

CORTE DEI CONTI
SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO
RELAZIONE

“La gestione dei fondi per il terremoto in Irpinia e Basilicata, in relazione al rifinanziamento di cui alla legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007)”

Sintesi

Dopo oltre 27 anni dal sisma che ha colpito alcune regioni meridionali continuano ad essere finanziati con nuovi stanziamenti gli interventi di ricostruzione di cui alla legge 23 gennaio 1992, 32; da ultimo la legge finanziaria per il 2007 ha autorizzato un ulteriore contributo quindicennale a partire da ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009.

Considerate le modalità e le regole stabilite per fare fronte all'evento, i nuovi stanziamenti sono finalizzati a proseguire iniziative già individuate e intraprese negli anni decorsi. L'indagine ha inteso rilevare lo stato della situazione in atto e le esigenze finanziarie per il completamento degli interventi.

E' emerso che il richiamato stanziamento è destinato esclusivamente al settore delle infrastrutture, mentre le iniziative per i danni alle imprese e per lo sviluppo industriale sono in chiusura e, comunque, incidono su risorse pregresse.

Lo stanziamento di cui alla legge finanziaria 2007 è rimasto del tutto inutilizzato nel corso dell'anno non essendo stato emanato il previsto decreto del Presidente del Consiglio, che doveva fissare puntuali criteri e modalità di distribuzione delle risorse tra i comuni dell' Irpinia e della Basilicata interessati. Ha subito infatti forti ritardi la procedura per la definitiva fissazione dell'effettivo fabbisogno di ciascuna amministrazione locale, delle tante alle quali i fondi dovranno essere trasferiti per essere gestiti sul territorio. I ritardi si sono verificati per una serie di complicazioni insorte in sede decentrata, nonostante l'impegno di raccolta dati e monitoraggio della competente direzione generale del Ministero delle infrastrutture. A seguito dell'indagine il procedimento è stato accelerato ed il DPCM è stato emanato in data 13 giugno 2008.

Si avverte la Presidenza del Consiglio e gli Organi deputati alla programmazione annuale e triennale di manovra finanziaria, che in sede di contraddittorio, l'Amministrazione delle infrastrutture ha in pubblica adunanza dichiarato del tutto insufficienti le risorse per pervenire al completamento degli interventi.

Sotto altro profilo, si segnala che l'allocazione dei fondi sul capitolo 7060 dello stato di previsione della spesa del Ministero delle infrastrutture, che è specificatamente destinato a finanziare le opere strategiche di cui alla legge n. 443 del 2001 e, quindi, avente diverso obiettivo, pur se prevista dalla legge, desta perplessità sotto il profilo della trasparenza contabile ed anche preoccupazione per la gestione che dovrà essere tenuta ben distinta in quanto il medesimo capitolo è stato già oggetto di rilievi critici da parte di questa stessa Sezione centrale di controllo per riscontrate scorrettezze in ordine ai residui negli esercizi finanziari 2004 e 2005.

L'indagine ha fatto inoltre emergere un altro fenomeno rilevante per la spesa e cioè la pendenza tuttora di un cospicuo contenzioso presso le diverse amministrazioni ed organi, subentrati nelle competenze per la ricostruzione all'originario nucleo costituito per il primo intervento straordinario nella fase di emergenza. La rilevata carenza di un completo ed aggiornato monitoraggio da parte degli organi coinvolti, non ha consentito di chiarire esattamente l'entità del fenomeno né conseguentemente di effettuare previsioni sui tempi per la chiusura delle vertenze e sugli oneri che potrebbero prossimamente riversarsi sul bilancio statale. Peraltro, proprio l'indagine svolta dalla Corte ha indotto le amministrazioni ad approfondire la tematica anche interessando al monitoraggio, in alcuni casi, gli uffici distrettuali dell'Avvocatura generale dello Stato.

Quanto all'incidenza sul bilancio si evidenzia che la perdurante riduzione degli stanziamenti sui capitoli del bilancio statale, conseguente alle generalizzate politiche di contenimento della spesa, è suscettibile di ritardare i pagamenti delle somme dovute per spese di giustizia con il rischio di fare lievitare i relativi oneri per le richieste di interessi di mora da parte dei creditori. Il ricorso, che si è dimostrato massiccio, alle anticipazioni da parte del Ministero dell'economia e delle finanze in base a speciale normativa, deve essere tenuto sotto stretto controllo e richiede particolare attenzione da parte delle singole amministrazioni interessate nell'ottica di valutarne l'effettiva azione di freno all'accrescersi dei particolari oneri.

Indice

Premessa: Obiettivi ed ambito dell'indagine

1. Quadro normativo, risorse finanziarie, attribuzioni e competenze.
2. Osservazioni della Sezione sulle diverse situazioni rilevate in corso di istruttoria: 2.1. Presidenza del Consiglio dei ministri; 2.2. Dipartimento per la protezione civile; 2.3. Ministero dell'economia e delle finanze; 2.4. Ministero delle infrastrutture; 2.5. Ministero dello sviluppo economico; 2.5. Commissario ad acta ex art. 86, legge 27.12.2002, n. 286.
3. Valutazioni conclusive e raccomandazioni.

Premessa. Obiettivi ed ambito dell'indagine.

Con deliberazione n. 1/2007/G,¹ la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato ha inserito nel programma annuale di controllo apposita indagine (indagine III.3) concernente "La gestione dei fondi per il terremoto in Irpinia e Basilicata nella considerazione dei rifinanziamenti di cui alla legge 27 dicembre 2006, n. 296, legge finanziaria per il 2007."²

Detta legge autorizza un contributo quindicennale di 3,5 milioni di euro a decorrere da ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009 per la prosecuzione, nei suddetti territori colpiti dal terremoto 1980-1981, degli interventi di ricostruzione di cui alla legge 23 gennaio 1992, n. 32; gli stanziamenti sono da erogare alle regioni in base ad una delibera del CIPE e secondo criteri e modalità da stabilire con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Le priorità, come noto, sono stabilite dalla citata legge n. 32 del 1992 (art.2, c.4): - 80% degli importi a favore delle abitazioni; 10% a favore delle amministrazioni statali; 10% per il settore industriale. Nell'ambito di dette priorità il previsto DPCM deve fissare criteri e modalità di ripartizione più di dettaglio.

Considerate le modalità e le regole stabilite per fare fronte all'evento, i nuovi stanziamenti sono finalizzati, come detto, a proseguire iniziative già individuate e intraprese negli anni decorsi; si sono da ultimo aggiunte alle altre risorse stanziare negli anni, anche solo nell'anno precedente, a favore delle stesse aree e in relazione ai medesimi eventi sismici, da alcune leggi di intervento.³

E' di tutta evidenza che perché nuovi finanziamenti di iniziative programmate e avviate da vecchia data vadano a buon fine, è necessaria la conoscenza precisa, in termini giuridici, economici e fisici, delle situazioni sulle quali si deve intervenire; occorre conoscere obiettivi e fasi operative, in relazione ai quali quantificare i fabbisogni da destinare ad ogni singolo intervento.

E' opportuno che in simili casi le amministrazioni e gli enti gestori procedano secondo un preordinato piano d'azione, che contempili una precisa scadenza temporale.

¹ Adottata nell'adunanza del 18 dicembre 2006.

² Legge n. 296 del 2006, articolo 1, c. 1013; la copertura finanziaria è posta a valere sulle risorse di cui al comma 977 dello stesso articolo.

³ Vedasi successivo § 1.

L'indagine si è posta, dunque, fin dall'inizio l'obiettivo di rilevare lo stato della situazione in atto, che ha suggerito al Legislatore di rifinanziare ancora una volta gli interventi; in particolare ha inteso rilevare le eventuali criticità ed ostacoli, anche eventualmente collegabili a carenze di risorse, che possano continuare a rallentare la definitiva conclusione degli interventi.

Va precisato che la gestione dei fondi con riferimento all'avanzamento dei progetti, ai soggetti attuatori delle opere, ai beneficiari delle nuove provvidenze, resta in capo alle regioni ed alle amministrazioni locali; le amministrazioni statali, nei confronti delle quali è rivolta la presente indagine, hanno ormai competenze di coordinamento e vigilanza dell'utilizzo delle somme trasferite dai propri capitoli di bilancio, oltre – come si vedrà – a residuali attività connesse ai primi interventi posti in essere subito dopo il sisma.

L'indagine si ricollega, in larga misura ad una precedente, svolta da questa Sezione di controllo, che riguardava la "Gestione fuori bilancio di cui all'articolo 32 della legge n. 219 del 1981", approvata nell'Adunanza del 15 dicembre 2000.⁴ I fondi sono stati successivamente, come si vedrà, riportati in bilancio.

A distanza di ventotto anni dall'evento sismico e quasi otto da quella prima indagine l'intervento post terremoto, non può considerarsi del tutto concluso, da qui l'esigenza avvertita dalla Sezione di approfondire ulteriormente la situazione.

Fin dai primi atti istruttori si è evidenziato che l'avvio delle attività prodromiche all'utilizzo dei nuovi finanziamenti ha subito gravi ritardi; il previsto decreto per la fissazione di specifici criteri per la distribuzione delle risorse finanziarie tra i comuni delle due regioni interessate non è stato prontamente emanato e non risultava emanato alla data del 28 febbraio 2008, data di chiusura dell'istruttoria stessa. A seguito dei rilievi in sede istruttoria si è accelerato il procedimento ed il decreto è stato emanato in data 13 giugno 2008.

L'apertura dell'indagine ha tuttavia innestato presso le amministrazioni statali, comunque coinvolte nella materia di che trattasi, che saranno richiamate in seguito, un processo di ricognizione che, come sarà precisato nel corso della relazione, ha consentito di aggiornare il monitoraggio delle azioni di rispettiva competenza ancora in corso e fare emergere fenomeni di criticità di considerevole possibile impatto sulla spesa statale, come ad esempio la presenza di un rilevante contenzioso ancora pendente, nonché l'esigenza di apprestare in futuro ulteriori risorse per il completamento degli interventi nel settore abitativo e delle infrastrutture.

L'indagine, nei confronti dei singoli uffici delle varie Amministrazioni interessate,⁵ è stata pertanto orientata ad individuare: a) il ruolo e le attuali competenze da ciascuno

⁴ Cfr. Relazione pubblicata con Delibera n. 5/2001/G della sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato.

⁵ - Presidenza del Consiglio dei Ministri

(*Segretariato Generale; Secin; Dipartimento protezione civile; Ufficio del Consigliere giuridico- Servizio contenzioso; Ufficio valutazione e prevenzione danno terremoti, rischio sismico e attività post-emergenza Segreteria CIPE*)

- Ministero Economia e Finanze

(*Gabinetto- Secin; RGS (Ispettorato Gen. Affari economici: Ispettorato Gen. Politiche bilancio)*)

- Ministero delle Infrastrutture

(*Gabinetto- Secin; Direzione Gen. Edilizia residenziale e Politiche urbane abitative*)

- Ministero dello Sviluppo Economico

esercitate, con riferimento alle attività di indirizzo, coordinamento, trasferimento e/o gestione di risorse, controllo e vigilanza sull'effettivo raggiungimento dei risultati; b) l'individuazione degli interventi da completare ed eventuali problematiche; c) i riflessi sulla spesa delle attività in corso e del contenzioso pendente.

Apposita audizione con i dirigenti referenti delle Amministrazioni interessate e con i rappresentanti della Ragioneria generale dello Stato ha messo in luce che le risorse finanziarie, originariamente appoggiate sul fondo della Protezione civile, sono state poi spalmate su capitoli di bilancio di differenti amministrazioni, segnatamente Ministero delle infrastrutture (ex lavori pubblici) e Ministero dello sviluppo economico (ex industria, commercio e artigianato); ha altresì rivelato l'insufficienza degli stanziamenti per completare gli interventi nel settore delle infrastrutture; ha messo in luce che il contenzioso ancora pendente presso diverse amministrazioni ed organi, ereditato principalmente dall'ex intervento straordinario di prima emergenza, non appariva adeguatamente censito.⁶

E' emersa dunque l'esigenza, condivisa dalle Amministrazioni, che con apposite e più mirate rilevazioni le stesse ricostruissero in modo completo e preciso la reale situazione degli interventi nelle differenti aree territoriali interessate e ponessero attenzione alle erogazioni in corso nonché al contenzioso pendente, in modo da attualizzare il monitoraggio e pervenire ad quadro complessivo anche al fine di e accelerare, se del caso, le differenti attività.

I risultati del monitoraggio sono stati poi trasmessi alla Corte a partire dal mese di novembre 2007 e sono stati aggiornati - come si vedrà - fino alla data della pubblica adunanza (8 luglio 2008).

Dell'esito di questo monitoraggio, indotto dall'apertura dell'indagine, si darà sinteticamente conto nella presente relazione oltre che delle diverse problematiche evidenziate in sede istruttoria con riferimento sia alla corretta e trasparente utilizzazione delle risorse da ultimo stanziare, sia al definitivo completamento degli interventi infrastrutturali e relativo fabbisogno.

Si ritiene necessaria una precisazione, in ordine al contraddittorio instauratosi con le amministrazioni coinvolte nella presente indagine. Tutte hanno risposto con sollecitudine alle domande di chiarimento fornendo ogni documentazione a supporto e presentando memorie esplicative e di aggiornamento dei monitoraggi in corso anche in prossimità dell'udienza. Ciò ha indotto il Presidente della Sezione a rinviare la prima udienza, già fissata per il 6 giugno 2008, per consentire ai membri del Collegio un esame approfondito delle memorie stesse. L'udienza pubblica si è, dunque tenuta il successivo 8 luglio 2008 nella quale il rappresentante del Ministero delle infrastrutture e trasporti ha evidenziato che, finalmente, è stato emanato il Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di fissazione dei criteri di ripartizione delle risorse stanziare dalla legge finanziaria per il 2007 tra le amministrazioni locali interessate.

(*Gabinetto; Secin; Direzione Gen. Coordinamento degli incentivi alle imprese*)

⁶ L'audizione si è tenuta il 22.10.2007.

1. Il quadro normativo, le risorse finanziarie , le competenze.

Ci si riferisce agli eventi sismici 1980-1981, che colpirono, oltre alla Campania e la Basilicata anche la Puglia. Come noto, dopo una prima immediata individuazione di quelli disastri, i comuni che sono stati poi interessati all'opera di ricostruzione e sviluppo sono complessivamente in numero di 679, classificati a seconda della gravità dei danni, in comuni "disastri", "gravemente danneggiati" e "danneggiati" (*vedasi elenco allegato 1- alla presente relazione*)⁷.

Il dopo sisma si è articolato in due fasi:

- l'emergenza, gestita da un Commissario straordinario fino al 31.12.1981; dal Ministro della protezione civile fino al 30.6.1984 e dai Prefetti fino al 31.12.1989;
- la ricostruzione e lo sviluppo, finanziata dal centro e gestita a livello territoriale da diverse amministrazioni ed enti, come in seguito sarà precisato.⁸

Tale seconda fase, non ritenuta conclusa, specie per quanto concerne le infrastrutture , è quella che ha determinato il Parlamento a finanziare ulteriormente gli interventi.

Si osserva che il disegno di legge finanziaria per il 2007 (Atto Camera n. 1746) nel testo originario predisposto dal Governo non conteneva alcuna norma volta al rifinanziamento del Fondo terremoto; è a seguito di modifiche parlamentari che si è introdotta la specifica disposizione di cui all'articolo 1, comma 1013. E' la stessa legge che indica come allocazione delle risorse il capitolo 7060 " Fondo per le opere strategiche" , già istituito presso il Ministero delle infrastrutture. Si avverte che sul punto si tornerà in seguito.

1.1 Norme di legge e di attuazione

Un richiamo alle principali disposizioni di legge e regolamentari si rende necessario quale riferimento dei fenomeni di che trattasi e delle disfunzioni rilevate.

- legge 14 maggio 1981, n.219, di conversione del d.l. 19 marzo 1981, n.75 (*Ulteriori interventi in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del novembre 1980 e del febbraio 1981. Provvedimenti organici per la ricostruzione e lo sviluppo dei territori colpiti*);
- decreto legge 27 febbraio 1982, n.57, convertito con legge 29 aprile 1982, n.187 (*Disciplina per la gestione stralcio dell'attività del commissario per le zone terremotate della Campania e della Basilicata*); art.1 (*attribuzione al Ministro per il coordinamento della protezione civile di competenze in materia di ricostruzione zone terremotate*);
- decreto legge 10 luglio 1982, n.42, convertito con legge 12 agosto 1982, n.547 (*Misure urgenti per la protezione civile*); art.2, (*Istituzione del Fondo per la protezione civile e relative modalità di rendicontazione*);

⁷ L'allegato elenco è stato fornito dal Ministero delle infrastrutture e trasporti ed è comprensivo anche dei comuni in Puglia, essendo tratto dai decreti che a suo tempo approvarono la classifica dei danni.

⁸ Per tale fase si richiamano particolari aspetti di criticità e ritardi evidenziati già nella "Relazione antimafia", approvata dalla Commissione Parlamentare in data 21.12.1993

- legge 23 gennaio 1992, n.32 (*Disposizioni in ordine alla ricostruzione nei territori di cui al testo unico della legge per gli interventi nei territori della Campania, Basilicata, Puglia e Calabria colpiti dagli eventi sismici del novembre 1980, del febbraio 1981 e del marzo 1982, approvato con decreto legislativo 30 marzo 1990, n.76*);
- decreto legge 3 aprile 1993, n. 96, 2 (*Trasferimento dei soppressi Dipartimento per gli interventi straordinari nel mezzogiorno e Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno, in attuazione dell'art.3 della legge 19 dicembre 1992, n.488*); art.12 (*gestione speciale per il terremoto e interventi per l'occupazione giovanile*);
- decreto legge 30 gennaio 1998, n.6, convertito in l. 30 marzo 1998, n.61 (*Ulteriori interventi urgenti in favore delle zone terremotate delle regioni Marche, Umbria e di altre zone colpite da eventi calamitosi*), art. 23-sexies concernenti modalità di rendicontazione, gestione delle economie e degli impegni di spesa;
- legge 23 dicembre 1998, n.448, legge finanziaria per il 1999, art.50, comma 1,lett. i).
- legge 1 agosto 2002, n. 166 (*Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti*) art. 42;
- legge 27 dicembre 2002, n. 289 di nomina del Commissario ad acta;
- legge 24 dicembre 2003, n.350, art.4, comma 91 e 93;
- legge 30 dicembre 2004, n.311, art.1, comma 203;
- legge 27 dicembre 2006, n.296, art.1, comma 1013, (*Contributo quindicennale per la prosecuzione degli interventi nelle zone terremotate della Basilicata e Campania*);

1.2. Le regole per la ripartizione delle risorse; interventi del CIPE e delle Amministrazioni centrali

In virtù della legge n. 32 del 1992, art.1, comma 2, spetta al CIPE deliberare la ripartizione, tra le Amministrazioni dello Stato e tra gli enti locali interessati, dei finanziamenti in favore degli interventi ricostruttivi e di sviluppo; attualmente detti organi sono chiamati a ripartire le risorse per fare fronte agli oneri derivanti dai mutui che per legge sono a carico del bilancio statale.

La stessa legge all'art.3 individua le priorità, in ordine successivo e senza ammissione di deroga, per l'utilizzo delle disponibilità finanziarie sia in favore dei soggetti privati che per i Comuni interessati.

La ripartizione effettuata dal CIPE, nel corso degli anni con una serie numerosa di delibere, è dunque puramente finanziaria e si trova espressa in tabelle, allegate alle delibere, suddivise per Comuni appartenenti alla stessa Provincia, a loro volta facenti capo alle due Regioni interessate.

Va qui precisato, per quanto si dirà nel prosieguo della relazione, che la procedura prevista dalla citata normativa parte dalla proposta di riparto effettuata dai Ministeri di settore

d'intesa con le Regioni Basilicata e Campania (le due che interessano la presente indagine della Corte), sulla cui base successivamente si esprime il CIPE.⁹

Per la distribuzione delle risorse stanziata dalla citata legge finanziaria relativamente al triennio 2007-2009 non risultano emanate delibere da parte del CIPE. Va in proposito evidenziata che la stessa legge prevede che criteri specifici e modalità di dettaglio per la distribuzione dei finanziamenti siano stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.¹⁰

Come già anticipato, tale D.P.C.M. alla data del 28 febbraio 2008, data in cui si è chiusa l'istruttoria della Sezione, non risultava ancora emanato; conseguentemente gli stanziamenti 2007 sul capitolo di che trattasi sono rimasti, come si chiarirà meglio in seguito, allo specifico scopo inutilizzati. Il D.P.C.M. è stato emanato solo in prossimità dell'udienza del giorno 8 luglio 2008¹¹

1.3. Le complessive risorse stanziata per il post terremoto. Profili contabili e di gestione.

Un quadro di sintesi delle risorse nel tempo assegnate e della loro allocazione appare preliminare ad ogni considerazione. Come emergerà in seguito, attività in qualche misura relative al post terremoto continuano, anche se parzialmente e per aspetti particolari specie nel settore delle infrastrutture, oltre che per la gestione del contenzioso, a restare in capo a pregressi uffici e vanno a gravare sui rispettivi capitoli di bilancio.

Le risorse finanziarie a carico dello Stato per le opere di ricostruzione e per lo sviluppo nelle due regioni interessate, dal 1981 ammontano complessivamente ad oltre 32,3 miliardi di euro come dichiarato dalla Ragioneria generale dello Stato – IGAE ed indicato nel prospetto di cui all'allegato) che fa parte integrante della presente relazione.

La gestione, sotto il profilo contabile ha subito nel tempo non poche modificazioni, anche in conseguenza dei successivi passaggi di competenze.¹²

Il richiamato allegato riporta anche i provvedimenti legislativi relativi agli stanziamenti a partire dal 1981, cumulativamente per i territori dell'Irpinia e della Basilicata, e tiene conto di tutte le rimodulazioni di stanziamento operate nel tempo dal legislatore, per cui figurano anche poste in diminuzione di precedenti originarie assegnazioni.

⁹ Ultima delibera CIPE emanata: n.37 del 22 marzo 2006

¹⁰ Ex comma 1013, articolo 1, citata legge il contributo per le regioni Basilicata e Campania è da erogare alle medesime regioni, secondo modalità e criteri di ripartizione, determinati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

¹¹ DPCM del 13 giugno 2008, registrato dalla Corte dei conti il 4 luglio 2008.

¹² Per le finalità di cui all'articolo 32, legge 219 del 1981, fu costituita la contabilità speciale 1249/8 presso la tesoreria provinciale di Roma intestata al Ministro competente. A decorrere dal mese di marzo 1991, ex articolo 39, c.12, T.U. 30.3.1990, n. 79, l'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno subentra al Ministro per gli interventi straordinari nel mezzogiorno; il residuo di cassa giacente sulla contabilità speciale viene trasferito sul conto infruttifero 22150/789 presso la Tesoreria centrale e intestato all'Agenzia. Con decreto 3.4.1993, n. 96, alcune competenze dell'Agenzia vengono trasferite al Ministero dell'industria, commercio e artigianato e viene costituita la contabilità speciale 1445 intestata a detto Ministero e relativa alla gestione degli interventi ex art. 21 e art.32 legge n. 219 del 1981, successivamente divisa in due sezioni (per le finalità della legge 64 del 1986 e dei due articoli già richiamati) nell'ambito di altra contabilità speciale 1201 ad opera del d.l.7.2.1994, n. 95. Ancora, più di recente, è stata istituita altra contabilità speciale, n.1728 denominata " Interventi articoli 21 e 32 della legge n. 219 del 1981".

Le risorse autorizzate sono andate ad incrementare, almeno fino al penultimo stanziamento, un fondo specifico direttamente iscritto nell'ambito della Protezione civile. Quelle tuttora ivi disponibili sono destinate ancora per oltre un decennio a fare fronte ai mutui accesi a livello regionale, e vengono assegnate alle regioni dalle amministrazioni centrali competenti, in particolare Ministeri delle Infrastrutture (ex Lavori pubblici) e delle Attività produttive (ex Industria).

Per l'utilizzo delle risorse, direttamente iscritte nello stato di previsione della Protezione civile, nella prevista prospettiva quindicennale, lo sviluppo per gli anni 2008-2010 è indicato nella seguente tabella trasmessa dalla Ragioneria generale.¹³ Si avverte peraltro che vi sono comprese tutte le somme che si renderanno ancora disponibili sul Fondo della Protezione civile e, quindi, anche quelle destinate a finanziare interventi nella regione Calabria, regione che non è ora interessata ai nuovi stanziamenti ex lege finanziaria per il 2007.

Fondo terremoto Protezione civile – Risorse a legislazione vigente

Triennio 2008-2010

(in migliaia di euro)

Cap.	Intervento	legge	art/comma	2008	2009	2010
7444	ricostruzione	L.32/1992	-	2.583	2.583	2.583
7443	contributi	DL 132/1999	art.4,c.1	24.273	24.273	24.273
7443	"	L.350/2003	art.4,c.91 p.1	5.000	5.000	5.000
7443	"	"	art.4,c.91,p.2	5.000	5.000	5.000
Totale				34.273	34.273	34.273

(Fonte dei dati: RGS-IGAE- Aggiornamento al 31.12 2007)

La gestione, che come noto in un primo momento era effettuata fuori bilancio, dal 2004 si svolge con le ordinarie modalità di bilancio e si sostanzia, come detto, in trasferimenti alle amministrazioni regionali e locali interessate, sulla base della ripartizione operata dal CIPE.

Discorso a parte va fatto per l'ultimo stanziamento, di cui alla più volte richiamata legge finanziaria per il 2007, che si aggiunge a quelli di cui alla tabella A) qui sopra riportata.

In disparte le osservazioni sull'adeguatezza del suo ammontare, per il quale si rinvia ai successivi paragrafi, ne va subito evidenziata la particolare allocazione.

Come anche precisato dal Dipartimento della Ragioneria dello Stato - IGAE¹⁴ gli stanziamenti di cui alla legge finanziaria per il 2007, che ha autorizzato contributi quindicennali a decorrere da ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009, secondo quanto disposto dalla legge stessa sono inclusi nel "Fondo opere strategiche", istituito presso il Ministero delle Infrastrutture (cap.7060) – da ripartire annualmente con modalità stabilite con delibere del CIPE.

¹³ IGAE ufficio XI – Prot.0131234 /2007

¹⁴ E-mail (Ispettorato generale per gli affari economici – Uff.XI) 22.10.2007 prot. 0131234-(la stessa nota è stata riprodotta in originale in sede di audizione)

Tale Fondo, si ricorda, è destinato alla prosecuzione degli interventi di realizzazione delle opere strategiche di preminente interesse nazionale di cui alla legge 21 dicembre 2001 n.443, e successive modificazioni.¹⁵

Le nuove risorse per le opere connesse ai sismi vengono quindi a confondersi tra quelle destinate alle opere strategiche anche se non sono immediatamente utilizzabili per le finalità ricostruttive, in quanto risultano comunque da erogare in base al richiamato DPCM di riparto tra le Regioni interessate. Il DPCM è stato solo di recente, a distanza di oltre un anno e mezzo dalla legge, emanato.

L'inserimento nel particolare capitolo desta, come si dirà, qualche perplessità mentre appare ragionevole la collocazione delle nuove risorse nello stato di previsione della spesa del solo Ministero delle infrastrutture in quanto si è accertato in corso di indagine che i residui interventi di completamento di pregresse iniziative riguardano proprio il settore delle infrastrutture; ciò è confermato dalla dichiarazione di estraneità del Ministero dello sviluppo economico in ordine alla richiesta di ulteriori stanziamenti.

Approfondimenti istruttori, nel prosieguo della presente relazione meglio precisati, inducono peraltro ad avanzare dubbi sulla attuale conoscenza da parte dell'Amministrazione dell'effettivo fabbisogno per il completamento delle opere e, quindi, occorre approfondire le necessarie verifiche per la determinazione dell'ammontare di nuovi stanziamenti.

Notevoli perplessità, si diceva, desta l'incidenza sul particolare capitolo di bilancio destinato ad altro scopo, a scapito del principio della trasparenza del bilancio.

Tra l'altro proprio il capitolo 7060, inserito nel Centro di responsabilità 0001 – Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro- unità 486, è stato già oggetto di specifica indagine da parte di questa Sezione di controllo, che ne ha rilevato irregolarità di gestione per l'esercizio finanziario 2005 ed ha individuato come non conformi ai canoni della regolarità contabile le informazioni ricavabili dal sistema informatico della RGS per quel che concerne la gestione 2006 di parte dei residui passivi.¹⁶

Si avverte, quindi, l'esigenza che sia riservata particolare attenzione all'impiego delle nuove risorse in modo che non vadano distolte dall'obiettivo per il quale sono state stanziare e ne sia distinta l'erogazione e la relativa rendicontazione.

1.4. Attribuzioni e competenze.

In passato la distribuzione dei compiti in relazione agli interventi in esame ha subito successivi e tortuosi processi di modificazione a seconda della fase dell'emergenza o del successivo periodo destinato alla ricostruzione ed allo sviluppo delle aree colpite.

Alla Protezione civile ed al periodo del Commissario ad acta, gli interventi sono passati alle amministrazioni centrali competenti per settore (quanto ai compiti di trasferimento dei fondi e di vigilanza sull'effettivo e corretto utilizzo), ed alle regioni ed agli enti locali (quanto alla concreta gestione).

¹⁵ Per il programma di realizzazione di infrastrutture strategiche vedasi legge n. 443 del 2001, d.lgs. n.190 del 2002 e d.lgs. 189 del 2005.

¹⁶ Corte dei conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, delibere n. 8/05/G e n. 9/06/G del 9 giugno 2006.

Ne è derivata una stratificazione della disciplina regolamentare e si sono create non poche difficoltà di coordinamento delle diverse azioni oltre che lacune nell'esercizio dei poteri di vigilanza che risultano tuttora piuttosto carenti; non costituisce giustificazione per le amministrazioni centrali, ad avviso di questa Sezione, la circostanza che l'utilizzazione e gestione delle risorse ricade nella competenza degli enti territoriali, atteso che trattasi, comunque, di fondi trasferiti ed usciti dal bilancio dello Stato che vanno in qualche misura seguiti anche in ordine ai risultati raggiunti.

Sebbene gli interventi da completare riguardino ormai prevalentemente il settore dei lavori pubblici proprio del Ministero delle infrastrutture, oneri pregressi, a carico di altre amministrazioni, impongono di procedere ad una attualizzazione del fenomeno anche sotto il mero profilo organizzativo.

Si evidenziano qui di seguito gli elementi di maggiore interesse in ordine alle distinte situazioni rilevate nei confronti di ciascuna Amministrazione centrale comunque, ed a differente titolo, ancora coinvolta in relazione ad iniziative connesse al sisma.

2. Osservazioni sulle diverse situazioni rilevate.

Si avverte che qui di seguito viene dato conto, di quanto emerso in sede istruttoria ma anche, sia pure in modo succinto, delle ulteriori informazioni e di dati aggiornati forniti autonomamente dagli organi interessati in occasione dell'udienza pubblica.

2.1. Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Non possono condividersi le dichiarazioni di estraneità della Presidenza del Consiglio all'oggetto della presente indagine, contenute nelle risposte pervenute dalle strutture dipartimentali in sede di istruttoria.

Se la Presidenza non è chiamata a gestire direttamente ed in concreto le somme per le opere di completamento e sviluppo delle aree terremotate, ha comunque altre e non delegabili attribuzioni: - partecipazione al processo di definizione degli stanziamenti in sede di manovra finanziaria; - l'onere di avviarne la procedura di distribuzione tra le amministrazioni locali; - vigilanza sull'effettivo raggiungimento dei risultati programmati.

Come già evidenziato, il decreto del Presidente del Consiglio che, ai sensi di legge, avrebbe dovuto dettare i criteri specifici per dare avvio all'utilizzazione delle risorse stanziata dalla legge finanziaria per il 2007 non è stato per tutto il 2007 emanato.

E' mancata infatti, come sarà precisato in seguito, l'approvazione dell'ammontare del reale fabbisogno di ciascun comune da parte del Ministero delle infrastrutture, anche a causa di una difficile e scarsa collaborazione da parte delle Amministrazioni regionali e locali interessate ai finanziamenti. Peraltro la definizione del fabbisogno avrebbe dovuto, ad avviso di questa Sezione di controllo, essere effettuata ancor prima dell'inserimento in legge finanziaria della

disposizione che statuisce i nuovi stanziamenti che non hanno, quindi, trovato in un preciso monitoraggio delle esigenze, adeguata base di supporto.

A parte ciò il protrarsi del contenzioso, sorto già a suo tempo in vigenza dell'emergenza induce, oltre che incertezze, continue e non ben quantificate spese. Anche del problema della sua definizione la Presidenza del Consiglio dovrebbe darsi carico.

Il sempre maggiore ricorso da parte dei ministeri alla procedura di "pagamento in conto sospesi" dei debiti per spese di giustizia va approfondito dalla Presidenza del Consiglio, quale organo di coordinamento della finanza pubblica, unitamente al Ministero dell'economia e delle finanze.

Il Servizio di controllo interno della Presidenza del Consiglio ¹⁷ dichiara che non ha effettuato verifiche sulla materia de qua "nelle cui procedure di gestione non sembrano coinvolte strutture amministrative della Presidenza del Consiglio dei Ministri". Continua, poi il SECIN che "da informative fornite dal Dipartimento della Protezione civile in merito all'indagine, risulta che le attività connesse alla gestione del Fondo Terremoto Irpinia e Basilicata, sia per gli anni passati che per quelli futuri, cui si riferisce l'art.1, comma 1013 della legge 27.12.2006, n. 296, non rientrano nelle competenze attribuite al Dipartimento medesimo".

Riferisce ancora il SECIN che "anche il Commissario straordinario per il coordinamento del contenzioso connesso al programma di ricostruzione di cui al Titolo VIII della legge 219/81 conferma, per le vie brevi, la non riconducibilità delle attività di gestione del Fondo terremoto Irpinia e Basilicata ad ambiti di competenza della Presidenza del Consiglio dei Ministri."

Osserva questa Sezione di controllo che se in effetti nelle procedure di gestione non risultano coinvolte strutture amministrative della Presidenza del Consiglio, non può non rilevarsi che il SECIN, come Servizio di controllo strategico ausiliario del Presidente del Consiglio, deputato ad accertare il rispetto e l'attuazione degli indirizzi generali di programma, in base alle disposizioni della più volte richiamata legge finanziaria, avrebbe dovuto far rilevare la mancata emanazione del DPCM relativo ai criteri e modalità di distribuzione delle risorse stanziare dalla legge stessa e darne comunicazione al Presidente del Consiglio perché assumesse le iniziative ritenute opportune. Lo stesso può dirsi in ordine al coordinamento della finanza pubblica ed al contenimento delle spese di bilancio, obiettivi specifici del Governo, con riferimento al lievitare delle spese connesse al contenzioso pendente nella materia di che ora trattasi.

2. 2. Dipartimento della Protezione civile.

Come accertato e dichiarato dal Dipartimento della Protezione civile ¹⁸ e dal Secin - Servizio di controllo interno della Presidenza del Consiglio, ai sensi dell'art.12 del Decreto legislativo 3 aprile 1993, n.96, le competenze e le funzioni già svolte dal Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno (ai sensi dell'art.9 D.L. n. 57 del 1982, come modificato dalla legge n. 187 del 1982), dai soppressi organismi per l'intervento straordinario e dall'Ufficio

¹⁷ Fax UCI 000685 del 16.10.2007

¹⁸ Nota DPC/CGCTZ/0055082 del 21 settembre 2007.

speciale per il terremoto, in ordine alla ricostruzione dei territori colpiti dagli eventi sismici del 1980 - 1981, sono state attribuite al Ministero delle infrastrutture (già Ministero dei Lavori pubblici), per il settore residenziale e opere pubbliche, e al Ministero dello sviluppo economico (già Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato poi Ministero delle attività produttive) per il settore delle attività produttive.

Il Dipartimento della Protezione civile dichiara pertanto di essere rimasto estraneo alle fasi successive all'emergenza, essendosi limitato alla gestione dei primi interventi d'urgenza.

In particolare il Dipartimento, in sede di integrazione dell'istruttoria¹⁹ ha precisato che per fronteggiare quegli eventi, come noto, venne nominato un Commissario Straordinario ai sensi dell'art.5 della legge n.996 dell'8 dicembre 1970, individuato con D.P.C.M. 24 novembre 1980 al quale furono conferiti poteri e disponibilità economiche per gli interventi urgenti in favore di popolazioni colpite inizialmente con D.L. 26 novembre 1980, n.776, convertito con modifiche nella legge 22 dicembre 1980. n.874; a titolo esemplificativo: requisizioni di immobili; occupazioni; provvedimenti ablativi o negoziali stipulati con strutture ricettive in favore dei terremotati; fornitura di containers ecc, attinenti alla prima fase dell'emergenza.

Molte attività furono poste in essere tramite soggetti delegati quali i Sindaci dei comuni interessati.

E' risultato peraltro dall'indagine che tali attività hanno dato origine ad un vasto contenzioso, dovuto essenzialmente al protrarsi delle situazioni di fatto oltre i limiti inizialmente previsti, del quale una parte è ancora pendente .

Ritiene la Sezione che il problema della definizione del contenzioso vada con urgenza affrontato sia per dare finalmente agli interessati la certezza dei loro diritti, sia per contenere l'onere di spesa che ne deriva a carico del bilancio statale e per il quale occorre preordinare idonea ed adeguata copertura.

Che la questione non sia di poco conto e presenti carattere di scarsa trasparenza e confusione si desume da quanto lo stesso Dipartimento riferisce alla Corte con la nota citata.

In un primo momento il Dipartimento ha infatti rappresentato che l'eventuale quantificazione di tale contenzioso risulterebbe non agevole, poiché i fascicoli attinenti al contenzioso del Dipartimento della protezione civile - allo stato circa 4.300 - riguardano indistintamente tutte le attività poste in essere nel corso degli anni (gestione dei rifiuti; incendi boschivi; eventi calamitosi; c.d. "grandi eventi" ecc), e sono classificati sulla base dei nominativi delle parti dei giudizi, e non anche con ulteriori chiavi di ricerca (ad es. per argomento o per area geografica)". In un secondo momento, ed in linea del tutto approssimativa, il Dipartimento ha stimato le cause tuttora pendenti in circa un centinaio, del cui valore non ha, ovviamente, fornito alcuna indicazione.

Il quadro si presenta dunque incerto sotto il profilo della spesa futura che, se non graverà sugli stanziamenti preordinati alla ricostruzione e sviluppo delle aree incise dal terremoto, deve comunque essere onorata a carico del bilancio.

¹⁹ E mail del 9.10.2007 e nota originale DPC/CGCTZ/0059190 del 9.10.07

Riferisce sul punto il Dipartimento che quando le pendenze vengono a definizione "gli oneri derivanti dal predetto contenzioso sono posti a carico dei pertinenti capitoli di spesa di questo Dipartimento, e non già dei fondi per la ricostruzione"²⁰

Quanto ai pagamenti delle spese per contenzioso va precisato che quelli effettuati dal Dipartimento sono imputati, in presenza dei relativi fondi, a valere sul capitolo 741 del Centro di responsabilità n.13 del bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei Ministri; mentre, in assenza di fondi, le erogazioni sono effettuate con la procedura prevista dall'art.14, comma 2, del D.L. 31.12.1996 n.669²¹, convertito in legge 28 febbraio 1997, n.30, mediante emissioni di ordini di pagamento da regolare in conto sospeso, che vengono successivamente ripianati dal Ministero dell'economia e delle finanze.²² Di ciò si è già accennato nel precedente paragrafo.

Sulle criticità della speciale procedura di pagamento in conto sospesi, la cui pratica è venuta ad estendersi in molti settori a causa delle politiche di riduzione degli stanziamenti sui capitoli di bilancio, questa Sezione ha avuto modo di formulare puntuali osservazioni con riguardo ai casi individuati oltre a programmare apposita indagine intersettoriale che faccia emergere il fenomeno nella sua globalità.²³

La materia esula dall'oggetto specifico della presente indagine e non è questa la sede per particolari approfondimenti.

Deve tuttavia darsi atto al Dipartimento di avere colto la rilevanza della situazione e di avere avviato un ulteriore monitoraggio per fare emergere la reale entità del fenomeno, invitando le Prefetture della Campania e della Lucania, a fornire elementi in merito alla consistenza delle situazioni ed alle fattispecie riguardanti il contenzioso, con particolare riferimento alle procedure adottate per il recupero delle somme pagate per il risarcimento dei danni arrecati agli immobili requisiti ed assegnati a soggetti senza tetto a seguito del sisma del 1980.²⁴

Quanto alle opere in corso e da completare il Dipartimento ha inviato una nota integrativa²⁵ con la quale riferisce che ".....non sono in corso istruttorie relative all'attuazione di programmi o progetti di ricostruzione..; è stata stanziata sul capitolo n.7444 la somma di € 2.583.000,00, ai sensi dell'art.54, comma 1, della legge 23 dicembre 1999, n.488, per un contributo quindicennale (anni 2002-2016) da ripartirsi tra la Regione Campania e la Regione Basilicata.....; un ulteriore contributo quindicennale è stato stanziato sul capitolo 7443 ai sensi dell'art.4, comma 91, punto 2 della legge 350/2003 per una somma complessiva, pari ad €

²⁰ Foglio 2- 4^ capoverso. Nota DPC/CGCTZ/0059190 del 9.10.2007

²¹ DL 31.12.1996, n.669 (Disposizioni urgenti in materia tributaria, finanziaria e contabile a completamento della manovra di finanza pubblica per l'anno 1997); art.14 - esecuzione forzata nei confronti di pubbliche amministrazioni.

²² Fax pervenuto il 23.01.2008

²³ Cfr. da ultimo esiti dell'indagine "Rapporti negoziali e contenzioso in atto in materia di lavori già di competenza dell'ex Agensud transitati al Ministero LL.PP (Infrastrutture). Adunanza 6 maggio 2008 della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato- I Collegio.

²⁴ A seguito della richiesta sono pervenute risposte dalle Prefetture di Avellino, Caserta, Salerno e Potenza. La locale Avvocatura dello Stato ha segnalato che "in relazione all'evento calamitoso risultano ancora pendenti venti procedimenti, originati dalle ordinanze emesse dall'Ufficio del Registro per il recupero di somme relative ai pareri espressi dal Gruppo tecnico ispettivo consultivo, sempre in relazione a pratiche di contenzioso riconducibili al predetto contesto emergenziale".

²⁵ Nota prot. DPC/CGCTZ/0073184 del 3.12.2007

5.000.000,00, che è stata ripartita dalla medesima legge nella misura del 60% in favore della Regione Campania e del 40% in favore della Regione Basilicata In relazione agli stanziamenti dei fondi richiamati si fa presente che la citata normativa si è limitata ad una operazione sostanzialmente finanziaria, nel senso che di tali fondi è stata prevista l'assegnazione alle citate Regioni, incaricate di curare in toto ogni successivo adempimento in merito all'utilizzazione degli stessi; né sono stati attribuiti allo scrivente Dipartimento poteri di indirizzo e/o vigilanza e/o controllo al riguardo.....”

Questa Sezione di controllo, nel prendere atto di tale ultima dichiarazione, non può non rilevare che appare grave, nel caso di specie, avere trascurato anche semplici compiti di vigilanza.

2.3. Ministero dell'Economia e delle finanze.

Delle informazioni fornite dal Dipartimento del Tesoro- RGS si è già trattato.

Ad avviso di questa Sezione di controllo meritano invece particolare attenzione:

- La già rilevata problematica dell'espandersi dell'applicazione delle procedure di spesa in conto sospesi, a fronte del gravoso contenzioso pendente e della riduzione degli stanziamenti sugli ordinari capitoli di bilancio, sotto il duplice profilo della trasparenza della spesa e del relativo futuro fabbisogno. ²⁶
- La dichiarazione del SECIN secondo la quale “.....lo scrivente Servizio di controllo interno del Ministero dell'economia e delle Finanze non è mai stato investito dal Ministro...del compito di effettuare verifiche in merito alle attività oggetto di indagine...” ²⁷ , circostanza che, ad avviso della Corte non esime l'Organo interno di controllo dal fare rilevare la grave carenza ed innestare un momento di approfondimento e riflessione sulle reali ragioni della stessa.

2.4. Ministero delle Infrastrutture.

L'indagine ha evidenziato che il Ministero coinvolto in modo sostanziale nella distribuzione delle risorse stanziare dalla legge finanziaria per il 2007 di che ora trattasi, è il Ministero delle infrastrutture; ed in effetti, in tale considerazione, lo stanziamento è stato destinato ad essere allocato - come detto - anche se non del tutto propriamente su un fondo di competenza di questo Ministero: il c.d. Fondo per le opere strategiche.

A conferma, l'altro Ministero interessato ad interventi post terremoto, il Ministero dello sviluppo economico, a seguito di una apposita ricognizione degli interventi ancora da completare nel settore dell'industria, ha dichiarato che questi sono tutti in via di chiusura e non necessitano di incidere sugli ultimi rifinanziamenti.

²⁶ Sulle informative trasmesse dalla Ragioneria generale IGAE si è già riferito.

²⁷ Nota prot. 434/07 del 30.07.2007

Nell'ambito del Ministero delle infrastrutture, è nella specie interessato il Dipartimento per le Infrastrutture statali, l'edilizia e la regolazione dei lavori pubblici – Direzione Generale per l'edilizia residenziale e le politiche urbane e abitative.²⁸

Si osserva che, ai sensi della citata legge n.32 del 1992, nell'ambito del Dipartimento si sarebbero dovuti elaborare i dati per le proposte di ripartizione delle risorse stanziato al fine di consentire agli organi di coordinamento di emettere i propri provvedimenti.²⁹

A detta della stessa Direzione competente tali proposte vengono infatti formulate sulla base di istruttorie svolte dal Ministero presso i Comuni interessati per accertarne i rispettivi fabbisogni.

Nella considerazione della mancata emanazione del già richiamato DPCM e della circostanza che l'ultima delibera del CIPE sulla materia *de qua* del 2006 aveva invitato il Ministero delle infrastrutture ad effettuare più puntuali verifiche "ai fini della definitiva puntualizzazione del fabbisogno residuo" si è approfondita l'istruttoria e si è accertato che i ritardi rilevati nell'avvio della procedura di assegnazione delle risorse finanziarie, sono essenzialmente riconducibili, più che al lento procedere del necessario monitoraggio ricognitivo, alle difficoltà incontrate dal Ministero a livello regionale e locale in relazione alla composizione della commissione-gruppo di lavoro misto che avrebbe dovuto formalmente avvalorare gli esiti del monitoraggio stesso.

Si ritiene di entrare più in dettaglio in ordine a quanto anche incidentalmente si è avuto occasione di rilevare nel corso dell'istruttoria.

E' noto, che dopo la soppressione degli organismi straordinari del Mezzogiorno, ai sensi del d.i. 31 Maggio 1993, sono state trasferite al Ministero le attività amministrative svolte dal soppresso "Ufficio terremoto" già alle dipendenze del Ministro del Mezzogiorno, relativamente all'edilizia abitativa privata e connesse opere pubbliche di interesse comunale, con particolare riferimento alla innovativa legge n. 32 del 1992 e successive modificazioni.

Ai sensi delle vigenti normative (T.U. n.76/1990, legge n.32/1992 e succ.ve, in particolare art.28 legge n. 340 del 2000) il Ministero è tenuto a proporre al CIPE gli elementi necessari alla ripartizione dei fondi, tenuto conto dei criteri indicati dalla citata legge n. 32 del 1992, da questa e dalle leggi finanziarie stanziati a fronte dei mutui dalle Regioni stipulati con oneri a carico dello Stato.

Il fabbisogno residuo per le Regioni Campania e Basilicata è stato quantificato, in sede dell'ultima delibera CIPE 22 marzo 2006, sulla base delle istruttorie a quella data svolte, in circa 2000 milioni di euro in ragione del 70% per la Campania e del 30% per la Basilicata.

Si evidenzia e si osserva quanto segue.

²⁸ Fax DIGES - Div. 6 del 25.9.2007 (allegato alla sintetica relazione anche un appunto per il Ministro contenente le stesse informative); Fax prot. NB/2106 dell'8.10.2007 (breve relazione sulle competenze della Direzione generale)

²⁹ Tali organi sono il CIPE ed ora, per la specifica disposizione più volte richiamata, la Presidenza del Consiglio. La citata legge sostituiva al criterio cronologico per la concessione dei contributi, precedentemente seguito, criteri prioritari di finanziamento basati sul requisito dell'unicità di abitazione ed esigenza abitativa, e disponeva che, entro trenta giorni dall'assegnazione di fondi da parte del CIPE, il Comune interessato adottasse e trasmettesse la delibera consiliare di destinazione delle assegnazioni.

- Con la medesima delibera del 22 marzo 2006 il CIPE aveva invitato il Ministero delle infrastrutture ad effettuare più puntuali verifiche, sulla base di elenchi nominativi dei soggetti aventi titolo da richiedere ai Comuni, "ai fini della definitiva puntualizzazione del fabbisogno residuo." La previsione, da ultimo nella legge finanziaria per il 2007, di un DPCM per la fissazione di criteri di ripartizione specifici e puntuali, evidenzia proprio la avvertita esigenza di una maggiore "governance" del fenomeno.
- Il monitoraggio delle ricostruzioni ancora da completare e dei relativi fabbisogni finanziari in ciascun comune è stato portato avanti dalla Direzione generale competente con apposite strutture interne.

Queste hanno redatto una nota nella quale hanno fornito alcuni elementi utili per individuare i fabbisogni finanziari e le proposte di distribuzione tra le amministrazioni locali, in parte, poi, recepite dal citato DPCM del 13 giugno 2008.³⁰

Le spese per le verifiche di che trattasi sono state rinvenute nell'ambito delle risorse stanziata per gli interventi post terremoto. Infatti il CIPE con la citata delibera n. 37 del 2006 assegnava 120.000,00 e 80.000,00 euro rispettivamente per la Campania e la Basilicata al fine del monitoraggio di cui si detto.

- Quanto alla situazione complessiva sul capitolo 7060 (capitolo di conto capitale, nel C.d.R. "Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione con il Ministro"), in virtù del comma 1313 dell'articolo 1 della legge finanziaria per il 2007 le disponibilità assegnate per la prosecuzione degli interventi di ricostruzione nei territori delle regioni Basilicata e Campania vanno a valere sulle risorse di cui al comma 977 del medesimo articolo. Quest'ultimo, si ricorda, destina a sua volta una contribuzione quindicennale per la prosecuzione di interventi di realizzazione di opere strategiche di interesse nazionale (legge n. 443 del 2001).

Al suo interno il capitolo è suddiviso in piani gestionali riferiti ai limiti di impegno per ciascuna annualità 2007-2009.

Alla data di approvazione della presente relazione non risulta nessun accantonamento o variazione di bilancio a carico dello stanziamento di cui al citato comma 1013.³¹

2.5 Ministero dello Sviluppo economico.

Come già anticipato, il Ministero dello sviluppo economico si è dichiarato non interessato ai rifinanziamenti di cui all'art.1, c. 1013 della legge n.296 del 2006.³²

E' positiva l'opera di monitoraggio effettuata dalla Direzione generale per il coordinamento e gli incentivi alle imprese, mirata ad assicurare la trasparenza agli interventi

³⁰ Fax Ministero Infrastrutture 27.12.2007. In particolare si suggeriva che criteri di ripartizione tra i Comuni fossero individuati nella misura percentuale delle assegnazioni in relazione al fabbisogno accertato per ogni singolo Comune, con esclusione dei comuni che non hanno ottemperato alle disposizioni di legge e alle direttive di questo Ministero con una premialità per i Comuni con maggiore capacità di spesa.

³¹ Tale situazione contabile è dichiarata in data 26 febbraio 2008 con nota n.2428/RU dalla Divisione II -Ufficio bilancio del Ministero che amministra il capitolo.

³² In tal senso sono le dichiarazioni provenienti dal Gabinetto del Ministro (E-mail 21 settembre 2007)

relativi alle opere a suo tempo riconosciute meritevoli di finanziamento in relazione agli stabilimenti ed alle attrezzature industriali danneggiate o distrutte dagli eventi sismici.

Resta da seguire meglio la situazione del contenzioso ancora aperto per il quale l'Amministrazione, dopo la ricognizione effettuata, deve mettere in atto tutte le iniziative utili per una pronta definizione.

Sarebbe opportuno che il Servizio di controllo interno dedicasse anch'esso attenzione al fenomeno, per evitare una eventuale lievitazione delle spese di contenzioso per procedure esecutive e richieste di interessi di mora.³³

L'Amministrazione ha fornito utili e dettagliate informazioni in ordine agli interventi in atto, ed al contenzioso pendente.

In particolare la DGCII - ufficio A3 ha tuttora tra le proprie attività il completamento di progetti relativi agli articoli 21 e 32 della Legge 219/81 (successivamente citati come articoli 27 e 39 del T.U. n.76/1990). Tali progetti si riferiscono alla riparazione, ricostruzione o de-localizzazione delle industrie danneggiate dall'evento sismico del 1980 (articolo 21) ed alla realizzazione di nuovi insediamenti industriali da eseguire in 20 nuove aree industriali localizzate nelle province di Avellino, Salerno e Potenza (articolo 32).

Detti interventi sono stati gestiti, fino al 30 giugno 2004, in contabilità speciale, ma a partire dal 1°luglio 2004 sono stati ricondotti nella contabilità ordinaria.

Con decreto del 9 dicembre 2004 (decreto ricognitivo) infine sono state rilevate tutte le iniziative (art.21 e 32) ancora da completare; fermo restando che il contributo già previsto non può essere aumentato, il decreto ha individuato le iniziative che risultavano avere importi ancora da erogare nei limiti dell'impegno già assentito.

Dichiara il Ministero che alla data del 30 settembre 2007 quasi tutte le iniziative (ex articoli 21 e 32 legge cit.) sono state portate a termine; rimane l'attività relativa all'istruttoria del contenzioso intrapreso da parte di alcune ditte revocate e l'istruttoria per il trasferimento in proprietà dei lotti assegnati alle ditte che hanno completato l'intervento e, nel caso di revoca del contributo, il trasferimento degli stessi alle ASI - Area di Sviluppo Industriale - di riferimento provinciale.³⁴

Per le iniziative in corso ed il loro stato di completamento si è accertato che trattasi di opere concluse ed in fase di collaudo; di iniziative completate ricadenti nelle 20 aree industriali per le quali è in corso il trasferimento in proprietà dei lotti assegnati; di procedimenti di trasferimento di lotti nelle aree di sviluppo industriale; di procedure in corso per restituzione di somme in relazione ad opere collaudate nelle province di Avellino, Salerno e Potenza; di Benevento, Napoli, Caserta Salerno e Potenza. Sono, pertanto tutti interventi delle fasi conclusive per le quali si invita il Ministero a svolgere le necessarie attività nel minor tempo possibile.

³³ Con nota n. 12425- 19.5.2 del 19 maggio 2007 il Servizio di controllo strategico, costituito nell'ambito degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro, ha dichiarato di non avere svolto verifiche nei confronti delle strutture amministrative competenti a gestire gli interventi di che trattasi.

³⁴ Fax Re 07, 2007-14615 dell'11 settembre 2007

2.6. Commissario ad acta ex articolo 86, l. 27.12.2002, n.286 (legge finanziaria per il 2003)

Per completezza di quadro si riportano succintamente gli elementi conoscitivi trasmessi dal Commissario ad acta nominato, ai sensi dell'articolo 86 della legge finanziaria per il 2003, con decreto 21 febbraio 2003 del Ministro delle attività produttive (ora Ministro per lo sviluppo economico).³⁵

Le incombenze assegnate al Commissario riguardano il completamento degli interventi ex articolo 32, citata legge n. 219/1981, già di competenza dell'Ufficio B 5 della DGII del Ministero.

In particolare:

- Completamenti funzionali di opere infrastrutturali destinate alla rinascita socioeconomica post terremoto nel territorio dell'Irpinia: sono opere prioritarie previste prima del 28.1.1991 negli schemi viari territoriali ma, come afferma il Commissario, mai finanziate;
- Completamenti di opere revocate agli originari concessionari: in particolare realizzazione di lavori residui rimasti incompiuti di quattro infrastrutture viarie.

Si precisa che nell'ambito di detto completamento sono comprese: le attività connesse ad eventuali interventi di ripristino, in relazione a danni di forza maggiore, di opere collaudate ma non consegnate; le attività per le consegne definitive di opere collaudate agli Enti destinatari per legge; la conclusione delle procedure amministrative concernenti le espropriazioni di pertinenza.

Con un certo ritardo, con D.M. 21.12.2005, veniva completata da parte dell'Amministrazione l'individuazione degli interventi da completare, in concreto o solo contabilmente, trasferiti al Commissario ad Acta per un totale di 56 progetti compresa la gestione del contenzioso. Da tale data il Commissario sta operando, sulla base dei finanziamenti a suo tempo assentiti .

In specie, per la loro rilevanza si segnalano:

- N. 2 opere viarie (una in Campania ed una in Basilicata) ancora nella fase di progettazione;
- N. 4 opere revocate da completare (due in Campania e due in Basilicata), articolate in sette lotti, dei quali alcuni in via di definizione.³⁶

Gli interventi trasferiti alla competenza del Commissario non vanno ad incidere sul rifinanziamento di cui all'articolo 1, comma 1013 della legge finanziaria per il 2007 e, come tali, non sono oggetto di approfondimento in questa sede.

Gli elementi informativi acquisiti non esimono tuttavia questa Sezione di controllo dal rilevare che alcuni completamenti funzionali di particolare rilevanza sono stati ereditati dal Commissario ancora, dopo anni, allo stato di progettazione; anche il completamento di alcune opere a suo tempo revocate, richiede analisi geotecniche che fanno ritenere tempi lunghi per la realizzazione delle opere.

³⁵ Gli elementi richiesti sono stati trasmessi dal Commissario ad acta con note 11.7.2007, n. 1322; 14.9.2007, n. 1616; 15.10.2007, n. 6800.

³⁶ Per il recupero di due importanti viadotti, sono ancora in corso indagini geotecniche e strutturali specialistiche. Il Commissario ad acta si avvale dell'opera dei Provveditorati interregionali alle opere pubbliche ai sensi dell'art. 19 della legge n. 109 del 1994.

In data 28 maggio, ed anche successivamente in prossimità della pubblica adunanza, il Commissario ha trasmesso dati più specifici ed aggiornati in ordine ai completamenti funzionali, alle opere etc. Si deve dare atto al Commissario di avere concorso positivamente a fare chiarezza della situazione rispondendo sollecitamente alle richieste istruttorie della Corte.

Nel mentre si raccomanda di continuare ad assumere ogni utile iniziativa per la ricognizione e la definizione del contenzioso comunque pendente, con riferimento alle opere la cui realizzazione è ancora agli stadi iniziali, sembra opportuno che, sulla base di una valutazione dell'attuale utilità e fattibilità sia preordinato uno schema di piano operativo e conseguenti progetti esecutivi.

3. Valutazioni conclusive e raccomandazioni

L'indagine ha evidenziato, in sintesi, quanto segue.

In relazione alle conseguenze degli eventi sismici del 1980-1981 nei due territori della Irpinia e della Basilicata il rifinanziamento effettuato dalla legge finanziaria per il 2007 porta l'ammontare dei complessivi stanziamenti a carico del bilancio statale ad euro 32.363.593.779. Non vengono in esso ricomprese le ulteriori eventuali somme nel tempo messe a disposizione dalle regioni e dalle amministrazioni locali sui rispettivi bilanci.

L'ultimo finanziamento statale di cui all'articolo 1, comma 1013 della legge 27 dicembre 2006, n.296, va riferito al proseguimento delle opere nel solo settore delle infrastrutture, essendo invece gli interventi nel campo della ricostruzione industriale in via di conclusione in base a risorse già ripartite ed assegnate. E' già stato evidenziato dal Ministero delle infrastrutture che per il definitivo completamento degli interventi sarà necessario stanziare altre risorse sulla base di una puntuale ricognizione delle esigenze in via di definizione.

L'allocazione delle risorse di cui alla citata legge finanziaria sul capitolo 7060 del CDA "Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro" nello stato di previsione della spesa del Ministero delle infrastrutture desta perplessità quanto alla correttezza e trasparenza della postazione contabile e anche preoccupazioni sotto il profilo della gestione; trattasi infatti di un capitolo finalizzato ad altro scopo (Fondo per le opere strategiche) per il quale, tra l'altro, questa Sezione di controllo ha già rivelato, nel recente passato, irregolarità quanto all'utilizzo ed alla contabilizzazione dei residui per gli anni 2005 e 2006.

Il previsto decreto del Presidente del Consiglio per la definizione di criteri e modalità specifiche di ripartizione di detto rifinanziamento tra i comuni a suo tempo incisi dal sisma non è stato emanato per oltre un anno, il rifinanziamento è restato, pertanto, non utilizzato.

Proprio l'indagine di questa Sezione di controllo ha innestato un processo accelerativo che ha portato all'emanazione del previsto provvedimento per i criteri di ripartizione delle risorse tra i Comuni interessati.

Con l'emanazione del DPCM in data 13 giugno 2008, dunque, si ha finalmente il presupposto per la distribuzione delle risorse.

Il Ministero delle infrastrutture e trasporti dovrà adottare con sollecitudine i provvedimenti conseguenti. Dovrà altresì impegnarsi per definire il fabbisogno residuo per pervenire al finanziamento necessario al completamento delle opere in un piano programmatico concordato con il Ministero dell'economia e delle finanze nell'ambito della pianificazione finanziaria del Governo.

Va altresì segnalato che gli oneri per il contenzioso, pendente presso le altre Amministrazioni che nel tempo si sono avvicinate nell'ambito del processo ricostruttivo e non compiutamente monitorato, gravano sugli stanziamenti degli "ordinari capitoli di bilancio". La relativa futura spesa non è al momento, nemmeno presumibilmente quantificabile, non

essendo del tutto accertato l'ammontare del numero e del *petitum* delle pendenze. Si raccomanda che i diversi organi proseguano nell'opera iniziata di monitoraggio.

Inoltre, come meglio illustrato nel corso della relazione, va posta attenzione alla circostanza che la carenza di risorse disponibili sui capitoli ordinari per rispondere ai crediti a fronte di spese di giustizia, ha incrementato il ricorso alla particolare procedura di pagamento "in conto sospesi". Come noto, il percorso si sostanzia in anticipazioni effettuate con il concorso della Banca d'Italia dal Ministero dell'economia; le somme anticipate andrebbero, poi, riversate sui capitoli delle singole amministrazioni e figurare a rendiconto della spesa. Attualmente il processo contabile non appare del tutto trasparente.

Occorre, ad avviso di questa Sezione, che siano adottate tutte le possibili iniziative, anche in accordo con l'Avvocatura dello Stato e le Avvocature distrettuali che difendono le amministrazioni, per accelerare la definizione del contenzioso.

Al contempo, la Presidenza del Consiglio ed il Ministero dell'economia e delle finanze, in base ad un accurato e continuo monitoraggio da condurre con la partecipazione delle amministrazioni competenti, sono chiamati a preordinare per tempo le risorse necessarie per erogare le somme dovute agli aventi diritto, in modo da evitare la lievitazione della spesa per l'espletamento di procedure esecutive e per il pagamento di eventuali interessi di mora.

Si richiamano qui tutte le osservazioni puntuali formulate distintamente per ciascuna amministrazione nei precedenti paragrafi, anche al fine delle risposte che gli organi e gli uffici interessati alla presente indagine sono tenuti a fornire a questa Sezione di controllo in attuazione, e nei termini, delle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 172 della legge 23.12.2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) e all'articolo 3, comma 64. legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008).

Il Magistrato relatore: Cons. Anna Maria Carbone Prosperetti

ALLEGATO: Finanziamenti - Parte integrante della relazione -

(n.4 pagine)

Fonte dei dati: RGS - IGAE

Aggiornamento al 10 ottobre 2007

Riepilogo Intervento/Provvedimenti	Terremoto Irpinia e Basilicata 1980						
	Intervento: 410						
Importi in Euro							
PROVVEDIMENTI	2005 e prec.	2006	2007	2008	2009	2010 e succ.	TOTALE
L 219/1981 Terremoto Irpinia	3.690.085.000						3.690.085.000
L 130/1983 Legge Finanziaria 1983	1.322.388.000						1.322.388.000
L 748/1983 Terremoto Irpinia	723.040.000						723.040.000
LF 887/1984 Legge Finanziaria 1985	2.929.510.000						2.929.510.000
L 910/1986 Legge Finanziaria 1987	3.577.704.000						3.577.704.000
LF 41/1986 Legge Finanziaria 1986	2.319.769.000						2.319.769.000

Riepilogo Intervento/Provvedimenti	Terremoto Irpinia e Basilicata 1980						
	Intervento: 410						
Importi in Euro							
PROVVEDIMENTI	2005 e prec.	2006	2007	2008	2009	2010 e succ.	TOTALE
L 67/1988 Legge Finanziaria	10.344.632.000						10.344.632.000
L 32/1992 Disposizioni in ordine alla ricostruzione nei territori di cui al Testo Unico n. 76/90	4.028.364.000						4.028.364.000
L 662/1996 Misure di razionalizzazione della finanza pubblica	154.937.000						154.937.000
DL 67/1997 conv. in L. 135/1997 Disposizioni urgenti per favorire l'occupazione	270.984.924						270.984.924
L 483/1998 fin. interventi di interesse locale	82.633.101	12.911.422	12.911.422	12.911.422	12.911.422	123.949.651	258.228.440
LF 448/1998 Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo	116.202.797	20.658.275	20.658.275	20.658.275	20.658.275	214.329.603	413.165.500

Riepilogo Intervento/Provvedimenti	Terremoto Irpinia e Basilicata 1980						
	Intervento: 410						
Importi in Euro							
PROVVEDIMENTI	2005 e prec.	2006	2007	2008	2009	2010 e succ.	TOTALE
L 144/1999	185.924.484	30.987.414	30.987.414	30.987.414	30.987.414	309.874.140	619.748.280
LF 448/2001	35.000.000	10.000.000	10.000.000	10.000.000	10.000.000	75.000.000	150.000.000
LF 350/2003	5.000.000	10.000.000	10.000.000	10.000.000	10.000.000	105.000.000	150.000.000
Totale Provvedimento	342.127.281	71.645.689	71.645.689	71.645.689	71.645.689	704.203.743	1.332.913.780
L 144/1999							
Delega al Governo Interventi vari per l'occupazione	185.924.484	30.987.414	30.987.414	30.987.414	30.987.414	309.874.140	619.748.280
Rifinanziamenti/Definanziamenti							
LF 448/1998	-185.924.484	-30.987.414	-30.987.414	-30.987.414	-30.987.414	-309.874.140	-619.748.280
Totale Provvedimento	0	0	0	0	0	0	0
LF 488/1999							
Legge Finanziaria 2000	10.328.000	2.582.000	2.582.000	2.582.000	2.582.000	18.074.000	38.730.000
LF 388/2000							
Legge Finanziaria 2001	291.282.036	72.820.509	72.820.509	72.820.509	72.820.509	509.743.563	1.092.307.635
LF 448/2001							
Legge Finanziaria 2002	35.000.000	10.000.000	10.000.000	10.000.000	10.000.000	75.000.000	150.000.000

Riepilogo Intervento/Provvedimenti	Terremoto Irpinia e Basilicata 1980						
	Intervento: 410						
Importi in Euro							
PROVVEDIMENTI	2005 e prec.	2006	2007	2008	2009	2010 e succ.	TOTALE
Rifinanziamenti/Definanziamenti							
LF 448/1998	-35.000.000	-10.000.000	-10.000.000	-10.000.000	-10.000.000	-75.000.000	-150.000.000
Totale Provvedimento	0	0	0	0	0	0	0
L 162/2002							
Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti	3.000.000						3.000.000
LF 350/2003							
Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)	12.000.000	13.500.000	10.000.000	10.000.000	10.000.000	105.000.000	160.500.000
Rifinanziamenti/Definanziamenti							
LF 448/1998	-5.000.000	-10.000.000	-10.000.000	-10.000.000	-10.000.000	-105.000.000	-150.000.000
Totale Provvedimento	7.000.000	3.500.000	0	0	0	0	10.500.000
LF 311/2004							
Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)	5.000.000	5.000.000	5.000.000	5.000.000	5.000.000	50.000.000	75.000.000
LF 266/2005							
Legge Finanziaria 2006		6.000.000	2.000.000	2.000.000	2.000.000	22.000.000	34.000.000
LF 296/2006							
Legge Finanziaria 2007			3.500.000	7.000.000	10.500.000	136.500.000	157.500.000
TOTALE	30.102.784.342	174.459.620	170.459.620	173.959.620	177.459.620	1.564.470.957	32.363.593.779

**Fonte = Ragioneria Generale dello Stato
I.G.A.E.**

ALLEGATO: Elenco dei comuni interessati all'intervento post terremoto

Elenco trasmesso dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.