Tale funzione, viene conferita al Presidente della Regione in virtù dell'art 5, comma 4, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, che consente al Presidente del Consiglio dei Ministri di avvalersi di commissari delegati per far fronte a tutte quelle situazioni di emergenza che sono conseguenza di eventi naturali di straordinaria eccezionalità.

Successivamente, in data 30 dicembre 2009, viene emanato il D.L. n. 195, convertito in L. n. 26 del 26 febbraio 2010, con cui il Presidente della Regione Abruzzo, Commissario Delegato per le attività di cui all'articolo 4, comma 2, del D.L. n. 39/09, assume le funzioni di Commissario Delegato per la Ricostruzione dei territori colpiti dal sisma, a decorrere dal 1° febbraio 2010 e per l'intera durata dello stato di emergenza, operando in sostituzione del Commissario Delegato Guido Bertolaso, Capo del

Dipartimento della Protezione Civile (nominato ai sensi del decreto 6 aprile 2009 del Presidente del Consiglio dei Ministri), il quale cessa dall'incarico il 31 gennaio 2010.

L'Ordinanza del 22 dicembre 2009, n. 3833 del Presidente del Consiglio dei Ministri, disciplina, all'art. 1, il suddetto passaggio di consegne attribuendo al Commissario Delegato – Presidente della Regione Abruzzo – i poteri e le deroghe di cui alle ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri adottate per superare il contesto emergenziale e la facoltà di proseguire gli interventi di primo soccorso e di assistenza in favore delle popolazioni colpite dai medesimi eventi, ad esclusione degli interventi per il completamento del progetto C.A.S.E. e dei moduli abitativi provvisori (M.A.P.) e scolastici (M.U.S.P.) per cui restano ferme le competenze attribuite al Dipartimento della Protezione Civile.

Assunta la funzione di Commissario Delegato per la Ricostruzione dei territori colpiti dal sisma, il Presidente della Regione Abruzzo, provvede a dotarsi di strutture tecnico-operative per svolgere tutte quelle attività volte a superare lo stato di emergenza e per sopperire alle esigenze derivanti dalla fase della ricostruzione.

1. La Struttura per la Gestione dell'Emergenza – SGE

A tal proposito, l'art. 1, comma 4, dell'O.P.C.M. 3833, stabilisce che a partire dal 1° febbraio 2010 tutta l'attività svolta dalla Direzione di comando e controllo – DICOMAC viene rilevata da una struttura operativa, con la funzione di coordinamento e raccordo anche con le istituzioni statali, le amministrazioni locali ed i diversi enti

pubblici e privati, che prosegue le attività connesse all'emergenza ancora in atto e provvede alla loro progressiva chiusura.

Al fine di dare concreta attuazione a quanto disposto dall'art. 1 D.L. n. 195/2009 e dall'art. 1, comma 4 O.P.C.M. 3833, il Presidente della Regione Abruzzo emana il decreto n. 1 del 1 febbraio 2010, successivamente modificato dai decreti n. 25 del 1 dicembre 2010 e n. 29 del 16 dicembre 2010, con cui costituisce un'apposita struttura operativa denominata "Struttura per la Gestione dell'Emergenza – SGE", articolata in cinque "Funzioni", oltre alla "Segreteria di Supporto" e al "Tavolo di Coordinamento".

Ai sensi dell'art. 3 del decreto n.1 del CDR, le cinque aree operative sono:

- Funzione 1, Area Tecnica, il cui responsabile è l'Ing. Vincenzo Antenucci;
- Funzione 2, Area Infrastrutture, il cui responsabile è l'Ing. Altero Leone;
- Funzione 3, Area Volontariato, Logistica e Mezzi, TLC, Beni Strumentali, il cui responsabile non è più l'Ing. Federico D'Aurelio, ma, ex art. 2 del decreto 25 del CDR, è l'Ing. Silvio Liberatore;
- Funzione 4, Area Amministrativo-Contabile, il cui responsabile è la Dott.ssa Antonella De Felice;
- Funzione 5, Area Comunicazione, URP, Informatica, il cui responsabile è, sino al 31 dicembre 2010, il Dott. Carlo Gizzi, a partire dal 17 gennaio 2011 come previsto con nota del Commissario Delegato n. 28024/2010 ed ai sensi del decreto n. 29 del 16 dicembre 2010, il responsabile sarà il Dott. Alfonso Morelli.

Con il decreto n. 4, datato 11 marzo 2010, il Commissario Delegato istituisce, all'interno della "Struttura per la Gestione dell'Emergenza – SGE" anche la "Funzione 6", con compiti di assistenza alla popolazione colpita dagli eventi sismici il cui responsabile è l'Avv. Paola Giuliani.

L' art. 2, comma 1, del decreto n. 1, individua, quali componenti del "Tavolo di Coordinamento", tutti i responsabili delle "Funzioni", conferendogli l'attività di coordinamento delle stesse e nominando il Direttore Regionale della Protezione Civile, Ing. Carlo Visca, suo coordinatore, il quale si avvale della "Segreteria di Supporto" di cui è responsabile il Dott. Belmaggio Sabatino.

Successivamente, con il decreto n. 25 del 1 dicembre 2010, il Commissario Delegato nomina il Dott. Roberto Petullà, Direttore Amministrativo della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile, Coordinatore della "Struttura per la Gestione dell'Emergenza – SGE", il quale subentra in tutti i compiti di direzione e coordinamento precedentemente attribuiti all'Ing. Carlo Visca.

Inoltre, viene istituita, ai sensi dell'art. 2, comma 3, del decreto n. 1, per coordinare le attività delle Direzioni Regionali con le strutture del Commissario Delegato per la Ricostruzione, la "Conferenza Permanente dei Direttori Regionali", coordinata dal Direttore Affari della Presidenza, Arch. Antonio Sorgi, e composta dai Direttori Regionali, Avv. Carla Mannetti, Ing. Pierluigi Caputi e Ing. Carlo Visca.

Da ultimo, al fine di coordinare le attività di natura tecnica con l'attività della SGE sono istituiti, ex art. 4 del decreto n. 1, i seguenti "Tavoli di Coordinamento

Interistituzionali”:

- “Tavolo di Coordinamento per lo Smaltimento e Recupero delle Macerie”, coordinato dal dirigente regionale Franco Gerardini;
- “Tavolo di Coordinamento per i Trasporti e la Viabilità”, coordinato dal direttore regionale Avv. Carla Mannetti;
- “Tavolo di Coordinamento per l’Assistenza alla Popolazione”, coordinato dal dirigente del Comune di L’Aquila Paola Giuliani;
- “Tavolo di Coordinamento per la Comunicazione”, coordinato dal dipendente regionale Dott. Carlo Gizzi.

2. La Struttura Tecnica di Missione

Sempre la succitata O.P.C.M. 3833, del 22 dicembre 2009, all’articolo 3 autorizza il Commissario Delegato per la Ricostruzione a costituire, con apposito provvedimento, una Struttura Tecnica di Missione, composta da non più di trenta unità di personale, al fine di assicurare un adeguato supporto tecnico ed operativo alla fase della ricostruzione.

All’art. 4, comma 2, individua le funzioni di assistenza che la stessa svolge per il Commissario, vale a dire:

- la ricognizione delle risorse finanziarie complessive disponibili per la ricostruzione dei territori colpiti dal sisma;
- l’istruttoria di atti di programmazione delle risorse e di pianificazione degli interventi sul territorio;

- l'istruttoria e proposta sul piano economico, giuridico e territoriale dei singoli progetti pubblici e dei progetti integrati di ambito;
- la tracciabilità, monitoraggio e trasparenza degli interventi;
- il monitoraggio dell'attuazione degli interventi, anche sotto il profilo finanziario e procedurale nonché individuazione delle criticità e delle relative soluzioni.

All'articolo 5, dispone che la Struttura Tecnica di Missione può essere composta fino ad un massimo di quindici unità di personale proveniente da pubbliche amministrazioni e/o da enti pubblici, poste in posizione di comando o distacco previo assenso degli interessati, mentre le restanti unità di personale che compongono la Struttura in argomento possono essere assunte con contratti a tempo determinato in deroga agli articoli 35 e 36 del decreto legislativo n. 165 del 2001 e successive modifiche ed integrazioni.

Al fine di adempiere al dettato normativo di cui all'O.P.C.M. 3833, il Commissario Delegato, con il decreto n. 2 del 1 febbraio 2010, costituisce la Struttura Tecnica di Missione, con la funzione di coadiuvarlo nelle attività di sintesi, di coordinamento e di garanzia della trasparenza e della conformità alla normativa vigente delle attività da svolgere in collaborazione con tutti i soggetti coinvolti nella ricostruzione, fornendogli anche il necessario supporto tecnico amministrativo.

Nell'ambito delle attività della ricostruzione, per i profili attinenti ai centri storici, la Struttura Tecnica di Missione coadiuva i Comuni che lo richiedono.

In particolare l'art.3 del decreto n. 2 del CDR, individua specificamente le funzioni di assistenza al Commissario Delegato fornite dalla Struttura Tecnica di Missione così come previste dalla O.P.C.M. 3833.

Nomina, altresì, all'art. 1, comma 2, del decreto n. 2 del CDR, l'Arch. Gaetano Fontana, coordinatore della Struttura Tecnica di Missione.

Da ultimo, con il decreto n. 9 del 6 maggio 2010, così come modificato dal decreto n.17 del 15 settembre 2010 il Commissario Delegato per la Ricostruzione disciplina l'organizzazione della Struttura Tecnica di Missione dal punto di vista contrattuale retributivo.

3. La Commissione Tecnico Scientifica

L'O.P.C.M. 3833, del 22 dicembre 2009, all'articolo 3, commi 2 e 3, attribuisce al Commissario Delegato per la Ricostruzione - Presidente della Regione Abruzzo la facoltà di avvalersi di un idoneo supporto di consulenza al fine di risolvere i problemi di natura amministrativa, finanziaria, contabile e di garanzia della trasparenza e della legalità che sorgono nel corso delle attività poste in essere non solo dalla Struttura Tecnica di Missione, ma anche da tutte le altre strutture coinvolte nell'attività commissariale.

A tal proposito, il Commissario Delegato, con decreto n. 7 del 12 aprile 2010, successivamente integrato e modificato dai decreti n. 8 del 6 maggio 2010 e n.19 del 23

settembre 2010, costituisce una "Commissione Tecnico Scientifica" composta da cinque esperti, il cui coordinatore è il Dott. Giovanni Paolo Gaspari, che si avvale di una Segreteria Tecnica con la funzione di predisporre la documentazione da sottoporre alla stessa Commissione Tecnico Scientifica al fine del rilascio dei previsti pareri, composta da 3 unità, con a capo la Dott.ssa Eleonora Giuliani.

4. Il Provveditorato Interregionale alle Opere Pubbliche

L'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 3833, come già disposto dall'art. 4 comma 2 del D.L. 39/09, introduce la figura del Provveditorato Interregionale alle Opere Pubbliche competente per territorio, come soggetto attuatore, del quale può avvalersi, non solo il Commissario Delegato per la realizzazione degli interventi di cui all'art. 4, comma 1 lettera b), ma anche il Vice Commissario vicario, Sindaco di L'Aquila, per gli interventi di sua competenza nel territorio comunale.

5. Il Vice Commissario Delegato

A seguito delle dimissioni del Sindaco di L'Aquila dalla carica di Vice Commissario Delegato con funzioni vicarie, l'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 3898 del 17 settembre 2010 nomina, all'art. 1, comma 1 e 2, Vice Commissario Delegato, per tutta la durata dello stato di emergenza, il Dott. Antonio Cicchetti al fine di coadiuvare il Commissario Delegato - Presidente della

Regione Abruzzo nello svolgimento delle attività inerenti la ricostruzione post-sisma.

Considerato necessario disciplinare nel dettaglio le funzioni attribuite al Vice Commissario, il Commissario Delegato emana il decreto n. 21 del 15 ottobre 2010.

In particolare l'art. 1 stabilisce che il Dott. Cicchetti in qualità di Vice Commissario Delegato, al fine di assicurare lo svolgimento senza soluzione di continuità di ogni iniziativa utile a garantire il superamento della situazione d'emergenza, sovrintenda alle attività di competenza della Struttura per la Gestione dell'Emergenza, di cui al decreto commissariale n. 1 del 1° febbraio 2010 e n. 4 dell'11 marzo 2010, avvalendosi, per l'espletamento di tali funzioni, della Segreteria di Coordinamento della stessa SGE, nonché della Segreteria del Commissario Delegato per la Ricostruzione.

Inoltre, ai sensi dell'art. 3 del decreto 21, il Vice Commissario può avvalersi direttamente della Commissione Tecnico Scientifica di cui all'art. 3, commi 2 e 3, dell'O.P.C.M. n. 3833 del 22 dicembre 2009.

6. I decreti commissariali in tema di ripianificazione del territorio e ricostruzione

6.1 Decreto commissariale n. 3 del 9 marzo 2010, linee di indirizzo strategico per la ripianificazione del territorio

Il D.L. 39 del 2009 prevede che i Comuni, di cui all'articolo 1, comma 2, d'intesa con il Presidente della Regione Abruzzo – Commissario Delegato, sentito il Presidente della Provincia, nelle materie di sua competenza, predispongono, ai sensi dell'art. 2, comma 12 bis, la ripianificazione del territorio comunale, e ai sensi dell'articolo 14, comma 5 bis i piani di ricostruzione del centro storico delle città, definendo, in entrambi i casi, le linee di indirizzo strategico per assicurarne la ripresa socio-economica, la riqualificazione dell'abitato nonché per facilitare il rientro delle popolazioni sfollate nelle abitazioni danneggiate dagli eventi sismici del 6 aprile 2009.

Pertanto, sulla base di detta normativa, al fine di disciplinare in maniera più omogenea l'adozione dell'atto di intesa, il Commissario Delegato, tramite emissione del decreto n. 3 del 9 marzo 2010, modificato dai decreti n. 6 del 07 aprile 2010, n. 16 del 02 agosto 2010 e n. 26 del 02 dicembre 2010, individua in maniera esplicita le modalità di adozione e gli obiettivi delle linee di indirizzo strategico per la ripianificazione del territorio comunale anche attraverso la previsione di forme associative degli enti locali relative a modalità di pianificazione di media area, promuovendo:

- a. il potenziamento e la valorizzazione dei sistemi territoriali locali, con la individuazione di aree omogenee in funzione di settori strategici di intervento;
- b. la riqualificazione delle reti ambientali e storico culturali;
- c. la razionalizzazione della mobilità territoriale e urbana;
- d. la diffusione, la capillarità e l'efficienza delle reti infrastrutturali, dei servizi e delle centralità.

All'art. 2 del decreto n. 3 il Commissario Delegato - Presidente della Regione Abruzzo al fine di predisporre i piani di ricostruzione di cui al comma 5 bis dell'art. 14 del D.L. 39/09, individua come zone del centro storico della città di L'Aquila e delle sue frazioni, nonché dei Comuni ricompresi nell'elenco di cui al decreto del Commissario Delegato n. 3 del 16 aprile 2009, ai sensi dell'art. 2, lettera A) del D.M. 1444/1968, le parti del territorio comunale costituite da:

- 1) centri e nuclei che rivestono carattere storico, artistico e di pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, dei centri e nuclei stessi;
- 2) nuclei e insediamenti del territorio rurale, costituiti da strutture insediative rappresentate da edifici e spazi pertinenziali;
- 3) centri e nuclei, definibili di particolare interesse, nei quali gli edifici distrutti o gravemente danneggiati, che, alla data del presente atto, siano stati dichiarati inagibili o da demolire con ordinanza sindacale o che presentino sulla base delle schede di rilevamento un danno grave o gravissimo, superino il 70% degli edifici esistenti;
- 4) edifici storici vincolati ai sensi del codice dei BB.CC. ovvero situati in zone sottoposte a vincolo paesaggistico ai sensi del codice dei BB.CC. o che ricadono all'interno di un'area protetta ai sensi della legge 6 dicembre 1991, n. 394 o della legge regionale 21 giugno 1996 n. 38.

Detta perimetrazione deve essere effettuata dal Sindaco, entro 30 giorni dalla pubblicazione del decreto n. 6 del 07 aprile 2010 del Commissario Delegato.

Per ciascun Comune, ai sensi dell'art. 4 del decreto n. 3 del CDR sono definiti uno o più piani di ricostruzione nel rispetto delle seguenti condizioni:

- a. individuazione di una o più parti che si configurino come ambiti urbanistici ed edilizi significativi finalizzati ad un insieme di interventi integrati, aventi ad oggetto uno o più aggregati edilizi;
- b. delimitazione degli ambiti ricadenti in strade o altri spazi pubblici ed includenti, oltre al patrimonio edilizio da ricostruire o recuperare, eventuali opere di urbanizzazione primaria e secondaria.

Con riferimento al centro edificato principale del Comune di L'Aquila, ciascun ambito può di norma includere uno o più edifici, che presentino almeno una delle seguenti caratteristiche:

- a. edificio strategico o speciale;
- b. edificio vincolato ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modifiche e integrazioni.

I piani di ricostruzione hanno la finalità di:

- a. assicurare la ripresa socio - economica del territorio di riferimento;
- b. promuovere la riqualificazione dell'abitato;

- c. facilitare il rientro delle popolazioni nelle abitazioni recuperate a seguito dei danni provocati dagli eventi sismici del 6 aprile 2009.

Tra l'altro i piani di ricostruzione individuano, gli interventi idonei a garantire la migliore sicurezza delle costruzioni, rilevano lo stato dei luoghi attuale e tengono conto di quello preesistente agli eventi sismici, definendo in particolare i seguenti elementi:

- a. individuazione degli interventi;
- b. messa in sicurezza di ciascun ambito ai fini dei successivi interventi di ricostruzione;
- c. stima economica degli interventi previsti;
- d. individuazione dei soggetti interessati;
- e. cronoprogramma degli interventi con l'individuazione delle priorità.

In ultimo, ai sensi dell'art. 9, per assicurare il coordinamento delle attività della ricostruzione, al fine di una migliore definizione delle scelte pianificatorie, è istituita una Rappresentanza dei Piccoli Comuni composta da un Sindaco delegato per ogni area omogenea, con compiti di verifica, coordinamento e promozione degli interventi strutturali.

6.2 Decreto commissariale n. 12 del 3 giugno 2010, i consorzi obbligatori

L'O.P.C.M. n. 3820 del 12 novembre 2009, all'art. 7 prevede che, per gli aggregati edilizi individuati dai Comuni, occorre la costituzione di consorzi obbligatori tra i proprietari delle singole unità immobiliari costituenti l'aggregato stesso e che il

Commissario Delegato adotti un decreto che definisca le disposizioni regolamentari che ne disciplinano la costituzione ed il funzionamento.

Per tali ragioni, in data 3 giugno 2010, il Presidente della Regione Abruzzo, in qualità di Commissario Delegato per la Ricostruzione, nel rispetto della normativa succitata, emana il decreto n. 12, il quale disciplina la costituzione ed il funzionamento dei consorzi obbligatori finalizzati allo svolgimento, in forma unitaria, di tutte quelle attività necessarie a consentire la realizzazione di interventi funzionali alla piena agibilità dell'aggregato.

Il decreto n. 12 prevede espressamente, all'art. 1 che i consorzi, costituiti dai titolari del diritto di proprietà e del diritto reale di uso, usufrutto o abitazione sulle unità immobiliari facenti parte di edifici inclusi nell'aggregato edilizio, sono figure soggettive di diritto privato, costituite attraverso scrittura privata autenticata, che agiscono in regime di diritto privato e che hanno natura assimilabile alle associazioni senza scopo di lucro. Nello statuto deve essere indicata anche la durata del consorzio che comunque non può essere inferiore a 6 anni, salvo che l'assemblea ne deliberi la proroga o l'anticipato scioglimento in caso di anticipato raggiungimento dello scopo.

L'art 5 del decreto n. 12 del CDR individua e disciplina gli organi che costituiscono il consorzio, vale a dire il Presidente, l'Assemblea e il Collegio dei revisori o il revisore unico ove previsti nell'atto costitutivo.

Infine, l'art. 12, del decreto n. 12, prevede, nei casi in cui 1) il termine di cui all'art. 3, comma 2 decorra inutilmente, 2) il consorzio non raggiunga i risultati nei tempi

previsti o non sia in grado di funzionare per l'inerzia protratta dei consorziati, 3) sia accertata l'inerzia degli organi del consorzio, il potere da parte del Comune competente di sostituirsi, previa diffida ad adempiere entro un termine di 15 giorni, ai proprietari inadempienti entro il successivo termine di 15 giorni. Tale potere sostitutivo si esercita mediante la nomina di un commissario (che agisce in sostituzione del consorzio nello svolgimento di tutte le attività volte alla completa realizzazione degli interventi) e l'occupazione temporanea degli immobili a titolo gratuito con il solo intento di realizzare le finalità del consorzio obbligatorio.

6.3 Decreto commissariale n. 15 del 9 luglio 2010, conclusione delle attività di valutazione dell'agibilità sismica degli edifici

Al fine di definire i criteri e le procedure necessarie al consolidamento degli esiti di agibilità utili per l'avvio sia delle operazioni di riparazione e ricostruzione degli edifici danneggiati dal sisma del 6 aprile 2009, che dell'attività di rilevamento del danno ancora in corso nelle "Zone Rosse", il decreto n. 15 del 9 luglio 2010 del Commissario Delegato per la Ricostruzione individua il termine di scadenza per la richiesta di ripetizione di primo sopralluogo finalizzata alla rettifica dell'esito di agibilità degli edifici.

La richiesta di ulteriore sopralluogo è oggetto di istruttoria da parte dell'Area tecnica della SGE, che valuterà, sulla base della documentazione integrativa prodotta dal richiedente, l'opportunità di procedere o meno alla effettuazione di un ulteriore sopralluogo.