



Repubblica italiana

La Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

composta dai Magistrati:

Manuela ARRIGUCCI	Presidente
Andrea BALDANZA	Consigliere
Marco VILLANI	Consigliere (Relatore)
Luigi DI MARCO	Consigliere
Antonio DANDOLO	Consigliere

nella Camera di consiglio del 24 gennaio 2019 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

visto l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

visto il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto del 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e le successive modificazioni ed integrazioni;

vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, relativa alle "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3";

visto il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 aprile 2009, recante la dichiarazione dello stato di emergenza in ordine agli eccezionali eventi sismici, che hanno interessato la Provincia di L'Aquila e altri Comuni della Regione Abruzzo il 6 aprile 2009;

visto il decreto legge 28 aprile 2009, n. 39, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 giugno 2009, n. 77, in particolare l'art. 3, comma 1, lettere a) ed e), che prevede la concessione di contributi per la riparazione o ricostruzione di immobili distrutti, dichiarati inagibili o danneggiati ovvero per l'acquisto di nuove abitazioni sostitutive dell'abitazione principale distrutta;

visto il decreto legge 30 dicembre 2009, n. 195, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 26 e, in particolare, l'art. 1 che assegna al Presidente della Regione Abruzzo le funzioni di Commissario delegato alla ricostruzione dei territori colpiti dal sisma del 6 aprile 2009 a decorrere dal 1 febbraio 2010 e per l'intera durata dello stato di emergenza;

visto l'art. 3-ter del decreto legge 5 agosto 2010, n. 125, convertito, con modificazioni, dalla legge 1 ottobre 2010, n. 163 (interpretazione autentica dell'art. 3, comma 1, lettere a) ed e), del d. l. n. 39 del 2009);



visto il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 17 dicembre 2010, che ha prorogato sino al 31 dicembre 2011 lo stato di emergenza dichiarato con il citato decreto del 6 aprile 2009;

visto il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 4 dicembre 2011, con il quale il citato stato di emergenza è stato prorogato sino al 31 dicembre 2012;

visto il decreto legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, in particolare l'art. 67-bis (chiusura dello stato di emergenza), l'art. 67-ter (gestione ordinaria della ricostruzione), l'art. 67-quater (criteri e modalità della ricostruzione) e l'art. 67 quinquies (disposizioni transitorie e finali);

visto l'art. 2 dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri del 6 aprile 2009, n. 3753, e la scheda AeDES allegata alla medesima ordinanza (da utilizzare per la rilevazione dei danni degli edifici pubblici e privati danneggiati dal sisma);

viste le ordinanze del Presidente del Consiglio dei ministri adottate in attuazione del predetto d. l. n. 39 del 2009, in quanto compatibili con le disposizioni recate dagli articoli 67-bis, 67-ter, 67-quater e 67-quinquies del citato decreto legge n. 83 del 2012, e l'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri 12 dicembre 2009, n. 3820, relativa alla disciplina della riparazione o ricostruzione di edifici, anche in calcestruzzo, inclusi in aggregati edilizi in muratura senza soluzione di continuità;

viste le ordinanze del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3778 del 2009, n. 3797 del 2009, n. 3820 del 2009 e n. 3870 del 2009 riferite alla disciplina dei contributi per gli edifici il cui esito di agibilità corrisponde alla categoria A (edificio agibile) della scheda AeDES;

viste le ordinanze del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3779 del 2009, n. 3782 del 2009, n. 3803 del 2009, n. 3805 del 2009, n. 3817 del 2009, n. 3832 del 2009 e n. 3843 del 2010 riferite alla disciplina dei contributi per gli edifici il cui esito di agibilità corrisponde alla categoria B (edificio temporaneamente inagibile tutto o in parte, ma agibile con provvedimenti di pronto intervento) e alla categoria C (edificio parzialmente inagibile) della scheda AeDES;

viste le ordinanze del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3790 del 2009, n. 3797 del 2009, n. 3805 del 2009, n. 3808 del 2009, n. 3817 del 2009, n. 3845 del 2009, n. 3881 del 2010, n. 3889 del 2010, n. 3950 del 2010 e n. 3996 del 2012 riferite alla disciplina dei contributi per gli edifici il cui esito di agibilità corrisponde alla categoria E (edificio inagibile) della scheda AeDES;

visto il decreto del Commissario delegato per la ricostruzione Presidente della Regione Abruzzo 9 marzo 2010, n. 3, recante le linee di indirizzo strategico per la ripianificazione del territorio e la disciplina degli interventi su centri storici e su centri e nuclei urbani e rurali, delle perimetrazioni e dei piani di ricostruzione;

visto il decreto del Commissario delegato per la ricostruzione Presidente della Regione Abruzzo 29 giugno 2012, n. 131, che disciplina la costituzione degli Uffici Territoriali per la Ricostruzione, ai sensi dell'art. 3 dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 4013 del 23 marzo 2012, per ogni area omogenea e che prevede l'articolazione in Comitati di Area



Omogenea formati, ciascuno, dai Sindaci rappresentanti di ogni singola area omogenea, ai quali sono attribuiti specifici compiti in relazione al funzionamento degli uffici territoriali;

visto il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 4 febbraio 2013 disciplinante le procedure per il riconoscimento dei contributi alla ricostruzione privata nei centri storici del Comune di L'Aquila e degli altri Comuni danneggiati dal sisma del 6 aprile 2009, come individuati nell'art. 67-quinquies, comma 3, del citato d. l. n. 39 del 2009, fatte salve, per quest'ultimi, le procedure già riconosciute con l'approvazione dei Piani di ricostruzione;

visti i decreti, i provvedimenti e le circolari del titolare dell'Ufficio speciale per la ricostruzione dei comuni del cratere (U.S.R.C.), in particolare: il provvedimento del 10 maggio 2013, n. 1, il decreto del 6 febbraio 2014, n. 1, il decreto del 24 marzo 2014, n. 2, il decreto del 20 giugno 2014, n. 3, il decreto del 22 ottobre 2014, n. 4;

visto l'art. 11 del decreto legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125; ed in particolare il comma 8, che assegna alla Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo il controllo in materia di erogazione dei contributi a favore di soggetti privati, per l'esecuzione di tutti gli interventi di ricostruzione e ripristino degli immobili danneggiati dal sisma del 6 aprile 2009, nonché sulla tracciabilità dei relativi pagamenti;

vista la deliberazione della Sezione di controllo per l'Abruzzo n. 366/2014/COMP del 30 luglio 2014 relativa alla *"Indagine sulla gestione delle risorse finanziarie erogate per gli interventi di ricostruzione a seguito dell'evento sismico del 6 aprile 2009 nella città di L'Aquila e nelle rimanenti aree colpite dal sisma"*;

visto il protocollo d'intesa fra la Sezione e il Comando regionale per l'Abruzzo della Guardia di finanza, siglato il 21 dicembre 2015;

vista la deliberazione della Sezione n. 54/2016/INPR del 3 marzo 2016, con la quale è stata approvata la *"Relazione inerente i controlli sulle erogazioni dei contributi a favore di soggetti privati per l'esecuzione di tutti gli interventi di ricostruzione e ripristino degli immobili danneggiati dal sisma del 6 aprile 2009, ai sensi dell'art. 11, co. 8, del d.l. n. 78 del 2015 convertito, con modificazioni, in l. n. 125 del 2015"*;

visto il decreto del Presidente della Sezione del 21 aprile 2016, n. 2, con il quale è stata istituita la *task force* composta da magistrati e personale amministrativo e deputata allo svolgimento del controllo ai sensi del citato articolo 11, comma 8, del decreto legge 19 giugno 2015, n. 78;

visto il decreto del Presidente della Sezione del 21 aprile 2016, n. 3, con il quale sono indicate le attività della Sezione in riferimento alla metodologia di analisi e di studio, alle elaborazioni informatiche dei dati, ai criteri di selezione del segmento di popolazione statistica da considerare ed alle modalità di estrazione delle pratiche valide per il primo campionamento;

visto il decreto del Presidente della Sezione del 28 aprile 2016, n. 4, con il quale è stato approvato il verbale della riunione del 28 aprile 2016, nel corso della quale la *task force* ha effettuato il campionamento delle pratiche da istruire ai fini del controllo previsto dall'art. 11,



comma 8, del decreto legge n. 78 del 2015, secondo i criteri e le modalità disposte con il sopra citato decreto presidenziale n. 3 del 21 aprile 2016;

considerato che fra le pratiche estratte rientra quella di ricostruzione privata identificata con il codice AQ-CAP-E-02840, relativa al Consorzio "Aggregato n. 30" del Comune di Capestrano, Codice CUP E75C15000550001 - importo erogato pari ad euro 115.854,02;

vista la nota della Sezione regionale di controllo del 9 maggio 2016, prot. n. 1435-09/05/2016-SC_ABR-T73-P, indirizzata al Comune di Capestrano ed all'Ufficio speciale per la ricostruzione dei comuni del cratere (U.S.R.C.);

vista la nota del 23 maggio 2016, acquisita al prot. n. 1582-23/05/2016-SC_ABR-T73-A, del Comune di Capestrano;

vista la nota del 31 maggio 2016, acquisita al prot. n. 1663-01/06/2016-SC_ABR-T73-A, dell'U.S.R.C.;

vista la nota istruttoria della Sezione del 21 settembre 2016, prot. n. 2819-21/09/2016-SC_ABR-T73-P, indirizzata al Comune di Capestrano;

vista la nota del Comune di Capestrano del 23 settembre 2016, acquisita al prot. n. 2835-23/09/2016-SC_ABR-T73-A;

visto il decreto del Presidente della Sezione di controllo del 30 novembre 2017, n. 4, con il quale è stata modificata la composizione della *task force* magistratuale;

vista la nota della Sezione del 15 dicembre 2016, n. 0000097-15/12/2016-PRECABR-P73-P, indirizzata alla Guardia di finanza;

vista la nota della Sezione del 2 febbraio 2018, n. 20-02/02/2018-PRECABR-P73-P, indirizzata alla Guardia di finanza;

vista la relazione predisposta dalla Guardia di finanza¹ in esito all'istruttoria svolta sulla pratica di ricostruzione privata sopra indicata;

vista la deliberazione del 2 marzo 2017, n. 39/2017/INPR, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il "*Programma di controllo sulla gestione per l'anno 2017*";

vista la deliberazione del 22 marzo 2018, n. 43/2018/INPR, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il "*Programma di controllo sulla gestione per l'anno 2018*";

visto il decreto del Presidente della Sezione di controllo del 7 giugno 2018, n. 1, con il quale sono stati affidati al Consigliere Marco Villani i controlli previsti dall'art. 11, comma 8, del d.l. n. 78 del 2015;

vista l'ordinanza n. 3/2019 del 18 gennaio 2019 con la quale il Presidente della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha convocato la Sezione in data odierna;

udito il magistrato relatore Consigliere Marco Villani

FATTO E DIRITTO



¹ Nota protocollo n. 149392.18 del 26 settembre 2018.

La presente relazione ha ad oggetto il controllo di regolarità amministrativa e contabile dei pagamenti effettuati, anche con riguardo alla tracciabilità dei flussi finanziari ad essi collegati, previsto dall'art. 11 del decreto legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, sulla pratica di ricostruzione identificata con il codice AQ-CAP-E-02840, relativa al Consorzio "Aggregato n. 30" del Comune di Capestrano, Codice CUP E75C15000550001, per l'importo estratto di euro 115.854, relativo alla liquidazione ed al pagamento dell'anticipazione delle spese geologiche, geotecniche e strutturali, sulla base del campionamento in data 28 aprile 2016, di cui al decreto n. 4 in pari data del Presidente della Sezione.

Quadro normativo di riferimento.

Va premesso che, al verificarsi degli eccezionali eventi sismici del 6 aprile 2009, che hanno interessato la Provincia di L'Aquila e altri Comuni della Regione Abruzzo, è stato dichiarato lo stato di emergenza con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 6 aprile 2009.

L'art. 3, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legge 28 aprile 2009, n. 39, convertito, con modificazioni, dalla legge del 24 giugno 2009, n. 77, ha previsto la concessione di contributi per la riparazione o ricostruzione degli immobili distrutti, dichiarati inagibili o danneggiati ovvero per l'acquisto di nuove abitazioni sostitutive dell'abitazione principale distrutta.

Il decreto legge 30 dicembre 2009, n. 195, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 26, art. 1, ha assegnato al Presidente della Regione Abruzzo le funzioni di Commissario delegato alla ricostruzione dei territori colpiti dal sisma del 6 aprile 2009 a decorrere dall'1 febbraio 2010 e per l'intera durata dello stato di emergenza.

Il Commissario ha operato con i poteri e le deroghe previste dalle ordinanze del Presidente del Consiglio dei ministri adottate per superare il contesto emergenziale, nella sequenza dinamica e mutevole della legislazione che, parafrasando la Corte costituzionale (sentenza n. 184 del 2016), è espressione di *"un intreccio polidirezionale delle competenze statali e regionali"*.

Le risorse assegnate per dette finalità confluiscono in contabilità speciali soggette a rendicontazione ai sensi dell'art. 5, comma 5 bis, della legge n. 225 del 1992, normativa attualmente riformata e trattata nell'art. 27 del Codice della protezione civile, approvato con decreto legislativo del 2 gennaio 2018, n. 1.

I contributi a fondo perduto destinati alla ricostruzione, riparazione o acquisto di immobili sono concessi ai privati o ai condomini costituiti da privati ai sensi degli articoli 1117 e seguenti del codice civile, a titolo di indennizzo per il ristoro, in tutto o in parte, dei danni causati agli edifici di proprietà privata dal sisma del 6 aprile 2009, giusta interpretazione autentica dell'art. 3, comma 1, lettere a) ed e), del citato decreto legge 28 aprile 2009, n. 39, disposta dall'art. 3-ter, comma 1, del decreto legge 5 agosto 2010, n. 125, convertito, con modificazioni, dalla legge 1 ottobre 2010, n. 163. Conseguentemente i contratti stipulati dai beneficiari privati, per l'esecuzione dei lavori e per l'acquisizione dei beni e servizi connessi, non si intendono ricompresi tra quelli previsti dall'art. 32, comma 1, lettere d) ed e), del codice dei contratti pubblici relativi



a lavori, servizi e forniture, al tempo disciplinato dal decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.

Lo stato di emergenza è stato prorogato due volte: la prima fino al 31 dicembre 2011, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 17 dicembre 2010, la seconda fino al 31 dicembre 2012, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 4 dicembre 2011.

Il decreto legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, nel Capo X-bis dispone: la chiusura dello stato di emergenza al 31 agosto 2012 (art. 67-bis), il passaggio alla gestione ordinaria della ricostruzione (art. 67-ter), i criteri e le modalità della ricostruzione (art. 67-quater) e le disposizioni transitorie e finali (art. 67-quinquies).

Detto decreto legge ha anche istituito due Uffici speciali per la ricostruzione, uno competente sulla città di L'Aquila (U.S.R.A.) e l'altro (U.S.R.C.) competente sui restanti comuni del cratere, nonché sui comuni fuori cratere per gli interventi di cui all'articolo 1, comma 3, del citato decreto legge 28 aprile 2009, n. 39.

Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 4 febbraio 2013 ha definito le procedure per il riconoscimento dei contributi alla ricostruzione privata nei centri storici del Comune di L'Aquila e degli altri Comuni danneggiati dal sisma del 6 aprile 2009, come individuati nell'art. 67-quinquies, comma 3, del decreto legge n. 83 del 2012, di seguito denominati "altri Comuni del cratere", facendo salve, per quest'ultimi, le procedure già riconosciute con l'approvazione dei Piani di ricostruzione.

I responsabili degli Uffici speciali per la ricostruzione (U.S.R.A. e U.S.R.C.) hanno provveduto con propri decreti a disciplinare le procedure di dettaglio.

L'art. 11 del decreto legge n. 78 del 2015 ha assegnato, come detto, alla Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo la verifica a campione sull'erogazione dei contributi a favore di soggetti privati per l'esecuzione di tutti gli interventi di ricostruzione e ripristino degli immobili danneggiati dal sisma, nonché sulla tracciabilità dei relativi pagamenti.

Le linee di indirizzo strategico per la ripianificazione del territorio e la disciplina degli interventi di ricostruzione nei centri storici urbani e rurali, sono state adottate con il decreto 9 marzo 2010, n. 3 del Commissario delegato per la ricostruzione.

Con lo stesso decreto sono stati definiti gli aspetti relativi agli ambiti omogenei del cratere, alla Conferenza dei Sindaci per la rappresentanza dei "piccoli comuni" ed al Tavolo delle aree omogenee. Con successive ordinanze del Presidente del Consiglio dei ministri è stato previsto che i comuni svolgano in forma associata l'istruttoria per la concessione dei contributi per la ricostruzione, con la possibile istituzione di uffici territoriali.

La prima ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri del 6 aprile 2009, n. 3753, ha previsto la costituzione di squadre di tecnici per effettuare il censimento delle condizioni di agibilità degli edifici pubblici e privati, sulla base di una scheda tipo denominata AeDES.

Nella scheda AeDES, a seconda della valutazione del rischio specifico, ogni edificio è stato catalogato per esito di agibilità: A (edificio agibile), B (edificio temporaneamente inagibile, in tutto o in parte, ma agibile con provvedimenti di pronto intervento), C (edificio parzialmente



inagibile), D (edificio temporaneamente inagibile da rivedere con approfondimento), E (edificio inagibile), F (edificio inagibile per rischio esterno)².

L'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri del 15 agosto 2009, n. 3803 ha individuato come struttura per il controllo dei progetti, ai fini dell'erogazione dei contributi, la cosiddetta "filiera", costituita da Fintecna, ReLUIS e Cineas, operativa per l'intero periodo emergenziale³.

Cessato il periodo emergenziale, sono state definite le nuove procedure per il riconoscimento dei contributi alla ricostruzione privata con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 4 febbraio 2013.

Il regime ordinario previsto dal decreto legge n. 83 del 2012 affida agli Uffici speciali per la ricostruzione il ruolo di addetti al supporto tecnico in favore dei comuni interessati ed inoltre prevede la possibilità del supporto di tipo amministrativo per la gestione delle pratiche.

Il titolare dell'Ufficio speciale per la ricostruzione dei comuni del cratere (U.S.R.C.), con propri decreti, provvedimenti e circolari, ha dettato la disciplina di ulteriore dettaglio⁴.

Il legislatore, con la novella sulla ricostruzione privata di cui all'art. 11 del citato decreto legge del 19 giugno 2015, n. 78, ha introdotto elementi normativi di chiarezza, di garanzia e di responsabilizzazione degli operatori e, inoltre, ha delineato una nuova tipologia di controlli. L'art. 11, comma 8, sancisce espressamente l'estensione della disciplina sulla tracciabilità dei pagamenti di cui alla legge n. 136 del 2010⁵ alle fattispecie di soggetti che intervengono nella ricostruzione privata, compresi i subappaltatori rispetto ai quali vigono norme più stringenti.

Il citato art. 11, comma 8, infatti, stabilisce che: *"Al fine di garantire la massima trasparenza e l'efficacia dei controlli antimafia è prevista la tracciabilità dei flussi finanziari, di cui all'articolo 3 della legge 13 agosto 2010, n. 136, relativi alle erogazioni dei contributi a favore di soggetti privati per l'esecuzione di tutti gli interventi di ricostruzione e ripristino degli immobili danneggiati dal sisma del 6 aprile 2009"*.



² L'operazione di censimento dei danni, effettuata dalle squadre dei tecnici, ha permesso di individuare gli edifici pubblici e privati risultanti totalmente o parzialmente inagibili ovvero da demolire perché non più recuperabili. Le ordinanze del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3778 del 2009, n. 3797 del 2009, n. 3870 del 2009 e n. 3820 del 2009 disciplinano il rilascio dei contributi per gli edifici il cui esito di agibilità corrisponde alla citata categoria A (edificio agibile). Le ordinanze del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3779 del 2009, n. 3782 del 2009, n. 3803 del 2009, n. 3817 del 2009, n. 3805 del 2009, n. 3832 del 2009 e n. 3843 del 2010 sono riferite alla disciplina dei contributi per gli edifici il cui esito di agibilità corrisponde alla categoria B (edificio temporaneamente inagibile tutto o in parte, ma agibile con provvedimenti di pronto intervento) e alla categoria C (edificio parzialmente inagibile). I contributi per gli edifici con danni strutturali importanti, il cui esito di agibilità corrisponde alla categoria E (edificio inagibile), sono trattati nelle ordinanze del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3790 del 2009, n. 3797 del 2009, n. 3805 del 2009, n. 3808 del 2009, n. 3817 del 2009, n. 3845 del 2009, n. 3881 del 2010, n. 3889 del 2010, n. 3950 del 2010 e n. 3996 del 2012.

³ La Fintecna S.p.A, società interamente controllata dalla Cassa Depositi e Prestiti, ha raccolto le domande di accesso ai contributi, ha riscontrato il possesso dei requisiti dei richiedenti ed ha immesso i progetti in formato digitale nell'apposita piattaforma informatica, per favorire il successivo controllo da parte di ReLUIS e Cineas. Il consorzio interuniversitario ReLUIS (rete dei laboratori universitari di ingegneria sismica) ha avuto l'incarico di supportare i Sindaci dei Comuni del cratere nell'istruttoria tecnica delle pratiche di ricostruzione. Cineas, il consorzio universitario per l'ingegneria nelle assicurazioni, era addetto alla verifica della congruità economica delle domande di concessione dei contributi.

⁴ Della quale di maggiore utilità ai fini istruttori la Sezione evidenzia: il provvedimento del 10 maggio 2013, n. 1; il decreto del 6 febbraio 2014, n. 1; il decreto del 24 marzo 2014, n. 2; il decreto del 20 giugno 2014, n. 3; il decreto del 22 ottobre 2014, n. 4, del titolare dell'Ufficio speciale per la ricostruzione dei comuni del cratere.

⁵ Il comma otto compie un espresso riferimento alla normativa antimafia, ovvero alla legge del 13 agosto del 2010, n. 136 "Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia", che nell'articolo 3, dispone: "Per assicurare la tracciabilità dei flussi finanziari finalizzata a prevenire infiltrazioni criminali, gli appaltatori, i subappaltatori e i subcontraenti della filiera delle imprese nonché i concessionari di finanziamenti pubblici anche europei a qualsiasi titolo interessati ai lavori, ai servizi e alle forniture pubblici, devono utilizzare uno o più conti correnti bancari o postali, accesi presso banche o presso la società Poste Italiane Spa, dedicati, anche non in via esclusiva, fermo restando quanto previsto dal comma 5, alle commesse pubbliche. Tutti i movimenti finanziari relativi ai lavori, ai servizi e alle forniture pubblici nonché alla gestione dei finanziamenti di cui al primo periodo devono essere registrati sui conti correnti dedicati e, salvo quanto previsto al comma 3, devono essere effettuati esclusivamente tramite lo strumento del bonifico bancario o postale, ovvero con altri strumenti di incasso o di pagamento idonei a consentire la piena tracciabilità delle operazioni".

Il secondo periodo del comma 8 prevede che: *"La Corte dei conti effettua verifiche a campione, anche tramite la Guardia di finanza, sulla regolarità amministrativa e contabile dei pagamenti effettuati e sulla tracciabilità dei flussi finanziari ad essi collegati"*.

Il terzo periodo, infine, introduce un obbligo di informativa rivolto agli Uffici speciali della ricostruzione: *"Nell'ambito dei controlli eseguiti dagli Uffici speciali, ai sensi del comma 2, articolo 67-ter del decreto legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, i titolari degli Uffici speciali informano la Guardia di finanza e la Corte dei conti circa le irregolarità riscontrate"*.

La lettura organica delle citate disposizioni dell'articolo 11 evidenzia la volontà del legislatore di introdurre misure volte a conseguire i seguenti obiettivi: legalità, trasparenza ed accelerazione dei processi di ricostruzione privata.

Elementi di accelerazione sono ravvisabili, a titolo esemplificativo, nelle seguenti disposizioni: la previsione di utilizzo della dichiarazione sostitutiva in luogo della autocertificazione antimafia (art. 11 , comma 1); la fissazione di termini ristretti per gli adempimenti a carico dei direttori dei lavori, degli amministratori di condominio, dei rappresentanti di consorzio, dei commissari di consorzi obbligatori e dei beneficiari del contributo (art. 11 , commi 5, 5 bis); la possibilità di richiedere di *"eseguire i lavori di riparazione o ricostruzione di immobili privati danneggiati da sisma, in regime di anticipazione finanziaria da parte dei proprietari o aventi titolo"* (art. 11 comma 7 ter); la semplificazione della procedura del subappalto, mediante rilascio di una comunicazione in luogo dell'autorizzazione preventiva (art. 11, comma 6).

Al fine di incrementare la trasparenza e la legalità delle procedure è stata conferita la qualificazione di *"incaricati di pubblico servizio"* (art. 358 c.p.) agli amministratori di condominio, ai rappresentanti legali dei consorzi e ai commissari dei consorzi obbligatori (art. 11, comma 4).

A tale qualifica soggettiva si aggiunge, sul piano oggettivo, l'introduzione, a pena di nullità, di elementi costitutivi da inserire, a pena di *"condizione risolutiva"*, nei contratti tra privati (art. 11, co. 1, primo periodo); la precisazione in merito ai contributi corrisposti assoggettati a *"condizione risolutiva"* (art. 11, co. 1, terzo periodo); l'introduzione di penali e di sanzioni (art. 11, commi 5 e 5bis); l'obbligo di conformazione dei contratti, anche preliminari, alla nuova disciplina, tenuto conto della data di approvazione del progetto esecutivo (art. 11, co.3); l'introduzione dei requisiti di incompatibilità tra direttore dei lavori e impresa affidataria di lavori (art. 11, co.2); l'obbligatorietà della presentazione dell'attestazione SOA delle imprese affidatarie (art.11, co. 1). È prevista, inoltre, nei casi di ritardi, l'applicazione di decurtazioni e sanzioni a valere sui corrispettivi e contributi, ad opera dei comuni, per mancato rispetto dei termini prescritti, a carico dei direttori dei lavori, amministratori di condominio, rappresentanti di consorzio e commissari di consorzi obbligatori e beneficiari del contributo (art. 11, commi 5 e 5 bis).



Attività di controllo della Sezione

La Sezione ha insediato un Tavolo di confronto con il Comando regionale della Guardia di finanza e con i Responsabili degli Uffici speciali della ricostruzione per concordare gli indirizzi di indagine anche con l'utilizzo di piattaforme informatiche.

I previsti controlli a campione, di tipo amministrativo, contabile e sulla tracciabilità dei flussi finanziari, sono stati svolti con l'ausilio della Guardia di finanza, sulla base di richieste istruttorie. Ai fini del campionamento è stato considerato il periodo disciplinato dal decreto-legge n. 78 del 2015. La Sezione ha sottoposto a preventiva analisi i dati di monitoraggio disponibili sui portali informatici dell'U.S.R.A. e dell'U.S.R.C., riferiti alle richieste⁶ di contributi concessi ed erogati, con pagamenti anche parziali, dalla data di entrata in vigore dell'articolo 11, comma 8, del d.l. n. 78 del 2015 (20 giugno 2015) a quella del campionamento (28 aprile 2016).

La Sezione, in data 21 aprile 2016, ha approvato i criteri per selezionare le procedure che, in ragione dell'arco temporale e del valore, potessero essere più significative.

Nell'estrazione del primo campionamento (da considerarsi *pilota*), eseguita il 28 aprile 2016, sono state estratte in totale n. 25 pratiche dell'U.S.R.A. e n. 5 dell'U.S.R.C., fra cui la AQ-CAP-E-02840, relativa al Consorzio "Aggregato n. 30" del Comune di Capistrano (AQ), importo erogato pari ad euro 115.854,02, codice CUP E75C15000550001.

L'istruttoria sulla predetta pratica, effettuata dalla Sezione, è stata integrata con il contributo d'indagine e con le verifiche svolte dalla Guardia di finanza, come previsto dalla norma in materia e convenuto nell'intesa programmatica sottoscritta in data 21 dicembre 2015.

I controlli della Guardia di finanza sono stati indirizzati, in particolare, alla verifica dell'osservanza della normativa antimafia, della corretta contabilizzazione dei pagamenti effettuati e della regolarità della relativa documentazione di supporto; particolare attenzione è stata riservata all'esame dei dati contabili, partendo dai saldi finanziari fino al riscontro dell'inerenza della spesa rispetto alle finalità vincolate dei fondi.



Pratica di ricostruzione privata, codice AQ-CAP-E-02840, Consorzio Aggregato n. 30 del Comune di Capistrano (AQ).

L'esame delle procedure di liquidazione ha evidenziato una serie di carenze documentali, solo in parte integrate nel prosieguo del procedimento.

La Guardia di finanza, mediante il Nucleo di Polizia economico finanziaria (PEF)⁷ di L'Aquila, ha dato esecuzione ai controlli richiesti ed ha relazionato alla Sezione gli esiti della propria attività. Durante l'esame istruttorio, fra la documentazione acquisita dal Nucleo PEF, non è stato rinvenuto, né presso gli uffici comunali né presso l'U.S.R.C., il contratto tra committente e professionisti incaricati della progettazione.

Ciò costituisce grave irregolarità amministrativa e contabile. L'art. 67 quater, comma 8, del d. l. 22 giugno 2012, n. 83, infatti stabilisce: "I contratti per la redazione dei progetti e la

⁶ Per un totale di n. 721 record U.S.R.A. e n. 30 record U.S.R.C.

⁷ Prima denominato Nucleo di Polizia tributaria.

realizzazione dei lavori di ricostruzione devono essere redatti per iscritto a pena di nullità e devono contenere, in maniera chiara e comprensibile, osservando in particolare i principi di buona fede e di lealtà in materia di transazioni commerciali, valutati in base alle esigenze di protezione delle categorie di consumatori socialmente deboli, le seguenti informazioni:

a) identità del professionista e dell'impresa;

b) requisiti di ordine generale e di qualificazione del professionista e dell'impresa, indicando espressamente le esperienze pregresse e il fatturato degli ultimi cinque anni, nonché la certificazione antimafia e di regolarità del documento unico di regolarità contributiva;

c) oggetto e caratteristiche essenziali del progetto e dei lavori commissionati;

d) determinazione e modalità di pagamento del corrispettivo pattuito;

e) modalità e tempi di consegna;

f) dichiarazione di volere procedere al subappalto dell'esecuzione dell'opera, ove autorizzato dal committente, indicandone la misura e l'identità del subappaltatore”.

Successivamente l'art. 11, comma 1, del citato d.l. n. 78 del 2015, ha ulteriormente stabilito: *“I contratti tra privati stipulati ai sensi dell'articolo 67-quater, comma 8, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, devono contenere, a pena di nullità, le informazioni di cui alle lettere a), b), c), d), e) ed f) del medesimo comma 8, l'attestazione SOA per le categorie e classifiche corrispondenti all'assunzione del contratto, nonché sanzioni e penali, ivi compresa la risoluzione del contratto, per il mancato rispetto dei tempi di cui alla predetta lettera e), e per ulteriori inadempimenti. Ai fini della certificazione antimafia di cui all'articolo 67-quater, comma 8, lettera b), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, è consentito il ricorso all'autocertificazione ai sensi dell'articolo 89 del codice di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159. I contributi sono corrisposti sotto condizione risolutiva. Il committente garantisce la regolarità formale dei contratti e a tale fine trasmette, per il tramite degli Uffici speciali per la ricostruzione, copia della documentazione ai comuni interessati per gli idonei controlli, fermi restando i controlli antimafia di competenza delle prefetture - Uffici territoriali del Governo. Si applica l'articolo 76 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.”*



Alla luce dell'istruttoria condotta, è emerso che il Comune, nonostante l'assenza di contratto, ha proceduto ugualmente ai pagamenti relativi ai professionisti per la progettazione. Tali pagamenti devono ritenersi irregolari per carenza dei presupposti negoziali prescritti dalla normativa vigente.

Si è, inoltre, rilevato che il contratto stipulato in data 22 aprile 2016 dal Presidente del Consorzio con l'impresa esecutrice dei lavori è stato fornito dall'U.R.S.C. privo dei necessari allegati attestanti i requisiti di cui all'art. 67-quater, lett. b), del decreto legge n. 83 del 2012. Risulta in atti una autocertificazione del 27 aprile 2016 del Presidente del Consorzio ai sensi dell'art. 11, comma 1, del d.l. n. 78 del 2015.

A riguardo si osserva che i poteri di autocertificazione riconosciuti al committente dal predetto comma 1, riguardano la mera regolarità formale dei contratti e non possono sostituire le certificazioni che devono essere rilasciate dagli esecutori dei servizi e dei lavori.

La Sezione, con nota 2819-21/09/2016-SC_ABR-T73-P, ha rilevato che gli atti trasmessi risultano a firma del Sindaco nonostante la presenza, nella pianta organica del Comune, sia del responsabile del Servizio tecnico sia del responsabile del Servizio finanziario, ed ha invitato a controdedurre con idonea informativa documentale.

Il Comune di Capestrano con nota del 23 settembre 2016, acquisita agli atti al prot. n. 2835-23/09/2016-SC_ABR-T73-A, ha presentato le seguenti controdeduzioni: *"In riscontro alla nota di cui in oggetto si comunica quanto segue: il Comune di Capestrano, facendo riferimento alle O.P.C.M. 3779-3790 del 2009, quest'ultima in particolare, prevede testualmente all'art. 2 comma sei." il Sindaco del comune, entro sessanta giorni dalla presentazione della domanda, autorizza anche dettando prescrizioni, gli interventi di riparazione con miglioramento sismico, o ricostruzione, o acquisto dell'abitazione sostitutiva e determina la spettanza del contributo indicandone l'ammontare in relazione alle spese giudicate ammissibili, dandone immediata comunicazione agli interessati. All' art. 4 comma 1 "I Sindaci dei Comuni rendicontano in ordine ai fondi utilizzati per l'erogazione dei contributi con cadenza trimestrale. Il Sindaco del Comune provvede, anche in via di anticipazione a valere sulle risorse assegnate dal CIPE ai sensi del citato art. 14. Comma 1, del decreto- legge del 28 aprile 2009, n° 39, convertito con modificazioni della legge del 24 giugno 2009, n° 77, all'erogazione del 75% del contributo, in tre rate sulla base dello stato avanzamento dei lavori ..." pertanto in riferimento alle citate predisposizioni si è ritenuto che debba essere il Sindaco a dover "determinare" ed "erogare" il contributo per la ricostruzione post-sisma, che debba essere quest'ultimo a dover altresì sottoscrivere i relativi atti di trasferimento delle somme in favore di singoli privati richiedenti il contributo - Presidenti di Consorzio-Procuratori Speciali. L'attività dei Responsabili del Servizio Tecnico nonché Finanziario, infatti, in relazione al processo di ricostruzione post-sisma comunale, si è sempre limitata ad un mero supporto tecnico e contabile che comunque ha visto sempre nell'attività e nella figura del Sindaco il proprio processo finale per l'emanazione dei singoli provvedimenti esterni di trasferimento del contributo per la ricostruzione post-sisma. Va fatto presente, inoltre, che il Sindaco di Capestrano, così come tutti gli altri Sindaci del Cratere Sismico, si avvalgono del supporto tecnico degli Uffici Territoriali per la Ricostruzione che, mediante il proprio Provvedimento, procedono all' "ammissione del contributo" richiesto dai singoli privati - Presidenti di Consorzio - Procuratori Speciali. Si evidenzia, infine, che:*

- i lavori di ricostruzione post-sisma riguardano circostanze che attengono ad una sfera di natura esclusivamente privatistica
- detti lavori riguardano la ricostruzione privata post-sisma in regime speciale e non l'ordinario regime di distribuzione delle competenze tra gli Uffici comunali;
- non è il Comune di Capestrano ad essere committente dei lavori citati bensì i Consorzi degli Aggregati e/o i singoli cittadini richiedenti il contributo per la ricostruzione privata post sisma".



La Sezione, al riguardo, osserva che le argomentazioni addotte dal Comune non sembrano tener conto per questo aspetto dell'intervenuta evoluzione normativa, con particolare riferimento al decreto legge del 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge del 7 agosto 2012, n. 134, che nel capo X-bis dispone: la chiusura dello stato di emergenza al 31 agosto 2012 (art. 67-bis), il passaggio alla gestione ordinaria della ricostruzione (art. 67-ter), i criteri e modalità della ricostruzione (art. 67-quater) e le disposizioni transitorie e finali (art. 67 quinquies).

Peraltro, la Corte costituzionale, con sentenza 3 maggio 2013, n.81, ha precisato "*La separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e funzioni di gestione amministrativa, quindi, costituisce un principio di carattere generale, che trova il suo fondamento nell'art. 97 Cost. L'individuazione dell'esatta linea di demarcazione tra gli atti da ricondurre alle funzioni dell'organo politico e quelli di competenza della dirigenza amministrativa, però, spetta al legislatore. A sua volta, tale potere incontra un limite nello stesso art. 97 Cost.: nell'identificare gli atti di indirizzo politico amministrativo e quelli a carattere gestionale, il legislatore non può compiere scelte che, contrastando in modo irragionevole con il principio di separazione tra politica e amministrazione, ledano l'imparzialità della pubblica amministrazione*".

Va, tuttavia, rilevato, sotto un profilo sostanziale, che i decreti sindacali di liquidazione, sono stati comunque oggetto di istruttoria da parte degli uffici, in quanto si dà atto degli esiti dell'istruttoria svolta dall'Ufficio territoriale per la ricostruzione (UTR5) e sono corredati del visto di regolarità del responsabile del servizio finanziario, attestante la copertura finanziaria, ai sensi dell'art. 151 comma 4 del d. lgs. n. 267 del 2000.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, sulla base delle risultanze istruttorie svolte dalla Sezione, anche con l'ausilio del Corpo di Guardia di finanza, in esito ai controlli effettuati ai sensi dell'articolo 11, comma 8, del decreto legge n. 78 del 2015, convertito con modificazioni nella legge n. 125 del 2015,

ACCERTA

in esito ai controlli effettuati sulla pratica di ricostruzione privata identificata con il codice AQ-E-CAP-02840 del Comune di Capestrano, relativa al Consorzio Aggregato n. 30 – codice CUP E75C15000550001, le seguenti irregolarità amministrative e contabili:

- assenza del contratto stipulato tra il Presidente del Consorzio ed il progettista, in violazione dell'art.11 comma 1 dei d.l. n. 78 del 2015;
- il contratto stipulato in data 22 aprile 2016 con l'impresa esecutrice dei lavori è stato fornito dall'U.R.S.C. privo dei necessari allegati attestanti i requisiti di cui alla lett. b) dell'art. 67 quater del decreto legge n. 83 del 2012;
- svolgimento da parte del sindaco di attività di gestione amministrativa in luogo dei funzionari responsabili;



DISPONE

- che copia della presente decisione sia trasmessa al Sindaco del Comune di Capistrano (AQ) e al Responsabile dell'Ufficio speciale per la ricostruzione dei Comuni del cratere (U.S.R.C.) per i rispettivi adempimenti di competenza;
- che il Comune e l'U.S.R.C. comunichino a questa Sezione, nel termine massimo di sei mesi, gli interventi ed i provvedimenti di autocorrezione, in ottemperanza alle disposizioni normative in materia, con particolare riguardo a quanto previsto dall'art. 67-quater, comma 8, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, e dall'art. 11, comma 1, del decreto legge 19 giugno 2015, n. 78.

Così deliberato a L'Aquila, nella Camera di consiglio del 24 gennaio 2019.

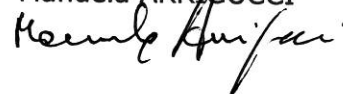
L'Estensore

Marco VILLANI




Il Presidente

Manuela ARRIGUCCI



Depositata in Segreteria il - 7 FEB. 2019

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto

Lorella GIAMMARIA

