CORTE DEI CONTI

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

INTERVENTI PER LA RICOSTRUZIONE NEI TERRITORI INTERESSATI DAL SISMA DEL 24 AGOSTO 2016

Deliberazione 27 dicembre 2021, n. 21/2021/G

CORTE DEI CONTI

CORTE DEI CONTI

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

INTERVENTI PER LA RICOSTRUZIONE NEI TERRITORI INTERESSATI DAL SISMA DEL 24 AGOSTO 2016

RELATORE
PRES. CARLO CHIAPPINELLI

CORRELATORE
CONS. CARMELA MIRABELLA

Ha collaborato: per l'istruttoria e l'elaborazione dei dati il dott. Antonio Franco

SOMMARIO

Pag.

Deliberazione 11

* * *

Relazione 17

Sintesi 19

CAPITOLO I - OGGETTO E METODOLOGIA DELL'INDAGINE 27
1. Il sisma del 24 agosto 2016 27
1.1. I primi interventi 27
1.2. La rilevazione dei danni 29
2. Oggetto e metodologia del controllo 36
3. I controlli intestati alla Corte dei conti 38
3.1 I controlli della Sezione Centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato 38
3.2 I controlli delle Sezioni regionali di controllo per l'Abruzzo, il Lazio, le Marche e l'Umbria 39
3.3 La collaborazione con le Sezioni regionali di controllo 41
4. La gestione dell'emergenza 43

CAPITOLO II – IL QUADRO NORMATIVO E LA PROGRAMMAZIONE DELLE RISORSE FINANZIARIE 47
1. Il decreto-legge n. 189/2016 47
1.1 La disciplina della ricostruzione 47
1.2. Le risorse stanziate dal d.l. n. 189/2016 54
2. Gli interventi legislativi successivi al d.l. n. 189/2016 e i relativi stanziamenti di risorse 57
3. Gli stanziamenti complessivi 75

CAPITOLO III – IL FINANZIAMENTO DELLA RICOSTRUZIONE 85
1.Le risorse destinate agli interventi di ricostruzione post sisma 85
1.1. Gli stanziamenti sui capitoli del bilancio statale per la ricostruzione pubblica e il funzionamento della struttura commissariale 85
1.2. Il finanziamento della ricostruzione privata 93
1.3 Le risorse derivanti da erogazioni liberali 96
1.4. Le risorse dei bilanci regionali 97
1.5. Le risorse di provenienza comunitaria 98
1.6. Entrate complessive della contabilità speciale 6035 100
2. La movimentazione finanziaria delle risorse destinate agli interventi di ricostruzione nel bilancio dello Stato 103
3. La movimentazione finanziaria delle risorse sulla contabilità speciale del Commissario straordinario per la ricostruzione 104

4. La movimentazione sulle contabilità speciali dei vice-Commissari straordinari. 119

CAPITOLO IV - LA STRUTTURA COMMISSARIALE E LE SUE FUNZIONI 125
1. Premessa 125
2. Le funzioni assegnate al Commissario straordinario 126
3. Le ordinanze commissariali 130
3.1 Le ordinanze ex articolo 11, comma 2, del decreto-legge n. 76 del 2020 131
4. L'organizzazione della struttura commissariale 138
5. Controlli e monitoraggi 143
5.1. I controlli affidati al Commissario 143
5.2. I controlli dell'Autorità Nazionale Anticorruzione 144
5.3. I controlli della struttura di missione del Ministero dell'Interno 146
6. Il personale della struttura commissariale 153
7. La spesa per la struttura commissariale 168
7.1 Il personale della struttura commissariale 168
7.2. Gli esperti e consulenti 174
7.3. Gli ulteriori costi della struttura commissariale 177

CAPITOLO V - LO STATO DI ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI
RELATIVI ALLA RICOSTRUZIONE PRIVATA 179
1. La disciplina della ricostruzione privata 179
2. Lo stato di attuazione degli interventi 185
3. Interrelazione fra fase dell'emergenza e della ricostruzione 190

CAPITOLO VI – LO STATO DI ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI
RELATIVI ALLA RICOSTRUZIONE PUBBLICA 193
1. L'organizzazione della ricostruzione pubblica 193
2. Lo stato di attuazione degli interventi 197
2.1. Quadro generale 197
2.2. Interventi di edilizia scolastica 206
2.3. Interventi su edifici pubblici destinati a finalità abitative 208
2.4. Gli interventi sui dissesti idrogeologici 209
2.5 Interventi finanziati con le erogazioni liberali 209
2.6 Gli interventi a favore dei beni culturali 210
2.7. Interventi su edifici pubblici interessati da precedenti sismi 213
2.8. Interventi finanziati con le risorse della Camera dei deputati 215
3. Lo stato di attuazione della ricostruzione pubblica sul territorio 216
3.1. La ricostruzione pubblica nell'Abruzzo 217
3.1.1 Quadro generale 217
3.1.2 Interventi di edilizia scolastica 218
3.1.3. Interventi su edifici pubblici destinati a finalità abitative 218
3.1.4 Gli interventi sui dissesti idrogeologici 219
3.1.5 Interventi finanziati con le erogazioni liberali 219

3.1.6. Gli interventi a favore dei beni culturali 219
3.1.7. Interventi vari..... 220
3.2. La ricostruzione pubblica nella regione Lazio 220
3.2.1 Quadro generale 220
3.2.2 Interventi di edilizia scolastica 221
3.2.3. Interventi su edifici pubblici destinati a finalità abitative 221
3.2.4 Gli interventi sui dissesti idrogeologici..... 221
3.2.5 Interventi finanziati con le erogazioni liberali 222
3.2.6. Gli interventi a favore dei beni culturali 222
3.2.7. Interventi vari..... 222
3.3 La ricostruzione pubblica nelle regione Marche 222
3.3.1 Quadro generale 222
3.3.2 Edilizia scolastica..... 224
3.3.3. Interventi su edifici pubblici destinati a finalità abitative 225
3.3.4 Gli interventi sui dissesti idrogeologici..... 225
3.3.5. Gli interventi a favore dei beni culturali 226
3.3.6 Interventi finanziati con le erogazioni liberali 227
3.3.7. Il piano delle opere pubbliche 227
3.3.8 Interventi vari..... 228
3.4. La ricostruzione pubblica nella regione Umbria..... 229
3.4.1 quadro generale 229
3.4.2 Edilizia scolastica..... 229
3.4.3. Interventi su edifici pubblici destinati a finalità abitative 230
3.4.4 Gli interventi sui dissesti idrogeologici..... 230
3.4.5 Interventi finanziati con le erogazioni liberali 230
3.4.6. Gli interventi a favore dei beni culturali 230
3.4.7 Il piano delle opere pubbliche 231
3.4.8. Interventi vari..... 231
3.5 La ricostruzione pubblica gestita direttamente dal Commissario straordinario..... 232

CAPITOLO VII - CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI 235
1. Conclusioni..... 235
2. Esiti del contraddittorio..... 248
3. Raccomandazioni 252

INDICE DELLE TABELLE

Pag.
Tabella n. 1 – Stima dei danni per gli interventi conseguenti al sisma 29
Tabella n. 2 – Edifici pubblici..... 30
Tabella n. 3 - Scuole..... 30
Tabella n. 4 - Ospedali..... 30
Tabella n. 5 – Opere pubbliche e chiese da finanziare 33

Tabella n. 6 - Edifici privati 35
Tabella n. 6-bis - Attività produttive 35
Tabella n. 7 – Provvedimenti per l'emergenza 43
Tabella n. 8 - Movimentazioni 2016-2020, CS Umbria 44
Tabella n. 9 - Movimentazioni 2016-2020, CS Abruzzo 44
Tabella n. 10 - Movimentazioni 2016-2020, CS Lazio 44
Tabella n. 11 - Movimentazioni 2016-2020, CS Marche 45
Tabella n. 12 – Risorse di cui al d.l. n. 189/2016 54
Tabella n. 13 - Misure di cui alla l. n. 232/2016 58
Tabella n. 14 – Risorse di cui al d.l. n. 244/2016 59
Tabella n. 15 - Risorse d.l. n. 8/2017 60
Tabella n. 16 - Risorse d.l. n. 50/2017 62
Tabella n. 17 – Risorse di cui al d.l. n. 91/2017 64
Tabella n. 18 – Risorse di cui al d.l. n. 148/2017 64
Tabella n. 19 – Risorse di cui alla legge n. 205/2017 64
Tabella n. 20 – Risorse di cui al d.l. n. 55/2018 65
Tabella n. 21 – Risorse di cui alla l. 145/2018 (legge di bilancio 2019) 66
Tabella n. 22 – Risorse di cui al d.l. n. 123/2019 67
Tabella n. 23 – Risorse di cui al d.l. n. 104/2020 70
Tabella n. 24 - Misure di cui alla l. n. 178/2020 72
Tabella n. 25 - Misure di cui alla l. n. 183/2020 73
Tabella n. 26 - Sisma Centro-Italia: stanziamento complessivo (2016-2047) 77
Tabella n. 27 - Stanziamenti complessivi 2016-2022 per il Commissario straordinario di Governo 79
Tabella n. 28 - Vincoli di spesa 81
Tabella n. 29 - Stanziamenti per personale e funzionamento periodo 2016- 2022 83
Tabella n. 30 – Andamento aggregato dei capitoli di bilancio (Mef 2173-7436-8006-8007-8008) che finanziano la ricostruzione 86
Tabella n. 31 - Dettaglio dei capitoli di bilancio che finanziano la contabilità speciale n. 6035 del Commissario straordinario per la ricostruzione 87
Tabella n. 32 - Importi effettivamente erogati da CDDPP 95
Tabella n. 33 – Risorse provenienti dalle donazioni ripartite nelle quattro regioni 97
Tabella n. 34 - Contabilità speciale 6035 – Provenienza fondi, anno 2016-2020 101
Tabella n. 35 – Iter risorse per la ricostruzione 2016-2020 104
Tabella n. 36 – Uscite della CS 6035 106
Tabella n. 37 - CS 6035, movimentazione 2016 - 2020 106
Tabella n. 38 - CS 6035, destinatari dei versamenti in uscita 109
Tabella n. 39 – Ordinanze commissariali – Altre 112
Tabella n. 40 - Trasferimenti a Dipartimento Di Protezione Civile 112
Tabella n. 41 – Trasferimenti in uscita CS 6035 - 2017-2020 115
Tabella n. 42 – Uscite totali cs 6035 – Quadro di sintesi 2017-2020 116
Tabella n. 43 - Risorse trasferite agli USR periodo 2017-2020 116
Tabella n. 44 – Risorse erogate a favore della contabilità speciale dei Vice-Commissari 116

Tabella n. 45 - Risorse trasferite agli USR per spese diverse dalla ricostruzione Pubblica 117
Tabella n. 46 - Beneficiari dei trasferimenti 2017-2020 118
Tabella n. 47 - Contabilità speciali dei vice commissari – ENTRATE 119
Tabella n. 48 - Contabilità speciali vice commissari – Provenienza fondi 120
Tabella n. 49 - Contabilità speciali vice commissari – USCITE 121
Tabella n. 50 – Giacenze contabilità speciali 2016- 2020 122
Tabella n. 51 – Percentuale delle uscite delle contabilità dei vice-commissari in rapporto alla somma delle entrate più la giacenza 123
Tabella n. 52 – Andamento delle contabilità speciali nel primo semestre 2021 123
Tabella n. 53 – Compiti del Commissario straordinario finalizzati alla ricostruzione .. 128
Tabella n. 54 - Personale della struttura commissariale centrale ex art. 50, d.l. n. 189/2016 e Dpr 9/9/2016 156
Tabella n. 55 - Unità di personale in servizio presso l'USR Abruzzo 160
Tabella n. 56 – Personale in servizio al 15/12/2020 presso l'USR Regione Abruzzo 160
Tabella n. 57 – Personale con tipologia di lavoro flessibile, in servizio presso l'USR Regione Abruzzo 161
Tabella n. 58 – Dotazione e personale in servizio 2016-2020 – Abruzzo 161
Tabella n. 59 – Costi del personale in servizio della USR Abruzzo 162
Tabella n. 60 – Rimborsi ai comuni delle spese di personale 162
Tabella n. 61 -Unità di personale in servizio presso l'USR Lazio 163
Tabella n. 62 - Costi del personale in servizio – USR Lazio 164
Tabella n. 63 - Unità di personale in servizio presso l'USR Marche 164
Tabella n. 64 - Unità di personale in servizio presso l'USR Umbria 166
Tabella n. 65 – Costi del personale in servizio della Usr Umbria 167
Tabella n. 66 – Fondi per le voci di spesa di personale, programmazione 2020 168
Tabella n. 67 – Budget costo del personale 2021 169
Tabella n. 68 - Costi del personale impiegato 172
Tabella n. 69 – Personale impiegato dalla struttura commissariale da Invitalia e Fintecna 174
Tabella n. 70 – Incarichi conferiti dal Commissario straordinario 176
Tabella n. 71 – Altri costi sostenuti dal Commissario straordinario 178
Tabella n. 72 – Domande di contributo presentate per la ricostruzione privata ..(al 31 dicembre 2020) 185
Tabella n. 73 - Domande di contributo per danni gravi presentate e accolte al 31 dicembre 2020 e aggiornamento al 30 giugno 2021 185
Tabella n. 74 – Ricognizione domande per danni lievi e gravi (al 30 giugno 2021) 188
Tabella n. 75 – Stato domande per ricostruzione privata (al 30 giugno 2021) 188
Tabella n. 76 – Interventi di ricostruzione pubblica al 30 giugno 2020 198
Tabella n. 77 – Opere pubbliche previste nell'ordinanza n. 109 199
Tabella n. 78 – Interventi su opere pubbliche 200
Tabella n. 79 - Ordinanze su interventi su OO.PP.- Aggiornamento periodo 2017-30 sett. 2021 201

Tabella n. 80 - Ordinanze speciali con importi erogati al 30 settembre 2021 202
Tabella n. 81 - Riepilogo dati finanziari ricostruzione pubblica 202
Tabella n. 82 – Movimentazione delle risorse 203
Tabella n. 83 – Dettaglio trasferimenti per USR 203
Tabella n. 84 - Risorse erogate dai vice commissari periodo 2017 - 2020 – Aggiornamento204
Tabella n. 85 – Erogazioni ai vice commissari 205
Tabella n. 86 – Risorse a favore delle contabilità speciali 205
Tabella n. 87 – Avanzamento delle opere – Abruzzo 217
Tabella n. 88 - Avanzamento delle opere – Lazio 221
Tabella n. 89 – Avanzamento delle opere – Marche 223
Tabella n. 90 – Stato di avanzamento delle opere in Umbria 229
Tabella n. 91 - Interventi diretti del commissario straordinario sulle scuole..... 233

INDICE DEI GRAFICI

Grafico n. 1 – Iter risorse per la ricostruzione 105
Grafico n. 2 - Andamento entrate ed uscite CS 6035 106
Grafico n. 3 – Composizione entrate delle contabilità speciali 121

DELIBERAZIONE

Deliberazione n. 21/2021/G

CORTE DEI CONTI

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

Collegi Congiunti
Adunanza del 1 dicembre 2021 e
Camera di consiglio del 1 dicembre 2021

Presieduta dal Presidente Carlo CHIAPPINELLI

Composta dai magistrati:
Presidente della Sezione: Carlo CHIAPPINELLI
Presidente aggiunto della Sezione: Paolo Luigi REBECCHI
Consiglieri: Antonello COLOSIMO, Domenico PECCERILLO, Carmela MIRABELLA, Paola COSA, Giancarlo Antonio DI LECCE, Michele SCARPA, Gerardo DE MARCO, Paolo ROMANO, Mario GUARANY.
Referendari: Khelena NIKIFARAVA

* * *

Visto l'art. 100, comma 2, Cost.;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e, in particolare, l'art. 3, comma 4, ai sensi del quale la Corte dei conti svolge il controllo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche verificando la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge e valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa;

vista la deliberazione della Sezione in data 15 maggio 2020, n. 4/2020/G con la quale è stato approvato il programma di controllo sulla gestione per l'anno 2020 e nel contesto triennale, rimodulando la precedente programmazione di cui alla delibera 1/2018/G ed alla consequenziale attività istruttoria svolta dal cons. Andrea Liberati;

visti gli aggiornamenti operati in coerenza agli "Indirizzi di coordinamento e istruzioni operative inerenti alla collaborazione con altre Sezioni nell'istruttoria delle indagini e alla prosecuzione di quelle assegnate a magistrati non più in Sezione" adottati dal Presidente della Sezione in data 16 dicembre 2020 (prot. 3292);

vista l'esigenza di un coinvolgimento delle Sezioni Regionali di controllo per l'Abruzzo, il Lazio, le Marche e l'Umbria nell'attività istruttoria, secondo quanto disposto dall'art. 7, c. 5, del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti

(Deliberazione n. 14/DEL/2000), ai sensi del quale "*il Presidente cura, altresì, i necessari raccordi con i Presidenti delle Sezioni regionali interessate relativamente a quelle indagini su amministrazioni dello Stato che presentano, comunque, connessioni per materia*" ed in linea con i principi enunciati dalle SS.RR., con delib. n. 21/2018/QMIG, ove si evidenzia la necessità "*di un momento preliminare di coordinamento tra le diverse articolazioni della Corte, definito sia in sede di programmazione generale dell'attività di controllo, sia in momenti successivi, attraverso un opportuno raccordo dei Presidenti delle sezioni centrali e regionali di controllo*";

vista la relazione, presentata dal Presidente Carlo Chiappinelli e dal Consigliere Carmela Mirabella, che illustra gli esiti dell'indagine avente a oggetto "Interventi per la ricostruzione nei territori interessati dal sisma del 24 agosto 2016";

visto l'art. 85, del d.l. 17 marzo 2020 n. 18/2020 e, in particolare, il comma 8-bis (convertito dalla legge n. 27/2020), così come modificato dall'art. 26-ter del d.l. 104/2020 (convertito dalla legge n. 126/2020) recante "Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19";

visto il decreto presidenziale 18 maggio 2020, n. 153, recante "Regole tecniche e operative in materia di svolgimento delle camere di consiglio e delle adunanze in videoconferenza e firma digitale dei provvedimenti dei magistrati nelle funzioni di controllo della Corte dei conti";

viste le "Indicazioni operative per lo svolgimento di adunanze, camere di consiglio e riunioni – ottobre 2020" adottate, in data 1° ottobre 2020 con prot. 2597/2020, dal Presidente della Sezione;

visto il decreto presidenziale 27 ottobre 2020 n. 287 "Regole tecniche e operative in materia di svolgimento in videoconferenza delle udienze del giudice nei giudici innanzi alla Corte dei conti, delle Camere di consiglio e delle adunanze, nonché delle audizioni mediante collegamento da remoto del pubblico ministero";

visti i decreti n. 2/2020 e n. 3/2020 del Presidente della Sezione con cui i Magistrati assegnati alla Sezione medesima sono stati ripartiti tra i diversi collegi;

vista l'ordinanza n. 14/2021 prot. n. 2182 del 13 agosto 2021, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato i Collegi congiunti per l'adunanza del 14 settembre 2021, successivamente differita, al fine della pronuncia sulla gestione in argomento;

vista la nota n. 3041 del 16 novembre 2021 con la quale, in attuazione della succitata ordinanza presidenziale n. 14/2021, il Servizio di segreteria ha dato avviso della convocazione in adunanza della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato per il giorno 1° dicembre 2021, trasmessa ai seguenti uffici:

- Presidenza del Consiglio dei ministri;

Ufficio del Commissario straordinario del Governo per la ricostruzione sisma 2016;

- Ministero dell'economia e delle finanze:

Ufficio di Gabinetto del Ministro;

Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato;

viste le note con le quali si è comunicato alle Sezioni regionali di controllo per l'Abruzzo, il Lazio, le Marche e l'Umbria (rispettivamente ai n. 3048, n. 3047, n. 3046 e n. 3045, tutte in data 16 novembre 2021) lo svolgimento dell'adunanza per il giorno 1° dicembre 2021;

vista la nota n. 3042 del 16 novembre 2021 con la quale si è comunicato al Ministero dell'interno - Struttura di missione antimafia sisma 2016 –lo svolgimento dell'adunanza per il giorno 1° dicembre 2021;

vista la memoria n. 1 dell'Ufficio speciale ricostruzione Regione Lazio, come trasmessa dalla Sezione regionale di controllo per il Lazio, acquisita al protocollo della Sezione al n. 3224 del 29 novembre 2021;

vista la memoria n. 2 dell'Ufficio speciale ricostruzione Regione Umbria, come trasmessa dalla Sezione regionale di controllo per l'Umbria, acquisita al protocollo della Sezione al n. 3229 del 29 novembre 2021;

vista la memoria n. 3 dell'Ufficio speciale ricostruzione Regione Marche, come trasmessa dalla Sezione regionale di controllo per le Marche, acquisita al protocollo della Sezione al n. 3231 del 29 novembre 2021;

vista la memoria n. 4 della Presidenza del Consiglio dei ministri – Commissario straordinario del Governo – acquisita al protocollo della Sezione al n. 3237 del 30 novembre 2021;

vista la memoria n. 5 del Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, acquisita al protocollo della Sezione al n. 3239 del 30 novembre 2021;

vista la memoria n. 6 della Struttura di Missione Prevenzione e contrasto Antimafia Sisma, acquisita al protocollo della Sezione al n. 3246 del 30 novembre 2021;

vista la memoria n. 7 dell'Ufficio speciale ricostruzione Regione Abruzzo, come trasmessa dalla Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, acquisita al protocollo della Sezione al n. 3253 del 30 novembre 2021;

uditi il relatore, Pres. Carlo Chiappinelli e la correlatrice, Cons. Carmela Mirabella;

uditi, in rappresentanza delle Amministrazioni:

- per la Presidenza del Consiglio dei ministri – Ufficio del Commissario straordinario del Governo per la ricostruzione sisma 2016: dott. Giovanni Legnini, Commissario straordinario del Governo;
- per il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della ragioneria generale dello Stato: il dott. Salvatore Vizzini, dirigente e il dott. Andrea Patassini, dirigente;
- per la Struttura di missione prevenzione e contrasto antimafia Sisma, il dott. Paolo Giovanni Grieco, vice Prefetto-vicario

DELIBERA

di approvare, con le indicazioni formulate in sede di Camera di consiglio, la relazione avente a oggetto "Interventi per la ricostruzione nei territori interessati dal sisma del 24 agosto 2016".

La presente deliberazione e l'unita relazione saranno inviate, a cura della Segreteria della Sezione, alla Presidenza del Senato della Repubblica e alla Presidenza della Camera dei deputati, alla Presidenza della Commissione Bilancio del Senato della Repubblica, alla Presidenza della Commissione Bilancio della Camera dei deputati nonché alle seguenti amministrazioni:

- alla Presidenza del Consiglio dei ministri:

Segretariato generale;
Ufficio del Commissario straordinario del Governo per la ricostruzione sisma 2016;

- al Ministero dell'economia e delle finanze:
  Ufficio di Gabinetto del Ministro
  Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato;
- Struttura di missione prevenzione e contrasto antimafia Sisma.

Le amministrazioni interessate comunicheranno alla Corte e al Parlamento, entro sei mesi dalla data di ricevimento della presente relazione, le misure consequenziali adottate ai sensi dell'art. 3, c. 6, l. 14 gennaio 1994, n. 20, come modificato dall'art. 1, c. 172, l. 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006).

Le medesime, ove ritengano di non ottemperare ai rilievi formulati, adotteranno, entro trenta giorni dalla ricezione della presente relazione, l'eventuale provvedimento motivato previsto dall'art. 3, c. 64, l. 24 dicembre 2007, n. 244.

La presente deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (concernente il "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni").

La relativa relazione è inviata, altresì, alle Sezioni Riunite in sede di controllo.

Il Consigliere co-relatore
Carmela Mirabella
f.to digitalmente

Il Presidente relatore
Carlo Chiappinelli
f.to digitalmente

Depositata in segreteria il 27 dicembre 2021

Il dirigente
Antonio Fabio Gioia
f.to digitalmente

RELAZIONE

Sintesi

I. A seguito degli eccezionali eventi sismici che il giorno 24 agosto 2016 hanno colpito il territorio delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria, è stato dichiarato lo stato di emergenza, affidandone la gestione al Servizio nazionale della Protezione civile.

Considerati i gravissimi danneggiamenti alle infrastrutture viarie, agli edifici pubblici e privati, al patrimonio culturale, alla rete dei servizi essenziali e alle attività economiche, è stata prevista e disciplinata una gestione straordinaria delle distinte attività volte alla ricostruzione delle aree colpite dal sisma, affidando le conseguenti attività di indirizzo, coordinamento e impulso al Commissario straordinario del Governo, nominato con DPR del 9 settembre 2016.

La relazione ha ad oggetto lo stato di attuazione degli interventi per la ricostruzione rientranti nella competenza del Commissario straordinario per la ricostruzione e a valere sulle risorse di cui alla contabilità speciale allo stesso intestata.

Propedeutica alla verifica dello stato degli interventi programmati è apparsa l'analisi delle operazioni di stima dei danni derivanti dal sisma e la quantificazione del conseguente fabbisogno finanziario stimato nel 2017, dal Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei ministri, in 16,5 miliardi di euro, comprensivi dei 2,8 miliardi destinati all'emergenza (soluzioni abitative ed altro).

II. Il quadro normativo di riferimento è costituito principalmente dal d.l. 17 ottobre 2016 n. 189, convertito dalla l. 15 dicembre 2016, n. 229 e più volte soggetto a modifiche e integrazioni. La stratificazione di norme, spesso integrative e/o modificative, in tutto o in parte, di disposizioni precedenti, ha suggerito di effettuare una ricostruzione degli interventi legislativi al fine di identificare le procedure, l'organizzazione e le risorse destinate a porre rimedio ai danni provocati dal sisma.

III. La consistenza della provvista finanziaria destinata alla ricostruzione post sisma attraverso la gestione straordinaria del Commissario governativo è documentata dall'importo degli stanziamenti (definitivi) di bilancio a tal fine disponibili nei capitoli dedicati dello stato di previsione del MEF, i quali sono risultati complessivamente pari, al 30 giugno 2021, a circa 4,388 miliardi di euro.

Lo stesso dato, al 31 dicembre 2020, era pari a 4,118 miliardi di euro, dei quali sono risultati impegnati, nei medesimi capitoli di bilancio, complessivamente 2,723 miliardi.

I pagamenti complessivi (in conto competenza e in conto residui), nello stesso periodo 2016-2020, ammontano a circa 2,721 miliardi.

Le risorse per la ricostruzione fuoriescono dal bilancio dello Stato attraverso pagamenti a favore della contabilità speciale 6035, aperta presso la tesoreria statale, intestata al Commissario straordinario; da quest'ultima contabilità, quindi, le risorse confluiscono in parte nelle contabilità speciali dei Presidenti delle Regioni, in qualità di vice-Commissari per la ricostruzione e, per altra parte, costituiscono uscite direttamente utilizzate dal Commissario per gli interventi relativi alla ricostruzione.

A fronte di entrate della contabilità speciale del Commissario straordinario, complessivamente pari, sempre nel periodo 2016-2020, a 2,908 miliardi di euro (dei quali 2,568 miliardi di euro provenienti dal MEF[1]), sono state registrate uscite per complessivi 1,140 miliardi di euro (al 30 giugno 2021 i pagamenti ammontano a complessivi 1,321 miliardi). Di conseguenza sono state registrate, nella medesima contabilità, giacenze inutilizzate per le finalità alle quali erano destinate per diversi anni e per ingenti importi pari, al 31 dicembre 2020, a complessivi 1,769 miliardi.

La Sezione ha accertato che le uscite della contabilità speciale del Commissario straordinario, sempre per il periodo 2016-2020, sono confluite per 372,55 milioni nelle quattro gestioni commissariali regionali, per 570 milioni sono state assegnate alla Protezione civile (in parte per la rimozione delle macerie), per 59,52 milioni di euro corrispondono a pagamenti effettuati direttamente dal Commissario straordinario per interventi di edilizia scolastica e, per la parte rimanente, 138,06 milioni di euro, sono state destinate a finalità varie, tra le quali, l'acconto Tari ai Comuni e i costi delle convenzioni con Invitalia e Fintecna.

Delle risorse (372,55 milioni) versate dal Commissario straordinario alle contabilità speciali dei vice-Commissari, 160,16 milioni di euro sono stati trasferiti per finanziare la ricostruzione pubblica e la rimanente parte (212,39 milioni di euro) per finalità

[1] Vi è, peraltro, una differenza tra i pagamenti a carico dei capitoli del bilancio del MEF e le entrate della contabilità speciale del Commissario straordinario dagli stessi capitoli che, secondo quanto chiarito in sede istruttoria, è dovuta ad una trascrizione contabile, come meglio descritto nel corso della trattazione.

diverse, quali le spese di personale e di funzionamento degli Uffici speciali per la ricostruzione, quelle per la rimozione macerie e per depositi e traslochi, le anticipazioni per la redazione dei progetti di ricostruzione privata da parte dei professionisti e le risorse per la delocalizzazione delle imprese.

Le entrate complessive delle quattro contabilità regionali presentano, al 31/12/2020, un importo maggiore, pari a 431,06 milioni di euro, comprensivo di altre risorse, rappresentate per la maggior parte da trasferimenti del MISE; dette risorse sono state utilizzate dai vice-Commissari complessivamente, nel periodo 2016-2020, per 262,67 milioni di euro.

Al 30 settembre 2021 le risorse trasferite alle contabilità dei vice-Commissari in attuazione delle ordinanze dedicate specificamente alla ricostruzione pubblica sono pari a 319,39 milioni.

IV. Nel complesso quadro organizzativo fissato dalle norme, al Commissario straordinario sono stati assegnati essenzialmente compiti di programmazione dell'uso delle risorse finanziarie, poteri di indirizzo, in special modo per la progettazione, esecuzione degli interventi e per la determinazione dei contributi spettanti ai beneficiari e, infine, poteri di coordinamento e controllo.

I Presidenti delle Regioni operano in qualità di vice-Commissari, in stretto raccordo con il Commissario straordinario, che può delegare loro le proprie funzioni. Il coordinamento è assicurato da appositi organi, quali la cabina di coordinamento, che ha il compito di concordare i contenuti dei provvedimenti da adottare e di assicurare l'applicazione uniforme e unitaria in ciascuna Regione delle ordinanze e direttive commissariali, nonché di verificare periodicamente l'avanzamento della ricostruzione.

I vice-Commissari sovraintendono agli interventi relativi alle opere pubbliche e ai beni culturali di competenza delle Regioni e sono responsabili dei procedimenti relativi alla concessione dei contributi per gli interventi di ricostruzione e riparazione degli immobili privati.

Per la gestione della ricostruzione sono previsti uffici comuni, gli Uffici speciali per la ricostruzione (USR), istituiti dalle Regioni unitamente agli enti locali interessati, ai quali sono assegnati importanti compiti in materia di ricostruzione privata

(pianificazione urbanistica connessa alla ricostruzione, istruttoria e altri adempimenti per il rilascio delle concessioni di contributi) e di ricostruzione pubblica (diretta attuazione degli interventi di ripristino o ricostruzione di opere pubbliche e beni culturali, anche nel ruolo di soggetti attuatori). Operano, inoltre, come uffici di supporto e gestione operativa a servizio dei Comuni anche per i procedimenti relativi ai titoli abilitativi edilizi. Limitatamente ad alcune categorie di immobili i Comuni, d'intesa con gli USR, possono altresì curare l'istruttoria per il rilascio delle concessioni di contributi e di tutti gli adempimenti conseguenti.

Nell'ambito della ricostruzione pubblica, sono individuati come soggetti attuatori le Regioni, anche attraverso gli USR, il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, l'Agenzia del demanio, le Diocesi e i Comuni, le Università (limitatamente agli immobili espressamente previsti).

All'esercizio delle funzioni assegnate il Commissario straordinario provvede anche a mezzo di ordinanze, che trovano solo il limite della Costituzione, dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'ordinamento europeo.

Recentemente, nel chiaro intento di accelerare e semplificare le procedure relative agli interventi di ricostruzione, detto potere è stato rafforzato dal legislatore, il quale ne ha ampliato l'oggetto, consentendo deroghe ulteriori per la nuova categoria delle cosiddette *ordinanze speciali* [2].

Al 31 ottobre 2021 sono state adottate dal Commissario straordinario 121 ordinanze; da aprile ad ottobre 2021 sono state inoltre pubblicate 28 ordinanze speciali.

Al Commissario è riconosciuto un supporto tecnico e amministrativo di carattere straordinario, con una struttura centrale posta alle sue dirette dipendenze e la possibilità di avvalersi degli USR.

---

[2] L'art. 11, c. 2, del d.l. 76/2020 ha disposto che il Commissario straordinario individua con propria ordinanza gli interventi e le opere urgenti e di particolare criticità, anche relativi alla ricostruzione dei centri storici dei comuni maggiormente colpiti, per i quali i poteri di ordinanza a lui attribuiti dall'art. 2, c. 2 del d.l. 189/2016, sono esercitabili in deroga a ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, delle disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, ivi inclusi quelli derivanti dalle direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE.

Alla complessa struttura commissariale è assegnato personale di pubbliche Amministrazioni in posizione di comando, dipendenti appositamente assunti da Regioni ed Enti locali per le esigenze della ricostruzione e personale di Invitalia e Fintecna, utilizzato sulla base di apposite convenzioni.

V. Il legislatore ha previsto la possibilità di concedere contributi per gli interventi di ricostruzione o di recupero degli immobili privati distrutti o danneggiati dalla crisi sismica.

La procedura per la concessione dei contributi è oggetto di una disciplina complessa, che coinvolge diversi soggetti istituzionali: al Commissario è assegnato il compito di coordinare gli interventi, di sovraintendere all'attività dei vice-Commissari di concessione ed erogazione dei contributi e di vigilare sulla relativa fase attuativa.

Recentemente sono state introdotte, con norme legislative e ordinanze commissariali, molteplici elementi di semplificazione della procedura e di accelerazione della relativa conclusione, nel chiaro intento di dare un forte impulso all'attuazione della ricostruzione. In particolare, con l'attribuzione ai professionisti del compito di certificare progetti e conformità degli interventi (ordinanza 100/2020), sono stati ridotti drasticamente i tempi necessari per ottenere il contributo, passando da una media di oltre 16 mesi ad un massimo di 90 giorni dalla richiesta.

La concessione dei contributi è disposta sulla base dei danni verificati e gli stessi sono erogati con le modalità del finanziamento agevolato, senza oneri di rimborso a carico dei beneficiari, essendo gli stessi oneri rimborsati, per capitale e interessi, tramite cessione alla banca di un credito d'imposta di pari importo accordato *ex lege*.

In concreto l'erogazione dei contributi avviene solo al momento del pagamento dei vari stati di avanzamento lavori e non richiede accantonamenti preventivi.

A fronte di 80.000 immobili censiti come inagibili, a tutto il 2020 risultano presentate 19.568 domande di contributo, delle quali 14.695 per danni lievi e 4.873 per danni gravi. Il dato registra un incremento nell'anno in corso, con 20.669 domande presentate al 30 giugno 2021, di cui 14.773 per danni lievi. Le domande presentate riguardano circa 22 mila edifici e sono riferite a 52 mila unità immobiliari. I tre quarti delle domande presentate riguardano interventi di riparazione dei danni lievi.

Circa un terzo del totale complessivo delle domande di contributo per la ricostruzione risultano essere state presentate nel periodo da giugno 2020 a giugno 2021 (6.721 richieste).

Il sensibile aumento delle richieste di contributo è da collegare presumibilmente alle numerose ordinanze adottate nel corso del 2020 e nei primi mesi del 2021 con le quali, in particolare, è stata prevista una forma semplificata delle domande per i danni lievi e al fatto che non sono intervenute nuove proroghe alla scadenza del termine per le relative istanze, mentre in passato tale termine è stato più volte prorogato (ben undici volte).

Le domande presentate sono state accolte, complessivamente per tutte le Regioni, per circa la metà: delle 20.669 domande presentate alla fine di giugno del 2021 ne sono state approvate 10.263, con un notevole incremento delle istanze accolte nell'ultimo anno (da 4.300 di fine 2019, a 5.325 di fine giugno 2020, ad oltre 10 mila attuali). Il resto delle domande presentate è stato respinto o non ancora esaminato.

Per quanto concerne i danni gravi, al 30 giugno 2021, sulla Piattaforma informatica della struttura commissariale risultano presenti 5.876 richieste di contributo, per un importo complessivo pari a 3,7 miliardi di euro.

Con riferimento sia ai danni lievi che ai danni gravi, gli importi richiesti dai cittadini con istanze complessivamente presentate agli Uffici Speciali delle quattro Regioni, alla fine di giugno del 2021, ammontano a circa 5,4 miliardi di euro.

Rispetto all'importo dei contributi richiesti alla struttura commissariale centrale, l'importo dei contributi concessi risulta pari a 2,96 miliardi, di cui effettivamente liquidati, al 30 giugno 2021, 1,03 miliardi.

VI. I danni alle infrastrutture, ai beni culturali e agli edifici e beni pubblici sono stati inizialmente stimati, nel 2017, in complessivi 5,3 miliardi di euro[3].

Il d.l. n. 189/2016 ha disposto la concessione di contributi a favore degli interventi per la ricostruzione, la riparazione e il ripristino degli edifici pubblici, degli interventi volti ad assicurare la funzionalità dei servizi pubblici e degli interventi sui beni del

[3] L'importo complessivo della stima dei danni per gli interventi conseguenti al sisma, pari a 8,11 miliardi, riportati nella tabella 1 della presente relazione, è stato epurato delle spese per l'emergenza (spese per soluzioni abitative di emergenza e spese per i servizi di emergenza).

patrimonio artistico e culturale (art. 14, c. 1).

I contributi sono erogati secondo le modalità attuative e i criteri definiti dal Commissario straordinario il quale, con proprie ordinanze, ha dettato la programmazione degli interventi in materia di edilizia scolastica, di beni culturali, di edifici pubblici destinati a finalità abitative, di dissesti idrogeologici e, più in generale, di opere pubbliche. Recentemente, con ordinanze commissariali, è stata data anche attuazione alle norme di semplificazione degli appalti.

Le opere programmate e finanziate dalle ordinanze commissariali, di complessa attuazione, ammontano a 2.619; fra queste si contano anche 936 chiese, 316 edifici di edilizia pubblica residenziale, 250 scuole, 236 opere di urbanizzazione, 152 opere pubbliche diverse, 150 sedi municipali, 143 interventi per mitigazione dei dissesti idrogeologici, 102 strutture sociali.

A fronte di interventi previsti dalle ordinanze commissariali e con le stesse finanziati, al 31/12/2020, per complessivi a 2.383,63 milioni euro, risultavano erogate dalla contabilità speciale del Commissario straordinario, per la ricostruzione pubblica, risorse per 266,508 milioni di euro, dei quali trasferiti alle contabilità speciali dei vice-Commissari 160,16 milioni di euro. Di tali ultime risorse, i vice-Commissari hanno erogato, nello stesso periodo, 69,92 milioni di euro sia per le attività svolte in qualità di soggetto attuatore, sia riversando le somme agli altri soggetti attuatori individuati dalla normativa.

Recentemente gli interventi hanno registrato un sostanziale avanzamento: al 30 settembre 2021, con le ordinanze speciali, sono state programmate ulteriori opere e l'importo delle risorse complessivamente erogate per la ricostruzione pubblica ha raggiunto 468,32 milioni di euro, dei quali 319,39 milioni di euro trasferiti alle contabilità speciali dei vice-Commissari.

Lo stato di attuazione degli interventi è stato analizzato, per ciascuna delle quattro Regioni interessate, attraverso i dati resi disponibili dal Commissario straordinario e dai vice-Commissari.

Per le esigenze della scuola, agli interventi ritenuti necessari subito dopo il sisma si sono aggiunte altre opere nel corso degli anni. Attualmente, nell'elenco delle opere

pubbliche, sono previsti 250 interventi di edilizia scolastica. Secondo quanto dichiarato dal Commissario, inoltre, sono numerose le scuole per le quali sono ancora da finanziare i necessari interventi di recupero e ricostruzione; recentemente ne sono state individuate altre 184 che devono essere ripristinate e messe in sicurezza.

Per gli interventi su edifici pubblici destinati a finalità abitative (n. 316 edifici), sono stati stimati costi complessivi per circa 197,2 milioni di euro (ordinanza n. 86/2020).

Per i dissesti idrogeologici sono previsti 143 interventi, la cui attuazione era ancora prevalentemente in fase di progettazione alla fine dello scorso anno. Nel corso del corrente anno si è registrato l'aumento dei pagamenti relativi alle opere per fronteggiare i dissesti e per lo smaltimento delle macerie, passati da 48 del 31 dicembre 2020, a 118 milioni di euro del 30 giugno 2021.

Il quadro degli interventi a favore dei beni culturali è risultato molto complesso. Da ultimo, con ordinanza 105/2020, sono stati previsti complessivamente 640 interventi, con una stima pari a 275 milioni. L'attuazione del programma è ancora parziale.

Va, peraltro, evidenziato che il quadro delineato è ancora in evoluzione per effetto della ricognizione delle opere pubbliche e delle chiese danneggiate che sta coinvolgendo tutti i comuni, le amministrazioni pubbliche e le diocesi delle regioni interessate, invitati a confermare gli stati di avanzamento e i cronoprogrammi delle opere già finanziate e ad individuare le ulteriori esigenze. Secondo quanto riportato dal Commissario, i rilevamenti effettuati, ancora in fase di verifica, hanno individuato altre 3.695 opere pubbliche (di cui 1.100 chiese) oltre quelle già in elenco, tra le quali numerose scuole.

CAPITOLO I
OGGETTO E METODOLOGIA DELL'INDAGINE

Sommario: 1. Il sisma del 24 agosto 2016: i primi interventi e la rilevazione dei danni. 2. Oggetto e metodologia di controllo. 3. I controlli intestati alla Corte dei conti. 3.1 I controlli della Sezione Centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato. 3.2 I controlli delle Sezioni regionali di controllo per l'Abruzzo, il Lazio, le Marche e l'Umbria. 3.3 La collaborazione con le Sezioni regionali di controllo. 4. La gestione dell'emergenza.

1. Il sisma del 24 agosto 2016

1.1. I primi interventi

Il 24 agosto 2016 un terremoto di magnitudo 6.0 ha colpito i territori delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria.

I fenomeni sismici hanno provocato la perdita di vite umane, numerosi feriti, dispersi e sfollati e gravi danneggiamenti alle infrastrutture viarie, a edifici pubblici e privati, alla rete dei servizi essenziali ed alle attività economiche.

Ai sessantadue Comuni inizialmente ricadenti nel cratere sismico[4], a seguito degli eventi sismici del 26-30 ottobre 2016 e del 18 gennaio 2017, si sono aggiunti, rispettivamente, prima ulteriori sessantanove[5] e poi ancora nove Comuni[6]. Il numero definitivo dei Comuni del cratere, anche a seguito di successive fusioni e accorpamenti, è pari a 138 Enti.

Tenuto conto che detta situazione di emergenza, per intensità ed estensione, non si presentava come fronteggiabile con mezzi e poteri ordinari, è stato disposto immediatamente il coinvolgimento delle componenti e delle strutture operative del Servizio nazionale della Protezione civile e, con delibera del Consiglio dei Ministri, in data 25 agosto 2016, è stato dichiarato lo stato di emergenza, al fine di porre in essere tempestivamente tutte le iniziative di carattere straordinario finalizzate al superamento della grave situazione determinatasi.

Agli interventi da effettuare in vigenza dello stato di emergenza, è stato stabilito si provvedesse con ordinanze del Capo del Dipartimento della Protezione civile, in

[4] Elenco allegato al decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, nella versione originaria.
[5] Allegato 2 alla legge 15 dicembre 2016, n. 229, di conversione del d.l. 189/2016.
[6] Decreto-legge n. 8/2017.

deroga a ogni disposizione vigente e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico. Le attività del Servizio nazionale della Protezione civile finalizzate alla gestione dell'emergenza sono disciplinate dalla l. 24 febbraio 1992, n. 225, a valere sul Fondo per le emergenze nazionali di cui all'art. 5, c. 5-quinquies, della medesima legge.

Per le distinte attività volte alla ricostruzione delle aree colpite dal sisma, il DPR 9 settembre 2016 ha ritenuto necessario individuare appositi strumenti di disciplina e ha proceduto alla nomina di un Commissario straordinario del Governo per l'esercizio delle relative attività di indirizzo, coordinamento e impulso, al fine di assicurarne il tempestivo avvio. A detto Commissario sono stati assegnati, in particolare, il coordinamento delle amministrazioni statali, anche in raccordo con i Presidenti delle Regioni e i Sindaci interessati, nonché con l'Autorità Nazionale Anticorruzione, la definizione dei piani, dei programmi di intervento, delle risorse necessarie e delle procedure amministrative finalizzati alla ricostruzione degli edifici pubblici e privati, nonché delle infrastrutture nei territori colpiti dal sisma, avvalendosi di una struttura posta alle sue dirette dipendenze.

Con il d.l. 17 ottobre 2016, n. 189, il legislatore ha provveduto a dettare la disciplina degli interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici[7], relativi sia all'assistenza alla popolazione, la cui attuazione è stata rimessa all'organizzazione della Protezione civile, sia a quelli riguardanti la riparazione, la ricostruzione e la ripresa economica dei territori interessati dal sisma, assegnati in via prioritaria al Commissario per la ricostruzione.

Le due gestioni, una risalente all'autorità di protezione civile e l'altra ad un Commissario appositamente nominato, hanno entrambe natura straordinaria.

Entrambe le gestioni hanno costituito oggetto di successive proroghe; da ultimo il d.l. 14 agosto 2020, n. 104 ha disposto la proroga al 31 dicembre 2021.

---

[7] Il d.l. n. 189/2016 aveva individuato inizialmente sessantadue Comuni ricadenti nel cratere sismico (elenco di cui all'allegato 1). Detto elenco è stato esteso ad ulteriori sessantanove Comuni del cratere (legge 15 dicembre 2016, n. 229, di conversione del d.l. 189/2016, allegato 2), a seguito degli ulteriori eventi sismici del 26 e 30 ottobre 2016 e a nove nuove unità a seguito degli eventi sismici del 18 gennaio 2017 (il d.l. n. 8/2017). Ad esito anche di fusioni e accorpamenti il numero dei Comuni del cratere sismico è stato definito in 138 (dati tratti dalla *due dilgence* di Invitalia SpA, di marzo 2020).

Le relative funzioni, pur presentandosi come diverse e separate per finalità, procedure e risorse dedicate, spesso sono risultate sovrapponibili, per come sono state definite ed esercitate.

1.2. La rilevazione dei danni

Il legislatore (art. 2, c. 1, lett. *c*, d.l. n. 189/2016) ha assegnato al Commissario straordinario per la ricostruzione il compito di effettuare una ricognizione dei danni e di determinare, di concerto con le Regioni e con il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, secondo criteri omogenei, il quadro complessivo dei danni medesimi e, conseguentemente, di stimare il relativo fabbisogno finanziario.

Nei mesi successivi agli eventi sismici è stata effettuata, dal Dipartimento di Protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri, una prima stima dei danni e del fabbisogno, finalizzata all'istruttoria necessaria per l'attivazione del FSUE[8].

La stima, che comprende, oltre ai danni diretti, anche i c.d. costi eleggibili che lo Stato sostiene per far fronte all'emergenza, viene di seguito riportata.

Tabella n. 1 – Stima dei danni per gli interventi conseguenti al sisma (importi in euro)

	Totale	Di cui patrimonio pubblico
Infrastrutture (dissesti idrogeologici, trasporti, energia, telecomunicazioni, etc.)	2.063.613.490,89	2.059.180.978,65
Attività produttive, agricoltura e silvicultura	358.480.031,80	
Edilizia e beni privati	8.000.000.000,00	
Beni culturali	2.503.000.000,00	2.503.000.000,90
Soluzioni abitative di emergenza e spese per i servizi di emergenza	2.800.114.320,85	2.800.114.320,85
Edifici e beni pubblici	750.000.000,00	750.000.000,00
TOTALE	**16.475.207.843,54**	**8.112.295.299,50**

Fonte: Commissario straordinario, da Dipartimento di Protezione civile – European Union Solidarity Fund (Eusf).

All'inizio del 2017 risulta essere stato effettuato dalla struttura commissariale un censimento mediante l'utilizzo della piattaforma "opere pubbliche sisma 2016" con l'intento di raccogliere tutte le esigenze delle Amministrazioni coinvolte.

Di seguito vengono riportati i dati degli edifici pubblici danneggiati.

[8] Relazione allegata a nota pervenuta il 10 settembre 2020, al protocollo SCEN-GES-SCCGA -0002406 della Sezione.

Tabella n. 2 – Edifici pubblici

	Abruzzo	Lazio	Marche	Umbria
Edifici pubblici presenti nel cratere	dati non disponibili	dati non disponibili	dati non disponibili	dati non disponibili
Edifici pubblici danneggiati	489	309	2552	715

Fonte: Commissario straordinario di Governo.

I dati relativi agli edifici scolastici e agli ospedali danneggiati sono riportati di seguito.

Tabella n. 3 – Scuole

	Abruzzo	Lazio	Marche	Umbria
Numero scuole censite (Istat) nei comuni del cratere	131*	86	399**	74
Scuole danneggiate dentro e fuori dal cratere	25	66	186	118***
Scuole danneggiate fuori cratere (F.C.)	56	2	46	98****

* ARES – dato riferito al numero degli edifici scolastici e non al numero delle scuole (in un edificio scolastico possono coesistere diversi istituti scolastici).
** MIUR. Anno scolastico 2014/2015. Valori assoluti.
*** Si intendono corpi di fabbrica e sono compresi gli edifici adibiti a palestra e le scuole "paritarie".
**** Si intendono corpi di fabbrica e sono compresi gli edifici adibiti a palestra e le scuole "paritarie".
Fonte: Commissario straordinario di Governo.

Tabella n. 4 – Ospedali

	Abruzzo	Lazio	Marche	Umbria
Numero ospedali	1	2	11	14 (3 nel cratere)
Numero ospedali danneggiati	0	1	11	3
Numero ospedali danneggiati F.C.	0	1	2	2

Fonte: Commissario straordinario di Governo.

In sede istruttoria il Commissario straordinario ha comunicato che i dati relativi alle segnalazioni di esigenze di intervento registrate per le opere pubbliche sulla citata piattaforma (pari a ca. 4.800) non sono da considerare esaustivi e completi, a causa delle criticità riscontrate (assenza di una classificazione univoca per tipologia di intervento e di un canale unico di ricognizione delle segnalazioni dei danni, interruzione della rilevazione nel 2018, con conseguente mancata acquisizione di ulteriori esigenze di intervento successive).

Secondo lo stesso Commissario straordinario[9], anche la stima della Protezione civile è da considerare parziale, in quanto non tiene conto delle esigenze che sono andate emergendo con l'avanzamento della ricostruzione. Il caso più diffuso è rappresentato dalla necessità di rifacimento dei sottoservizi nei centri maggiormente colpiti, che non sono stati né quantificati, né progettati; inoltre è stato rilevato che il sisma ha causato danni ingenti alle infrastrutture e alle opere pubbliche anche fuori dal cosiddetto cratere sismico.

Anche questa Sezione, già in sede istruttoria, aveva espresso forti perplessità sul mancato aggiornamento della stima dei danni e della conseguente determinazione del fabbisogno finanziario.

Al riguardo, il Commissario straordinario ha, da ultimo, comunicato che, prendendo atto della descritta situazione e al fine di promuovere un'efficace azione di programmazione degli interventi, ha stipulato, nell'aprile 2021, un accordo con il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato e Dipartimento delle Finanze ai fini dell'affidamento a Soluzioni per il Sistema Economico s.p.a. (S.O.S.E. s.p.a.), società *in house* del MEF, dell'attività per il censimento e la stima dei danni agli immobili pubblici danneggiati, che sarà oggetto di un provvedimento commissariale di formale definizione presumibilmente entro gennaio 2022.

Tale operazione di ricognizione è stata riferita a tutti i soggetti pubblici che hanno sede o sono proprietari di immobili nei comuni ricompresi nel cratere o fuori cratere nelle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche ed Umbria e riguarda tutti gli edifici e le infrastrutture pubbliche danneggiati dal sisma e di quelle sulle quali è imprescindibile intervenire per connessione con la ricostruzione privata e pubblica.

Per la realizzazione delle attività è stata sviluppata una piattaforma informatica per la raccolta e la sistematizzazione dei dati che affluiscono dai soggetti proprietari.

L'attività è stata divisa in due fasi. In una prima fase, conclusa a maggio 2021, si è proceduto alla rilevazione dei dati relativi agli immobili danneggiati, attraverso la

[9] Relazione sulla ricostruzione allegata alla nota pervenuta il 10 settembre 2020, al protocollo SCEN-GES-SCCGA-0002406 della Sezione.

definizione e la distribuzione agli enti proprietari di una scheda semplificata, precompilata grazie alle informazioni reperite nelle banche dati già operative degli USR e della struttura commissariale, predisposta per l'univoca identificazione: della platea delle opere (già mappate o aggiuntive perché non censite in precedenza), del nesso di causalità del danno con il sisma e della conseguente stima economica del ripristino delle opere stesse, con esclusivo riferimento agli interventi non ancora finanziati.

A conclusione di tale fase preliminare, volta ad individuare la platea di opere non ancora finanziate che presentano i necessari requisiti di ammissibilità al contributo pubblico per la ricostruzione, ha fatto seguito una seconda fase, regolata da due termini differenziati, il primo per il censimento delle scuole non ancora finanziate, conclusosi a metà luglio 2021, ed il secondo dedicato alle altre opere pubbliche (diverse dalle scuole) non finanziate, conclusosi, dopo la proroga del termine inizialmente previsto per fine luglio 2021, il 3 settembre 2021.

Nel corso di tale seconda fase, è stato somministrato ai soggetti proprietari un questionario per la raccolta di dettagliate informazioni in ordine alla tipologia d'intervento e alla stima più puntuale del finanziamento occorrente, da determinare utilizzando i costi parametrici, sulla base delle esperienze progettuali già maturate con le precedenti programmazioni per categoria di intervento, ovvero sulla base di progetti di fattibilità tecnico-economica, laddove già posseduti dai soggetti attuatori più virtuosi che hanno anticipato la fase di accertamento più puntuale delle esigenze di finanziamento. In tale fase è, altresì, richiesta l'individuazione del soggetto attuatore dotato di risorse tecniche ed organizzative adeguate. Alla conclusione della raccolta dei dati della seconda fase, e comunque alla chiusura della compilazione dei dati da parte del soggetto attuatore, segue un processo di verifica e validazione da parte degli USR territorialmente competenti per ciascuna scheda, volto al definitivo accertamento della completezza, congruenza e ammissibilità dell'intervento al finanziamento.

Allo stato, la rilevazione ha fatto emergere che, tra le opere che non sono state ancora oggetto di programmazione e di finanziamento con ordinanza, presentano i requisiti richiesti n. 3.887 interventi (che si aggiungono alle 1.289 inserite nel primo

elenco) per un importo da finanziare pari ad euro 3,2 miliardi.

Inoltre, è in corso la ricognizione sulle chiese e gli edifici di culto non ancora finanziati: al 30 ottobre 2021 risultano pervenute 1.105 schede di censimento, per una spesa stimata di 580 milioni di euro, a fronte, tuttavia, dell'esistenza di oltre 3 mila edifici di culto danneggiati, stando ai dati sui danni rilevati immediatamente dopo il sisma dagli Enti competenti (Ministero della cultura, Dipartimento della Protezione Civile – Reluis). I dati finora raccolti lasciano presumere, secondo quanto riferito dal Commissario, un numero più consistente di nuove opere da realizzare, pari a circa ulteriori 1.000, per una esigenza aggiuntiva di 1,4 miliardi di euro di finanziamento.

La tabella che segue rappresenta, distintamente per opere pubbliche e edifici ecclesiastici, il numero di interventi da finanziare e i relativi costi previsti.

Tabella n. 5 – Opere pubbliche e chiese da finanziare (a novembre 2021) (in euro)

Regione	Opere da finanziare (n.)	Importo previsto
Opere pubbliche		
Abruzzo	339	299.610.655,28
Lazio	383	280.811.243,20
Marche	2485	2.142.329.949,40
Umbria	680	479.644.488,00
Totale	**3887**	**3.202.396.335,88**
Chiese		
Abruzzo	414	285.472.718,91
Lazio	44	21.630.000,00
Marche	561	248.675.786,57
Umbria	86	24.470.660,00
Totale	**1105**	**580.249.165,48**

Fonte: Commissario straordinario di Governo.

Per quanto concerne gli edifici privati, momento propedeutico alla determinazione degli immobili danneggiati è stata la valutazione dell'agibilità post sisma delle costruzioni danneggiate, dal cui esito è dipesa l'adozione dell'ordinanza sindacale di inagibilità e la conseguente possibilità per la popolazione locale di rientrare nella propria casa o di essere destinataria delle diverse forme di assistenza prevista, quali il ricovero in strutture abitative di emergenza e l'assegnazione di contributo per l'autonoma sistemazione (CAS).

La prima valutazione dei danni è stata effettuata con la redazione della scheda di primo livello di rilevamento del danno, pronto intervento e agibilità per edifici

ordinari nell'emergenza sismica (AeDES - agibilità e danno nell'emergenza sismica), finalizzata al rilevamento delle caratteristiche tipologiche del danno e dell'agibilità degli edifici ordinari nella fase di emergenza che ha seguito il terremoto[10] e basata sul livello operativo, cioè il livello del danno subito e la vulnerabilità sismica dell'edificio.

Il notevole incremento del quadro di danneggiamento causato dai successivi eventi del 26 e 30 ottobre 2016 e la necessità di velocizzare quanto più possibile l'analisi del danno al patrimonio edilizio privato, hanno portato all'adozione di un altro strumento finalizzato a selezionare gli edifici agibili rispetto a quelli non immediatamente utilizzabili, la scheda sintetica 'FAST' (scheda per il rilevamento sui Fabbricati per l'Agibilità Sintetica post-Terremoto), e ad una diversa modalità di compilazione delle schede AeDES per gli edifici danneggiati ritenuti inutilizzabili, redatte da liberi professionisti incaricati dagli aventi diritto ai contributi[11]. La redazione della scheda AeDES, basandosi sull'esperienza del certificatore, è stata redatta sulla base di un'analisi visiva, a fronte di approfondimenti e rilievi di dettaglio necessari invece

---

[10] La scheda AeDES è uno strumento di rilevazione del danno introdotto dal Dipartimento della Protezione Civile durante le operazioni conseguenti l'evento simico del 26 settembre 1997 che colpì le regioni Marche e Umbria. In tale contesto la relativa denominazione era scheda GNDT. Fin dalla ricostruzione post-sisma 1997, questo strumento, proprio della fase emergenziale, è stato utilizzato come supporto alla ricostruzione con modalità differenti. In particolare, nelle fasi di ricostruzione:
- Sisma Umbria-Marche 1997: ha rappresentato un punto di riferimento per l'individuazione dell'immobile da ammettere a finanziamento e fornito elementi per le verifiche propedeutiche all'ammissibilità a finanziamento (utilizzo, funzione, etc). La determinazione del contributo era però indipendente dall'esito. Anche gli agibili erano infatti ammessi a finanziamento;
- Sisma Abruzzo 2009: ha rappresentato l'unico elemento per la determinazione del contributo. All'esito, compreso quello A (agibile), corrispondeva l'individuazione del costo parametrico;
- Sisma Emilia 2012: ha rappresentato l'unico elemento per l'esclusione dal contributo in presenza di esito A (agibile). La determinazione del contributo per esiti diversi da A era la conseguenza di valutazioni tecniche specifiche e l'ammontare del contributo non era collegato ad uno specifico esito;
- Sisma Centro Italia 2016: rappresenta l'unico elemento per l'esclusione dal contributo in presenza di esito A (agibile). La determinazione del contributo per esiti diversi da A è la conseguenza di valutazioni tecniche specifiche e l'ammontare del contributo non è collegato ad uno specifico esito.

[11] In particolare, i tecnici professionisti iscritti agli ordini e collegi professionali e nell'elenco speciale di cui all'art. 34 del d.l. n. 189 del 2016, abilitati all'esercizio della professione relativamente a competenze di tipo tecnico e strutturale nell'ambito dell'edilizia, fatti salvi i casi particolari disciplinati dall'art. 1 dell'ordinanza del Capo del dipartimento della Protezione civile n. 422/2016, hanno potuto essere incaricati della compilazione delle schede AeDES anche indipendentemente dall'attività progettuale. Dal punto di vista procedurale, i tecnici liberi professionisti redigono e consegnano agli Uffici speciali per la ricostruzione le schede AeDES degli edifici danneggiati e dichiarati inutilizzabili sulla base delle schede FAST, corredate dalle relative perizie giurate, allegando documentazione fotografica ed sintetica relazione elaborata con particolare riferimento alle sezioni 3, 4, 5, 7 e 8 della scheda nonché adeguata giustificazione del nesso di causalità del danno come determinato dagli eventi della sequenza sismica iniziata il 24 agosto 2016.

nella fase del rilievo del danno per la progettazione[12].

Sulla base delle schede Aedes e Fast, compilate a seguito dei sopralluoghi sommari condotti dopo i terremoti del 2016-2017 (110 mila scosse che hanno costretto i tecnici a effettuare ripetute verifiche, anche sugli stessi edifici), gli edifici privati danneggiati sono stati stimati in 80.346, 50.000 mila dei quali, il 62 per cento del totale, con un danno ritenuto grave. Nessuna quantificazione ha riguardato gli importi necessari ad affrontare le spese per la ricostruzione degli immobili danneggiati.

Tabella n. 6 – Edifici privati

	Abruzzo	Lazio	Marche	Umbria
Edifici privati presenti nel cratere	24.221	25.406	84.978	19.034
Edifici privati danneggiati	12.941	10.096	45.419	11.890
di cui fuori cratere	4.002	560	3.793	3.855

Fonte: Dati forniti dal Commissario di Governo, ricavati dal censimento del 2017 e mai ulteriormente aggiornati.

La tabella che segue riguarda, invece, i danni concernenti le attività produttive.

Tabella n. 6-bis – Attività produttive[13]

	Abruzzo	Lazio	Marche	Umbria
Imprese nel territorio	7.934	5.357	146.040	4.215
Imprese danneggiate, dentro e fuori cratere	190	260	18.063	484
Numero di lavoratori totali per imprese	24.239	14.718	640.000	13.070

Fonte: Commissario straordinario di Governo.

[12] L'ufficio commissariale ha rappresentato che nella fase istruttoria relativa alla presentazione nelle Marche delle prime 2.600 pratiche della ricostruzione si sono registrati diversi problemi collegati agli esiti delle schede AeDES; al riguardo è da considerare che la valutazione con esiti A della scheda medesima assume una valenza rilevante non solo per la valutazione dell'effettiva utilizzabilità dell'immobile, ma perché tale esito inficia l'ammissibilità a contributo per la riparazione del danno ed il rafforzamento locale, ovvero per il miglioramento o l'adeguamento sismico.

[13] Relativamente al dato relativo alle imprese nel territorio della Regione Marche, il dato proviene da Infocamere – Movimprese Imprese attive 2° trim. 2020; relativamente al dato della Regione Abruzzo sulle imprese danneggiate, il Commissario riferisce che non è possibile ricavare il numero totale di imprese danneggiate sull'intera regione Abruzzo per indisponibilità del dato. Il dato indicato è riferito al numero totale di pratiche presentate alla data del 31/05/2020; relativamente al dato delle imprese danneggiate della Regione Marche la fonte è ISTAT-Indagine sulle Forze di lavoro. Stime trimestrali: 1° trimestre 2020; relativamente al dato delle imprese danneggiate della Regione Umbria la fonte è rappresentata da tutte le richieste di delocalizzazione pervenute; in relazione al numero dei lavoratori nella Regione Marche il dato deriva dalla somma delle attività produttive delocalizzate ai sensi dell'Ordinanza del Commissario Straordinario del Governo n. 9/2016 (n. 1.190), a cui si aggiunge una stima (40%) di quelle ricomprese alla voce "Edifici privati danneggiati" della tabella n. 2 sopra riportata (n. 16.873).

La situazione è rimasta cristallizzata fino al 2020, come fatto osservare alla struttura commissariale da questa Sezione già nel corso dell'istruttoria. Soltanto nell'ultimo anno, il Commissario ha predisposto e avviato l'attività volta, attraverso la ricognizione puntuale dei danni subiti dagli immobili privati, residenziali e produttivi, alla predisposizione di un quadro preciso e compiuto del fabbisogno finanziario della ricostruzione privata.

Al suddetto fine, ai cittadini è stato chiesto di prenotare il contributo con una comunicazione telematica alla Struttura, pena la decadenza del contributo stesso. Alla scadenza del 30 settembre scorso (termine inizialmente fissato e poi prorogato al 15 dicembre 2021), erano pervenute alla Struttura commissariale circa 28 mila manifestazioni di volontà, per la riparazione/ricostruzione di 37 mila edifici, con un costo dichiarato dai professionisti di 14,2 miliardi.

La ricognizione, tenendo conto anche delle richieste di contributo già presentate, evidenzia il primo quadro attendibile, anche se non definitivo, della ricostruzione privata dopo i terremoti del 2016.

Gli edifici per i quali sono state presentate o prenotate le richieste di contributo sono 58 mila, per oltre 125 mila unità immobiliari complessive. Considerati i contributi richiesti con le domande già presentate e i costi degli interventi dichiarati con la manifestazione di volontà, il costo stimato della ricostruzione privata è di almeno 19,7 miliardi. Ciò a fronte di 6,1 miliardi lordi del Plafond Centro Italia gestito da CDDPP e finanziato con le risorse del bilancio pubblico.

Conclusivamente, il Commissario straordinario, in sede di memoria conclusiva, ha indicato, allo stato degli atti, una stima dei costi complessivi di circa 27 miliardi di euro, considerate le esigenze della ricostruzione privata, di quella pubblica, e degli edifici di culto.

2. Oggetto e metodologia del controllo

Con deliberazione n. 4/2020/G del 15 maggio 2020 la Sezione ha inserito nella programmazione della propria attività annuale l'indagine sullo stato di attuazione degli interventi per la ricostruzione rientranti nella competenza della gestione straordinaria e a valere sulle risorse di cui alla contabilità speciale alla stessa intestata.

La verifica è stata avviata partendo dai risultati dell'attività istruttoria svolta nella stessa materia sulla base di precedente programmazione (deliberazione n. 1/2018), aggiornata al fine di coinvolgere le Sezioni regionali di controllo in considerazione dell'estensione dell'indagine, per alcuni aspetti, al livello territoriale locale.

L'attività di controllo è stata svolta in modo da avvicinare, per quanto possibile, l'analisi alla data di approvazione della relazione. I dati esaminati sono stati, di conseguenza, aggiornati al 31 dicembre 2020 e, laddove possibile, al 30 settembre 2021.

La programmazione della verifica trova la sua ragione nella rilevanza degli interessi coinvolti dalle conseguenze del sisma, attinenti a diritti fondamentali della persona, oltre che nelle caratteristiche dell'attività amministrativa, svolta in via d'urgenza e senza le garanzie normalmente operanti e, non ultima, nella rilevante entità delle risorse destinate.

La materia, nella sua complessità, è stata oggetto di numerosi interventi normativi, con attribuzioni a diversi livelli istituzionali di competenze di varia natura (regolamentare, amministrativa e di controllo).

Già subito dopo il sisma il legislatore è intervenuto con il d.l. n. 189/2016 e, successivamente, con ulteriori provvedimenti, alcuni in via d'urgenza e altri nell'ambito della legislazione di bilancio, i quali hanno composto un articolato quadro normativo, di cui sono state esaminate le disposizioni di interesse per il controllo di questa Corte e, in particolare, quelle che hanno definito le risorse stanziate per il sisma.

Delle risorse è stata analizzata la movimentazione nel bilancio statale e nelle contabilità del Commissario straordinario e dei vice-Commissari nonché la relativa finalizzazione alle diverse tipologie di interventi e di ambiti territoriali.

Ha costituito oggetto d'indagine anche la struttura prevista per affiancare il Commissario straordinario il quale "*assicura una ricostruzione unitaria e omogenea nel territorio colpito dal sisma, e a tal fine programma l'uso delle risorse finanziarie e approva le ordinanze e le direttive necessarie per la progettazione ed esecuzione degli interventi, nonché per la determinazione dei contributi spettanti ai beneficiari sulla base di indicatori del danno, della vulnerabilità e di costi parametrici*" (art. 1, c. 7, d.l. n. 189/2016). Della struttura sono stati analizzati l'organizzazione, il personale applicato e la relativa spesa.

Sono poi stati esaminati separatamente gli interventi di riparazione e ricostruzione degli immobili privati danneggiati o distrutti (cosiddetta ricostruzione privata) e gli interventi per la ricostruzione, la riparazione e il ripristino degli edifici pubblici, per gli interventi volti ad assicurare la funzionalità dei servizi pubblici, nonché per gli interventi sui beni del patrimonio artistico e culturale nei Comuni interessati dal sisma (cosiddetta ricostruzione pubblica). Di ciascuna di tali tipologie di interventi sono analizzati il finanziamento, la regolamentazione e il relativo stato di attuazione.

Gli esiti delle analisi svolte hanno consentito di effettuare una prima valutazione sui risultati raggiunti a livello finanziario nel periodo 2016-2020, dando contezza dell'entità delle risorse impegnate e pagate nel bilancio statale, della rispettiva movimentazione nella contabilità del Commissario straordinario e in quelle dei vice-Commissari e, per quanto possibile sulla base dei dati disponibili, della destinazione finale per le diverse tipologie di spesa.

Valutazioni più propriamente gestionali hanno riguardato, in particolare, il raggiungimento degli obiettivi previsti in termini di apprezzamento delle contribuzioni richieste e concesse per la ricostruzione privata e delle risorse utilizzate per i diversi interventi sugli edifici pubblici.

3. I controlli intestati alla Corte dei conti

3.1 I controlli della Sezione Centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato

L'art. 33, c. 1, d.l. n. 189/2016 sottopone al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti tutti i provvedimenti di natura regolatoria ed organizzativa adottati dal Commissario straordinario, ad esclusione di quelli di natura gestionale. La norma, in un'ottica acceleratoria, detta specifiche disposizioni anche per quanto concerne la procedura di controllo, dimezzando i relativi termini ordinari. Dispone altresì che il Commissario straordinario, durante lo svolgimento della fase del controllo, può in ogni caso, con motivazione espressa, dichiarare i provvedimenti sottoposti a controllo provvisoriamente efficaci, esecutori ed esecutivi.

3.2 I controlli delle Sezioni regionali di controllo per l'Abruzzo, il Lazio, le Marche e l'Umbria

Le regioni Lazio, Marche, Umbria e Abruzzo sono intestatarie di contabilità speciali per l'emergenza, previste dall'art. 4, c. 2, dell'Ordinanza del Capo della Protezione Civile 26 agosto 2016, n. 388, e di contabilità speciali per la ricostruzione, di cui all'art. 4, c. 4, del d.l. n. 189/2016.

La rendicontazione delle contabilità speciali ha formato oggetto di varie disposizioni, adottate in tempi diversi, non agevolmente coordinabili tra loro: art. 5, c. 5-*bis*, l. n. 225/1992, come modificato dal d.l. n. 59/2012, art. 2, c. 2-*octies*, del d.l. n. 225, art. 11, c. 4 e art. 13, c. 2, d.lgs. 30/6/2011, n. 123.

Dette contabilità sono soggette a rendicontazione annuale e sottoposte al controllo di legittimità-regolarità da parte delle Sezioni regionali di controllo, secondo le indicazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 4/SSRRCO/QMIG/14. Queste ultime hanno precisato la differenziazione, sul piano sistematico, della verifica sui rendiconti rispetto al controllo sulla gestione, da programmarsi e svolgersi nel rispetto di metodologie e criteri propri e nell'ambito di eventuali approfondite indagini le quali, in linea con i principi generali, potrebbero, nella materia oggetto di esame, trarre *input* e concreta alimentazione anche dalle verifiche di regolarità contabile.

In aggiunta al controllo di regolarità sulle contabilità speciali, alcune Sezioni regionali di controllo hanno programmato e svolto, nell'ambito della relazione allegata alla parifica sul rendiconto della relativa Regione, specifiche verifiche sulle attività conseguenti al sisma del 2016, i cui esiti è apparso opportuno valorizzare nell'ambito della presente relazione, utilizzando, laddove possibile, i dati di rilievo per l'indagine.

In particolare, la Sezione regionale di controllo per il Lazio, con deliberazione n. 129/2020/GEST, ha approvato una prima ricognizione complessiva dell'attività espletata nella fase dell'emergenza, in relazione alle specifiche disposizioni normative adottate e alla struttura operativa che ne è conseguita. Trattasi di un primo "*focus*" analitico sui differenti interventi avviati, con riserva di successivi approfondimenti.

Nell'ambito della relazione si è dato conto anche dell'attività di controllo finanziario svolta ai sensi degli art. 1, cc. 166 e ss., della l. n. 266/2005 e 148-*bis* del d.lgs. n. 267/2000, nei confronti dei Comuni del Lazio ricompresi nel "*cratere sismico*", con

specifico riferimento agli esercizi finanziari dal 2015 al 2018[14], utilizzando, fra l'altro, i dati forniti dagli organi di revisione attraverso i questionari di cui alla legge n. 266/2005, all'interno dei quali è stata predisposta un'appendice relativa agli enti colpiti dal sisma[15].

La Sezione regionale di controllo per le Marche ha curato l'attivazione di un monitoraggio circa l'impiego dei fondi già a partire dal 2016, inserendo negli anni successivi[16] uno specifico *focus* sul sisma nell'ambito della parifica, avuto riguardo sia alle risorse dell'emergenza che a quelle finalizzate alla ricostruzione.

Da ultimo, nell'ambito della parificazione sul rendiconto 2020, la Sezione Marche ha programmato una specifica istruttoria in ordine alla gestione delle risorse finanziarie relative al sisma, con precipuo riferimento allo stato di attuazione dell'articolata programmazione di cui aveva dato conto nelle precedenti relazioni.

All'esito dei riscontri effettuati, la Sezione ha fondamentalmente constatato che agli indugi, già emersi in sede di giudizio di parificazione del 2019, si sono aggiunte le problematiche connesse con l'emergenza Covid-19, riverberanti nel sostanziale blocco, per più mesi, delle fasi attuative dei previsti interventi emergenziali e di ricostruzione, pubblica e privata. Segnali di ripresa si sono quindi registrati a seguito di importanti novità legislative intervenute nell'anno 2020, normativamente attuate dal nuovo Commissario straordinario alla ricostruzione, i cui positivi effetti si sono evidenziati nell'ambito del corrente anno 2021.

La Sezione ha infine rilevato come il perseguimento degli obiettivi di sviluppo da realizzare richieda un coordinamento strategico, del tipo peraltro recentemente implementato con il modello del Contratto Istituzionale di Sviluppo (ex articolo 1,

---

[14] Deliberazioni n. 16/2020/PRSE e n. 38/2019/PRSE.

[15] Ai Comuni sono state inoltre chieste ulteriori informazioni relative agli effetti prodotti sui relativi bilanci dalle disposizioni del d.l. 189/2016, in particolare, in ordine alla situazione di cassa ex art. 48, ai contributi ricevuti a seguito dell'interesse manifestato alla realizzazione della *"microzonazione sismica di III livello"* di cui all'art. 2, c. 1, lett. l-bis), alla consistenza dell'indebitamento, tenuto conto della sospensione del pagamento dei mutui contratti disposta dall'art. 44, c. 1 e alle assunzioni di personale effettuate, in deroga ai vincoli di contenimento della spesa di personale, ai sensi dell'art. 3, c. 1 e dell'art. 50-bis, c. 1 e c. 3-*bis*.

[16] Relazioni allegate alla parifica del rendiconto della Regione Marche, approvate, da ultimo con delib. n. 120/2021 (rendiconto 2020), 85/2020 (rendiconto 2019), e ancor prima con deliberazione n. 33 e n. 81, rispettivamente in data 12 ottobre 2017 e 26 luglio 2018.

comma 191, della legge n. 178 del 2020) nonché l'attuazione integrata degli interventi, tenuto conto dei compiti di coordinamento affidati al Commissario straordinario per la ricostruzione e del ruolo centrale rivestito dalla Regione con riferimento a ulteriori strumenti d'intervento, tra cui quelli della Programmazione dei Fondi strutturali europei (periodi 2014-2020 e 2021-2026), del P.N.R.R., del Fondo nazionale per lo Sviluppo e la Coesione, del Piano degli investimenti complementari al P.N.R.R. e del precitato Contratto Istituzionale di Sviluppo Sisma Centro Italia. Ha inoltre sottolineato l'importanza dei processi di feed-back per orientare le scelte strategiche della Politica regionale, prendendo atto della richiesta del Consiglio regionale, formulata nei confronti della Giunta, di "riferire semestralmente alla Commissione regionale competente circa lo stato di attuazione della ricostruzione e delle misure di rivitalizzazione delle aree del cratere".

Gli elementi relativi a specifiche questioni, desunti dalla relazione annessa alla decisione di parificazione suddetta, sono riportati nei paragrafi seguenti, nelle parti relative alla regione Marche.

La Sezione regionale di controllo per l'Umbria, con deliberazione 19 dicembre 2017, n. 148, ha operato una ricognizione di ordine generale dell'andamento della fase dell'emergenza, verificando[17] gli aspetti inerenti all'attuazione delle misure conseguenti agli eventi sismici, con particolare riferimento allo stato di assistenza della popolazione (alloggiata presso container o moduli abitativi provvisori), alla gestione delle macerie, agli investimenti delle imprese del terziario e delle attività produttive in generale (zootecniche), oltre che alla ricostruzione delle scuole dei territori colpiti dal sisma.

3.3 La collaborazione con le Sezioni regionali di controllo

In considerazione del coinvolgimento di diversi livelli territoriali e di molteplici soggetti istituzionali, questa Sezione ha attivato specifiche modalità di collaborazione con le Sezioni regionali di controllo.

[17] Da ultimo, si veda la relazione allegata alla decisione (n. 52/2021) di parifica del rendiconto della Regione Umbria per l'anno 2020 dove si dà, altresì, conto dello stato della gestione dell'emergenza e della ricostruzione post sisma.

Ciò anche in attuazione delle linee di indirizzo approvate dalle Sezioni riunite (del. n. 21/2019/INPR) che prevedono "*modalità di raccordo (…) attivate, in via generale, con tutte le Sezioni regionali o anche, in via modulare, relativamente ad interventi riguardanti specifiche aree territoriali coincidenti con la competenza di una o più Sezioni*", con particolare riguardo "*alla gestione delle attività conseguenti ad eventi calamitosi (in primis, il sisma 2016) aggregando le analisi specificamente rivolte agli organismi nazionali con momenti di verifica a livello territoriale curati d'intesa con i presidenti delle relative sezioni regionali*".

Il coinvolgimento delle Sezioni regionali è passato anzitutto dall'utilizzazione, nell'ambito del presente referto, per quanto di interesse ai fini dell'indagine, degli esiti delle verifiche già effettuate a livello territoriale locale.

L'intervento delle Sezioni regionali si è reso poi necessario in considerazione della natura e della finalizzazione delle risorse finanziarie previste per la ricostruzione.

L'attività di controllo, infatti, svolta a partire dall'analisi della previsione e movimentazione nel bilancio dello Stato di dette risorse, si è estesa poi ai conseguenti flussi finanziari fino all'utilizzatore finale, spesso individuato in soggetti rappresentativi delle Autonomie territoriali, con la conseguente necessità di interlocuzione con i relativi livelli di Governo, rimessa alle competenti Sezioni regionali di controllo.

Si è così proceduto all'acquisizione, effettuata in modo unitario, di dati omogenei e significativi relativi a tutto il territorio interessato dal sisma, al fine di predisporre un quadro completo ed unitario della situazione indagata.

L'individuazione dei dati e le relative modalità di raccolta sono state condivise con le Sezioni regionali, attraverso una richiesta unitaria alle Amministrazioni regionali, le quali hanno tutte dato riscontro, fornendo elementi riportati nell'ambito dei successivi capitoli e utilizzati per le conseguenti valutazioni.

L'interlocuzione con le Amministrazioni regionali, inoltre, ha offerto elementi utili per integrare e più correttamente valutare i dati già resi disponibili dal Commissario straordinario. Trattasi di elementi utili per l'apprezzamento quantitativo degli obiettivi raggiunti sia complessivamente su tutto il territorio che in ciascun ambito territoriale.

L'analisi dei dati finanziari, dell'organizzazione amministrativa strutturata e delle

numerose linee procedurali utilizzate costituiscono il necessario presupposto di valutazioni di efficacia, efficienza ed economicità dei risultati ottenuti, da effettuare, a livello locale, previa interlocuzione con le Amministrazioni territoriali interessate, sulla base di una programmazione condivisa con le competenti Sezioni regionali di controllo, secondo un metodo che è stato già positivamente utilizzato, per taluni aspetti, nella presente indagine.

4. La gestione dell'emergenza

Pur non costituendo oggetto della verifica, si ritiene utile richiamare brevemente i tratti salienti della gestione dell'emergenza, utilizzando i dati raccolti dalla Sezione nell'ambito delle attività di monitoraggio.

Per la gestione dell'emergenza sono state impiegate le diverse componenti e strutture operative della Protezione civile: Vigili del fuoco, Forze armate, Forze di polizia, Croce Rossa, Corpo nazionale soccorso alpino e speleologico. Il Dipartimento della Protezione civile ha concluso con le Regioni e i Comuni un accordo quadro per la fornitura di soluzioni abitative in emergenza.

La provvista delle risorse necessarie per l'assistenza alla popolazione è stata disposta sulla base di molteplici provvedimenti che si sono succeduti nel tempo dal 2016, contestualmente alle proroghe dello stato di emergenza, come riportato di seguito, in forma tabellare.

Tab. n. 7 – Provvedimenti per l'emergenza

Provvedimento	Risorse stanziate
decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 24 agosto 2016	50 milioni di euro per gli interventi di immediata necessità, a valere sul Fondo per le emergenze nazionali
delibera del Consiglio dei Ministri del 27 ottobre 2016	40 milioni di euro al fine di consentire al Capo del Dipartimento della Protezione civile di assicurare con la massima tempestività ed efficienza gli interventi necessari all'assistenza alle popolazioni colpite
delibera del 31 ottobre 2016	stanziamento di 40 milioni di euro
delibera del 20 gennaio 2017	30 milioni euro a valere sul fondo per le emergenze nazionali
delibera del Consiglio dei ministri 10 marzo 2017:	70 milioni di euro, a valere sul Fondo per le emergenze nazionali
delibera del Consiglio dei ministri del 22 febbraio 2018	per il proseguimento degli interventi finalizzati al superamento della situazione emergenziale, si provvede nel limite complessivo di euro 570.000.000,00, di cui euro 300.000.000,00 mediante utilizzo delle risorse del Fondo per le emergenze nazionali e di cui euro 270.000.000,00 mediante utilizzo delle risorse disponibili sulla contabilità speciale intestata al commissario straordinario
delibera Consiglio Dei Ministri 23 gennaio 2020	345 milioni a valere sul fondo emergenze nazionali

Fonte: Elaborazione Corte dei conti.

Le risorse assegnate a favore dell'emergenza sismica sono state allocate sul Fondo emergenze nazionali della Presidenza del Consiglio, cap. 979, poi sostituito, nel bilancio della Presidenza del Consiglio, dal capitolo di spesa 766 '*Spese dirette a fronteggiare lo stato di emergenza conseguente agli eventi sismici che hanno colpito il Centro Italia a partire dal 24 agosto 2016*'; istituito nell'ambito del centro di responsabilità 13 'Protezione civile'. Dal capitolo del bilancio della Protezione civile, i fondi sono stati assegnati ai conti di contabilità speciale intestati ai Presidenti delle Regioni. Nelle tabelle che seguono, per ciascuna contabilità speciale, si riporta l'andamento nel periodo 2016 – 2020 (con analisi fino al 30 giugno 2021).

Tab. n. 8 - Movimentazioni 2016-2020, CS Umbria **(importi in euro)**

Umbria, CS 6020	Giacenza inizio anno	Entrate	Uscite	Differenza entrate-uscite
Sett./dic. 2016	0	16.900.025	969.398,93	15.930.626,07
2017	15.930.626,07	173.565.017	104.350.904	69.214.113,00
2018	85.144.739	37.874.407	86.976.426	-49.102.019,00
2019	36.042.720	36.002.615	50.967.002	-14.964.387,00
2020	21.078.332,32	25.097.549,47	25.754.822,26	-657.272,79
2021 (al 30 giugno)	20.421.060,00	0	15.187.511,70	-15.187.511,70
Totale		**289.439.613,00**	**284.206.064,89**	**5.233.548,11**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Sistema informativo controllo referto – Sicr.

Tab. n. 9 - Movimentazioni 2016-2020, CS Abruzzo **(importi in euro)**

Abruzzo, CS 6021	Giacenza inizio anno	Entrate	Uscite	Differenza entrate-uscite
Sett./dic. 2016	0	13.000.000	7.573.925,66	5.426.074,34
2017	5.426.074,34	122.946.514	72.396.877	50.549.637,00
2018	55.975.711	66.058.065	93.188.732	-27.130.667,00
2019	28.845.044	120.174.242	122.589.439	-2.415.197,00
2020	26.429.846,36	70.050.291,84	48.538.556,73	21.511.735,11
2021 (al 30 giugno)	47.941.581,47	30.964,28	20.727.896,25	-20.696.931,97
Totale		**392.260.077,12**	**365.015.426,64**	**27.244.650,48**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Sistema informativo controllo referto – Sicr.

Tab. n. 10 - Movimentazioni 2016-2020, CS Lazio **(importi in euro)**

Lazio, CS 6022	Giacenza inizio anno	Entrate	Uscite	Differenza entrate-uscite
Sett./dic. 2016	0	21.700.000	4.297.424,94	17.402.575,06
2017	17.402.575,06	140.495.247	110.989.151	29.506.096,00
2018	46.908.671	70.366.973	74.291.054	-3.924.081,00
2019	42.984.590	28.539.821	49.811.657	-21.271.836,00
2020	21.712.753,89	20.003.518,50	21.550.296,81	-1.546.778,31
2021 (al 30 giugno)	18.171.626,80	2.614,85	6.985.925,25	-6.983.310,40
Totale		**281.108.174,35**	**267.925.509,00**	**13.182.665,35**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Sistema informativo controllo referto – Sicr.

Tab. n. 11 - Movimentazioni 2016-2020, CS Marche **(importi in euro)**

Marche, CS 6023	Giacenza inizio anno	Entrate	Uscite	Differenza entrate-uscite
Sett./dic. 2016	0	26.200.000	15.770.332,77	10.429.667,23
2017	10.429.667,23	525.430.939	364.111.406	161.319.533,00
2018	171.749.201	322.684.664	412.288.771	-89.604.107,00
2019	82.145.094	312.807.395	234.346.683	78.460.712,00
2020	160.605.806	59.398.043,41	157.430.325,24	-98.032.281,83
2021 (al 30 giugno)	62.573.524,30	71.272,98	56.520.897,66	-56.449.624,68
Totale		**1.246.592.314,39**	**1.240.468.415,67**	**6.123.898,72**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Sistema informativo controllo referto – Sicr.

Le spese sono state effettuate per i rimborsi alle strutture alberghiere e ricettive che ospitano i terremotati, per trasferimenti nei conti di tesoreria unica degli enti territoriali, per i servizi utilizzati e per le forniture di materiale mediante pagamento diretto alle imprese o per mezzo di istituti bancari, per lo smaltimento delle macerie.

CAPITOLO II
IL QUADRO NORMATIVO E LA PROGRAMMAZIONE DELLE RISORSE FINANZIARIE

Sommario: 1. Il decreto-legge n. 189/2016. 1.1 La disciplina della ricostruzione. 1.2 Le risorse stanziate dal d.l. 189/2016. - 2. Gli interventi legislativi successivi al d.l. 189/2016 e i relativi stanziamenti di risorse. - 3. Gli stanziamenti complessivi.

1. Il decreto-legge n. 189/2016

1.1 La disciplina della ricostruzione

Con decreto del Presidente della Repubblica, in data 9 settembre 2016, è stato nominato, ai sensi dell'art. 11 della l. 23 agosto 1988, n. 400, il Commissario straordinario del Governo ai fini della ricostruzione nei territori dei Comuni delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche ed Umbria. In ragione dell'esigenza di un supporto tecnico e amministrativo di carattere straordinario alle attività di ricostruzione, il decreto ha posto alle dirette dipendenze del Commissario un'apposita struttura, unitamente alle risorse strumentali della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Il 17 ottobre 2016 è stato approvato il decreto-legge n. 189, "*Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016*", convertito con modificazioni dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229.

L'ambito di applicazione del decreto è molto ampio, facendo riferimento a molteplici fattispecie di diversa natura le quali, a loro volta, attengono a differenziate e plurime competenze istituzionali.

Trattasi di una disciplina quadro sulla materia, relativa sia all'assistenza alla popolazione che alla ricostruzione pubblica e privata che, ancora, al rilancio del sistema economico e alla tutela dell'ambiente (art. 1). Specifiche misure sono state, inoltre, disposte per gli enti locali e per consentire lo svolgimento dell'anno scolastico, oltre che per la sospensione dei termini in materia fiscale.

Considerata la notevole entità di risorse mobilitate e le deroghe alle procedure ordinarie, il legislatore ha ritenuto, altresì, necessario dettare specifiche norme in

materia di legalità e trasparenza.

Un intero titolo del decreto è dedicato alla disciplina dei rapporti tra gli interventi per la ricostruzione e gli interventi di protezione civile nonché alle misure per il passaggio dalla gestione dell'emergenza a quella della ricostruzione.

Successivamente, il legislatore è più volte intervenuto sulla materia per integrare e, in alcuni casi, modificare le disposizioni del d.l. n. 189/2016 o per inserire norme di dettaglio, lasciando sostanzialmente invariato il quadro ordinamentale originario.

Invero, la normativa si presenta stratificata sia per le esigenze emerse nel corso del tempo sia a causa del protrarsi degli eventi sismici che, dopo la prima scossa, hanno determinato ulteriori danni.

La proroga delle fasi dell'emergenza e della ricostruzione, disposta dal legislatore di anno in anno, fino ad arrivare al 31 dicembre 2021[18], ha poi reso necessario integrare tutte le disposizioni aventi un termine collegato alla chiusura delle fasi stesse, quali anzitutto quelle relative alle sospensioni di termini o riconoscimento di esenzioni, e prevedere specifici rifinanziamenti dei vari interventi.

Considerata l'ampiezza della disciplina dettata dal decreto, si ritiene utile, ai fini della verifica, procedere ad una disamina selettiva delle relative disposizioni, esaminando analiticamente soltanto quelle che riguardano direttamente l'oggetto dell'indagine. Al fine di predisporre un quadro normativo chiaro ed esaustivo, inoltre, si è ritenuto opportuno esaminare le disposizioni del decreto n. 189/2016 e delle altre leggi relative alla materia oggetto d'indagine nella formulazione aggiornata, contenente le modifiche e integrazioni successivamente apportate.

Del Commissario Straordinario, già nominato, il decreto determina i poteri e disciplina lo svolgimento delle funzioni, analiticamente individuate (art. 1, c. 3).

L'esigenza di coordinamento operativo, prevista dall'art. 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400[19], ai sensi del quale il Commissario è stato nominato, viene declinata dal

---

[18] La durata, inizialmente fissata al 31 dicembre 2018 dall'art. 1, c. 4, del d.l. n. 189/2016, è stata più volte prorogata, da ultimo dall'art. 57 del d.l. 14 agosto 2020, n. 104.

19 Art. 11, c. 1: "Al fine di realizzare specifici obiettivi determinati in relazione a programmi o indirizzi deliberati dal Parlamento o dal Consiglio dei ministri o per particolari e temporanee esigenze di coordinamento operativo tra amministrazioni statali, può procedersi alla nomina di commissari straordinari del Governo, ferme restando le attribuzioni dei Ministeri, fissate per legge".

decreto in funzione dell'assicurazione di una ricostruzione unitaria e omogenea nel territorio colpito dal sisma, attraverso la programmazione dell'uso delle risorse finanziarie e l'approvazione di ordinanze e direttive necessarie per la progettazione ed esecuzione degli interventi, nonché per la determinazione dei contributi spettanti ai beneficiari (art. 1, c. 7).

Il Commissario, al quale è intestata una contabilità speciale, provvede all'esercizio delle funzioni anche a mezzo di ordinanze, emanate sentiti i Presidenti delle Regioni interessate, ed adottate nel rispetto della Costituzione, dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'ordinamento europeo (art. 2, c. 2).

Al Commissario spetta il compito di quantificare i danni e competono funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo degli interventi di ricostruzione e riparazione degli immobili privati e degli interventi di ricostruzione e riparazione di opere pubbliche (art. 2, c. 1). Il decreto prevede, altresì, compiti specifici: quale quello riguardante la ricognizione delle unità del patrimonio immobiliare nuovo o in ottimo stato e classificato agibile, invenduto e di cui è accertata la disponibilità alla vendita (art. 2, c. 4 bis) e l'adozione e gestione dell'elenco speciale dei professionisti abilitati, istituito al fine di assicurare la massima trasparenza nel conferimento degli incarichi di progettazione e direzione dei lavori (art. 2, c. 1, lett. g).

Nella stessa direzione spetta al Commissario promuovere l'effettuazione di un piano finalizzato a dotare i Comuni della microzonazione sismica di III livello, disciplinando con propria ordinanza la concessione di contributi con oneri a carico delle risorse disponibili sulla contabilità speciale allo stesso intestata (art. 2, c. 1, lett. l bis).

Il Commissario straordinario disciplina l'articolazione interna della struttura e svolge le proprie competenze e funzioni con piena autonomia amministrativa, finanziaria e contabile in relazione alle risorse assegnate (art. 50, c. 1).

Ferma restando la dotazione di personale già prevista dall'art. 2 del D.P.R. 9 settembre 2016, il decreto ha assegnato al Commissario la possibilità di avvalersi di ulteriori unità di personale, destinate a operare presso gli uffici speciali per la ricostruzione, a supporto di Regioni e Comuni, ovvero presso la struttura

commissariale centrale per funzioni di coordinamento e raccordo con il territorio (art. 50, c. 2). Inoltre, lo stesso può stipulare convenzioni con l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa Spa, con il Corpo della guardia di finanza e con il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, con oneri eventuali a carico della contabilità speciale del Commissario (art. 50, c. 9).

Anche i Comuni possono assumere, con contratti di lavoro a tempo determinato ed in deroga ai vincoli di contenimento della spesa di personale, ulteriori unità di personale con professionalità di tipo tecnico o amministrativo-contabile, tenuto conto degli eventi sismici e del conseguente numero di procedimenti facenti loro carico.

In stretto raccordo con il Commissario straordinario operano i Presidenti delle Regioni interessate, in qualità di vice-Commissari. A tale scopo è costituita una cabina di coordinamento della ricostruzione presieduta dal Commissario straordinario, con il compito di concordare i contenuti dei provvedimenti da adottare e di assicurare l'applicazione uniforme e unitaria in ciascuna Regione delle ordinanze e direttive commissariali, nonché di verificare periodicamente l'avanzamento del processo di ricostruzione. (art 1, c. 5).

Ai vice-Commissari sono assegnate funzioni relative al superamento dell'emergenza e agli interventi di ricostruzione nonché al sostegno alle imprese e alla ripresa economica. Gli stessi presiedono, inoltre, il comitato istituzionale, sovraintendono agli interventi relativi alle opere pubbliche e ai beni culturali di competenza delle Regioni e sono responsabili dei procedimenti relativi alla concessione dei contributi per gli interventi di ricostruzione e riparazione degli immobili privati. Assicurano, infine, il monitoraggio degli aiuti previsti dal presente decreto, al fine di verificare l'assenza di sovra-compensazioni nel rispetto delle norme europee e nazionali in materia di aiuti di Stato (art. 2, c. 5). Il Commissario straordinario può delegare loro funzioni proprie (art. 1, c. 5).

Per la gestione della ricostruzione ogni Regione istituisce, unitamente agli enti locali interessati, un ufficio comune, denominato Ufficio speciale per la ricostruzione. Gli uffici speciali per la ricostruzione curano la pianificazione urbanistica connessa alla ricostruzione e svolgono una serie di compiti specifici e di adempimenti relativi alla

ricostruzione privata; provvedono, altresì, alla diretta attuazione degli interventi di ripristino o ricostruzione di opere pubbliche e beni culturali, nonché alla realizzazione degli interventi di prima emergenza, esercitando anche il ruolo di soggetti attuatori assegnato alle Regioni per tutti gli interventi ricompresi nel proprio territorio di competenza degli enti locali. Le spese di funzionamento eccedenti i limiti stabiliti dal decreto sono a carico delle Regioni interessate (art. 3).

Importanti funzioni consultive sono assegnate alla Conferenza permanente, organo a competenza intersettoriale presieduta dal Commissario straordinario o da un suo delegato e composto da un rappresentante, rispettivamente, del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (oggi Ministero dei beni culturali e Ministero del turismo), del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (oggi Ministero della transizione ecologica), del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (oggi Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili), della Regione, della Provincia, dell'Ente parco o, in assenza di quest'ultimo, di altra area naturale protetta e del Comune territorialmente competenti. La Conferenza provvede anche all'approvazione dei progetti della ricostruzione pubblica, operando con modalità semplificate (art. 16).

Per quanto concerne la ricostruzione privata, come sarà più analiticamente esposto nel capitolo dedicato, il decreto assegna al Commissario il compito di disciplinare la materia, attraverso l'esercizio del potere di ordinanza (art. 5, c. 1) e, in particolare, di definire modalità e termini per la presentazione delle domande di concessione dei contributi e per l'istruttoria delle relative pratiche, nonché il potere di procedere a periodiche verifiche a campione sugli interventi per i quali sia stato adottato il decreto di concessione dei contributi (art. 12, cc. 5 e 6).

Ai Comuni è espressamente assegnata la pianificazione urbanistica connessa alla ricostruzione[20] e la predisposizione, con il supporto degli Uffici speciali per la

[20] Ai sensi dell'art. 11, commi 1 e 2, i Comuni curano la pianificazione urbanistica al fine di programmare in maniera integrata gli interventi di:
a) ricostruzione o ripristino degli edifici pubblici o di uso pubblico, con priorità per gli edifici scolastici, compresi i beni ecclesiastici e degli enti religiosi, dell'edilizia residenziale pubblica e privata e delle opere di urbanizzazione secondaria, distrutti o danneggiati dal sisma;

ricostruzione, degli strumenti urbanistici attuativi nonché la relativa approvazione definitiva, acquisito il parere della Conferenza permanente (art. 11).

Anche per la ricostruzione pubblica il decreto assegna al Commissario l'adozione di specifici atti di programmazione, articolati per le quattro Regioni interessate, limitatamente ai territori dei Comuni interessati dal sisma (art. 14, c. 2) e l'individuazione dei soggetti competenti all'espletamento delle procedure di gara, alla predisposizione dei progetti e all'attuazione degli interventi relativi (art. 14, c. 3-quater, 3-quinquies e 3-sexies).

Specifiche misure sono previste per gli interventi di tutela del patrimonio culturale (art. 15 bis)[21] e per la messa in sicurezza e il ripristino della viabilità delle infrastrutture stradali di interesse nazionale; per quelle rientranti nella competenza di ANAS S.p.a., quest'ultima provvede in qualità di soggetto attuatore della protezione civile (art. 15 ter).

Il decreto prevede anche misure per il sistema produttivo, lo sviluppo economico e per la tutela dell'ambiente. In particolare, i vice-Commissari provvedono alla concessione di agevolazioni per il sostegno alle imprese danneggiate dagli eventi sismici e di contributi a favore delle imprese del settore turistico, dei servizi connessi, dei pubblici esercizi e del commercio e artigianato nonché delle imprese che svolgono attività agrituristica (art. 20).[22]

Apposite disposizioni sono previste anche per il sostegno e lo sviluppo delle aziende agricole, agroalimentari e zootecniche (art. 21) e a favore delle micro, piccole e medie imprese, con oneri a carico di specifici fondi del bilancio dello Stato (art. 24).

Per la messa in sicurezza di immobili produttivi, è previsto il finanziamento dei

---

b) ricostruzione o ripristino degli edifici privati residenziali e degli immobili utilizzati per le attività produttive distrutti o danneggiati dal sisma;
c) ripristino e realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria connesse agli interventi da realizzare.

[21] L'assegnazione delle risorse è effettuata previo versamento all'entrata del bilancio dello Stato e riassegnazione su apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo.

[22] I conseguenti oneri sono posti a carico di apposito fondo, istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze. In attuazione di quanto disposto dall'art. 20, sono state adottate le ordinanze del Commissario straordinario n. 54 e 82, rispettivamente del 24 aprile 2018 e del 2 agosto 2019.

progetti di investimento e formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro, ripartita fra le regioni interessate secondo criteri definiti con ordinanze del Commissario (art. 23).

Anche per la tutela dell'ambiente sono previsti diversi interventi (artt. da 26 a 29), con oneri a carico del bilancio dello Stato. In particolare, è previsto che, entro un anno dalla data di entrata in vigore del decreto, il Commissario straordinario predispone e approva un programma delle infrastrutture ambientali da ripristinare e realizzare nei Comuni interessati dal sisma, con particolare attenzione agli impianti di depurazione e di collettamento fognario nonché agli acquedotti.

In materia di legalità e di trasparenza è prevista, tra l'altro, l'istituzione, nell'ambito del Ministero dell'interno, di una apposita Struttura di missione ai fini dello svolgimento, in forma integrata e coordinata, di tutte le attività finalizzate alla prevenzione e al contrasto delle infiltrazioni della criminalità organizzata nell'affidamento e nell'esecuzione dei contratti pubblici e di quelli privati che fruiscono di contribuzione pubblica, aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture, connessi agli interventi per la ricostruzione e competente a eseguire le verifiche finalizzate al rilascio dell'informazione antimafia (art. 30)[23]. La Struttura è competente anche alla tenuta dell'Anagrafe antimafia degli esecutori, apposito elenco al quale devono essere iscritti gli operatori interessati a partecipare agli interventi di ricostruzione, pubblica e privata, nei Comuni interessati dal sisma.

Altre disposizioni sono dedicate al controllo, attraverso la previsione di speciali compiti di alta sorveglianza e garanzia dell'ANAC per gli interventi di ricostruzione pubblica (art. 32)[24] e la sottoposizione al controllo preventivo della Corte dei conti dei

---

[23] Ai relativi oneri finanziari si provvede per 1 milione di euro a valere sul Fondo di cui all'articolo 4, mediante corrispondente versamento all'entrata del bilancio dello Stato delle risorse di cui all'articolo 4, c. 3, per la successiva riassegnazione ad apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero dell'interno.

[24] L'art. 32 dispone che per gli interventi di cui all'articolo 14, si applica l'articolo 30 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, (Unità operativa speciale per Expo 2015) ai sensi del quale al Presidente dell'ANAC sono attribuiti compiti di alta sorveglianza e garanzia della correttezza e trasparenza delle procedure connesse alla realizzazione delle opere del grande evento EXPO Milano 2015, avvalendosi di una apposita Unità operativa speciale. In aggiunta ai compiti attribuiti all'ANAC, il Presidente dispone di ulteriori poteri, quali la verifica, in via preventiva, della legittimità degli atti relativi all'affidamento ed all'esecuzione dei contratti di lavori, servizi e forniture e poteri ispettivi e di accesso alle banche dati già attribuiti alla soppressa Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

provvedimenti di natura regolatoria ed organizzativa adottati dal Commissario straordinario (art. 33).

1.2 Le risorse stanziate dal d.l. n. 189/2016

Il d.l. n. 189/2016 ha stanziato ingenti risorse per finanziare la ricostruzione e gli interventi a sostegno degli enti locali (soprattutto in termini di ristoro rispetto a maggiori spese e/o minori riscossioni di tributi) e del tessuto imprenditoriale.

Gli stanziamenti, destinati sia al Commissario straordinario per la ricostruzione che ad altre Amministrazioni, sono indicati nella tabella di seguito riportata, suddivisi per articolo di legge, inquadrando ciascun intervento all'interno di quattro finalità principali: l'emergenza iniziale, la ricostruzione di edifici privati e pubblici, la destinazione di risorse alle pubbliche amministrazioni interessate e la destinazione alle attività produttive per iniziative di rilancio dell'economia privata. Nella medesima tabella sono riportate anche le finalizzazioni di alcuni stanziamenti, le quali costituiscono vincoli di spesa posti alle risorse del Fondo per la ricostruzione ex art. 4, comma 3 del DL 189/2016. È da precisare che gli stanziamenti relativi alle spese di funzionamento e di personale degli uffici speciali per la ricostruzione sono state prorogate ogni volta che è stato prorogato lo stato di emergenza (artt. 3, 50 e 50 bis).

Tabella n. 12 – Risorse di cui al d.l. n. 189/2016 **(importi in milioni)**

Articolo	Intervento	Finalità	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Totale
Art. 2, c. 1, lett. l-bis)	Finanziamento micro-zonizzazione -Vincolo su Fondo ex art. 4. Comma 3	Ricostruzione – Commissario straordinario			6,50					0
Art. 3, c. 1	Assunzioni Uffici speciali per la ricostruzione	Ricostruzione Commissario straordinario	0,75	3,00	3,00	13,00	15,00	15,00		49,75
Art. 3, c. 1	Assunzioni USR - Vincolo su Fondo ex art. 4, c. 3	Ricostruzione Commissario straordinario		20,00	20,00					0
Art. 3, c. 1-ter	Spese diverse degli Uffici speciali per la ricostruzione	Ricostruzione Commissario straordinario -		1,00	1,00	1,00	1,00	1,00		5,00
Art. 4	Fondo per la ricostruzione – Dotazione iniziale - Interventi di immediata necessità	Ricostruzione – Commissario straordinario	200,00							200,00
Art. 15-bis, c. 6, lett. a)	Realizzazione degli interventi di tutela del patrimonio culturale - Mibac -Affidamento incarichi	Ricostruzione - Ufficio del Soprintendente speciale - Segreteria		0,50	0,50	0,50	0,50	0,50		2,50

Articolo	Intervento	Finalità	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Totale
		tecnica di progettazione-								
Art. 15-bis, c. 6, lett. b)	Realizzazione degli interventi di tutela del patrimonio culturale - Mibac -Assunzione di personale	Ricostruzione-Ufficio del Soprintendente speciale- Personale		0,80	0,80	0,80	0,80	0,80		4,00
Art. 17	Interventi di restauro del patrimonio culturale (Art-Bonus)	Ricostruzione-Soprintendente speciale			0,80	1,30	1,80	0,60	0,13	4,63
Art. 18-*bis*	Svolgimento anno scolastico- MIUR	Emergenza-Uffici scolastici regionali	5,00	10,00	8,00	6,00	4,15	4,75	2,85	40,75
Art. 20-bis	Interventi volti alla ripresa economica (MISE-MEF)	Attività produttive		33,00	13,00	5,00				51,00
Art. 21	Sostegno zootecnia (ISMEA)	Attività produttive-ISMEA-Comm. Straord		11,50						11,50
Art. 22	Piano promozione turistica (ENIT)	Attività produttive ENIT- Comm. Straord.		2,00						2,00
Art. 23	Assicurazione di condizioni di sicurezza per i lavoratori nella ripresa e nello sviluppo delle attività economiche – Trasferimento dal bilancio dello Stato di risorse Inail	Sicurezza sul lavoro imprese nel cratere sismico-Commissario straordinario	30,00							30,00
Art. 24	Finanziamenti agevolati a tasso zero a copertura del 100 per cento degli investimenti per le micro, piccole e medie imprese, concessi per gli anni 2016, 2017 e 2018, nel limite massimo complessivo di 10 milioni	Attività produttive - Risorse disponibili sull'apposita contabilità speciale del Fondo per la crescita sostenibile	10,00							10,00
Art. 26	Risorse per enti parco nazionali	PPAA	0,12							0,12
Art. 27	Realizzazione di infrastrutture ambientali (depuratori, acquedotti, etc..)	Infrastrutture ambientali-Ministero Ambiente-commissario straord.	3,00							3,00
Art. 44, co. 1	Differimento e pagamento delle rate in scadenza dei mutui concessi dalla CDDPP dei Comuni trasferiti al Ministero dell'economia e delle finanze	PPAA		7,60	3,80					11,40
Art. 44, co. 4, 5 e 6	Sospensione versamento quota capitale anticipazione liquidità per pagamenti debiti commerciali (d.l. n. 35/2013)	PPAA		1,90	5,60	10,60	10,60	10,60		39,30
Art. 45, co. 1-3	Ammortizzatori sociali lavoratori dipendenti-Fondo sociale per occupazione e formazione	Attività produttive	124,50							124,50
Art. 45, c. 4	Ammortizzatori sociali CO.CO.CO., titolari di rapporti di agenzia e di rappresentanza	Attività produttive-Ministero del lavoro	134,80							134,80

Articolo	Intervento	Finalità	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Totale
	commerciale, lavoratori autonomi									
Art. 45, c. 7	Estensione benefici e termini ammortizzatori sociali	Attività produttive-Ministero del lavoro				7,43	11,08			18,51
Art. 45, c. 8	Esenzione pagamento contribuzione addizionale	Attività produttive		8,90	12,20	2,00				23,10
Art. 48 c 13	Sospensione versamenti contributivi e assistenziali e dei premi per l'assicurazione obbligatoria (INPS)	Attività produttive	97,83	344,53						442,36
Art. 48 c 12 bis	Anticipazione gettito dei tributi non versati per effetto delle sospensioni Vincolo su fondo ex art. 4, c 1 d.l. n. 189/2016	Commissario straordinario (tributi sospesi)		17						0
Art. 48 c 16	Continuità nello smaltimento dei rifiuti solidi urbani -Vincolo su fondo ex art. 4, c. 1 del d.l. n. 189/2016	Minori entrate, maggiore spesa TARI- Commissario straordinario	16	30	30	30				0
Art. 48 c 13	Continuità nello smaltimento dei rifiuti solidi urbani – Stanziamento	Minori entrate, maggiore spesa TARI- Commissario straordinario	32				15	15		62
Art. 50	Struttura del Commissario - Stanziamento	Ricostruzione-Commissario straordinario	3,00	15,00	15,00	18,5	18,5	26,47	7,5	103,97
Art. 50	Struttura del Commissario -Vincolo su fondo ex art. 4, c. 3 d.l. n. 189/2016	Ricostruzione-Commissario straordinario		3,5	3,5					0
Art. 50-bis, c. 1	Assunzioni uffici comunali-Stanziamento	Ricostruzione Commissario straordinario	1,80	14,50	0	33,15	37,3	37,3		124,05
Art. 50-bis, c. 1	Assunzioni uffici comunali-Vincolo su fondo ex art. 4, c. 3, d.l. n. 189/2016	Ricostruzione Commissario straordinario		9,5	29,00					0
art. 50-bis, c. 4	Assunzioni a tempo determinato da parte della Protezione civile	Emergenza -DPC	0,14	0,96						1,10
Art. 51	Disposizioni sul Corpo nazionale dei Vigili del fuoco	Emergenza- Corpo nazionale Vigili del fuoco	7,60	45,00						52,60
Art. 52, c. 1	Rifinanziamento fondo sociale per occupazione e formazione	Attività produttive-Ministero del lavoro			228,00	19,00				247,00
Totale (escluso art. 52, c. 2, le cui risorse sono riportate nelle singole norme ivi richiamate)			**650,54**	**500,19**	**291,70**	**118,28**	**115,73**	**112,02**	**10,48**	**1.798,94**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su d.l. n. 189/2016.

Il decreto, che nella stesura originaria prevedeva 656,8 milioni di euro per gli eventi conseguenti al sisma del 2016, a seguito delle integrazioni e modificazioni di norme successive, risulta avere complessivamente stanziato 1.798,94 milioni. Va considerato, peraltro, che talune previsioni sono state concepite quale tetto massimo di spesa e non come stanziamento effettivo.

Alla contabilità speciale del Commissario straordinario sono assegnate le risorse provenienti dal fondo per la ricostruzione delle aree colpite dagli eventi sismici, istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, esplicitamente destinate sia ad interventi di ricostruzione che alle esigenze dell'emergenza (art. 4 del d.l. n. 189/2016)[25].

2. Gli interventi legislativi successivi al d.l. n. 189/2016 e i relativi stanziamenti di risorse

Gli interventi del legislatore conseguenti al sisma del 2016 e successivi al d.l. 189/2016 sono analiticamente riportati in appendice.

Di dette norme vengono di seguito richiamate, in particolare, quelle che hanno previsto interventi rilevanti a seguito del sisma, nel tentativo di enucleare, dal complesso quadro normativo, gli stanziamenti di risorse gestiti dal Commissario straordinario e destinati agli interventi della ricostruzione, distinguendoli da quelli finalizzati ad ulteriori finalità e/o rimessi alla competenza di altri soggetti. In appositi report sintetici gli stanziamenti sono indicati, come per quelli previsti dal d.l. 189/2016, suddivisi per articolo di legge, inquadrando ciascun intervento all'interno di quattro finalità principali: l'emergenza iniziale, la ricostruzione di edifici privati e pubblici, la destinazione di risorse alle pubbliche amministrazioni interessate e la destinazione alle attività produttive per iniziative di rilancio dell'economia privata.

Viene in considerazione anzitutto **la legge n. 12 dicembre 2016, n. 232** (legge di bilancio 2017), che ha provveduto a stanziare risorse per la ricostruzione per un importo complessivo pari a 7.400 milioni di euro, di cui 6.100 milioni di euro destinati

[25] Art. 4, c. 3: "Al Commissario straordinario è intestata apposita contabilità speciale aperta presso la tesoreria statale su cui sono assegnate le risorse provenienti dal fondo di cui al presente articolo destinate al finanziamento degli interventi di riparazione, ripristino o ricostruzione di opere pubbliche e beni culturali, realizzazione di strutture temporanee nonché alle spese di funzionamento e alle spese per l'assistenza alla popolazione, nonché per le anticipazioni ai professionisti di cui all'art. 34, c. 7-bis".

alla ricostruzione privata e 1.000 milioni alla ricostruzione pubblica.

La legge ha inoltre previsto la possibilità, per le quattro Regioni colpite dal sisma, di destinare ulteriori risorse, incluso il cofinanziamento nazionale, per un importo pari a 300 milioni, nell'ambito dei pertinenti programmi operativi cofinanziati dai fondi strutturali e di investimento europei 2014/2020 e per il conseguimento delle finalità dagli stessi previste, anche a valere sulle risorse aggiuntive destinate dall'Unione europea all'Italia ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 3 del regolamento UE n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013 (art. 1, c. 363).

Tabella n. 13 - Misure di cui alla l. n. 232/2016 **(importi in milioni)**

Norma	Intervento	Finalità	2017	2018	2019	2020	2021-2047	Totale
Art. 1, c. 362, lett. a)	Credito d'imposta finanziamenti agevolati per la ricostruzione privata	Ricostruzione privata	100	200	200	200	200 (l'anno)	6.100
Art. 1, c. 362, lett. b)	Contributi per la ricostruzione pubblica Assegnazione alla contabilità speciale	Ricostruzione-Commissario straordinario	200	300	350	150		1.000
Art. 1, c. 363	Utilizzo risorse programmi operativi fondi strutturali 2014-2020 per la ricostruzione	Ricostruzione				300		300
Totale			**300**	**500**	**550**	**650**	**5.400**	**7.400**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti.

Delle risorse sopra riportate sono confluite, nella contabilità speciale del Commissario straordinario, quelle destinate alla ricostruzione pubblica e non, invece, quelle destinate alla ricostruzione privata; queste ultime, coerentemente alla natura di contributi concessi attraverso finanziamenti agevolati, sono state stanziate in un lasso temporale dal 2018 al 2047.

Il **d.l. n. 244/2016**, convertito dalla legge n. 19/2017, ha previsto l'assegnazione, per il 2017, ai Comuni interessati dal sisma di un contributo straordinario a copertura delle minori entrate della Tari e delle maggiori spese per la raccolta dei rifiuti sostenute a causa della inagibilità degli immobili per complessivi 32 milioni di euro.

Tabella n. 14 – Risorse di cui al d.l. n. 244/2016 **(importi in milioni)**

Rif. normativo	Intervento	Finalità	2017	2018	2019	Totale
Art. 14, c. 8	Proroga scadenze pagamenti di utenze, etc…	Attività produttive	32			32

Fonte: Elaborazione Corte dei conti.

Il **d.l. 9 febbraio 2017, n. 8** ha previsto il finanziamento di diversi interventi, riportati nel report seguente, dei quali solo quello di cui all'art. 21, c. 2, attiene alla ricostruzione. Trattasi della destinazione, per l'esercizio 2016, dell'importo di 47 milioni di euro (versato dalla Camera dei deputati e affluito al bilancio dello Stato in data 26 settembre 2016, sul capitolo 2368, articolo 8) al Fondo per la ricostruzione per essere trasferito alla contabilità speciale intestata al Commissario straordinario, facendo espressamente salvi gli atti amministrativi adottati ai fini della destinazione di detto importo con riferimento all'esercizio 2016.

Di rilievo quanto previsto dall'art. 20-ter ai sensi del quale, al fine di assicurare la tempestiva attivazione degli interventi, nelle more dell'accredito dei contributi dell'Unione europea a carico del Fondo di solidarietà, il MEF dispone le occorrenti anticipazioni di risorse, su richiesta del Dipartimento della protezione civile, attestante le esigenze di cassa derivanti dalle spese conseguenti all'effettivo avanzamento degli interventi ammissibili al contributo del Fondo di solidarietà europeo. Le anticipazioni, nella versione originaria della norma prevista fino a 500 milioni, sono state portate dalle leggi successive a 700 milioni e poi a 1 miliardo.

Tabella n. 15 - Risorse d.l. n. 8/2017 **(importi in milioni)**

Norma	Intervento	Finalità	2016	2017	2018	2019	2020	2021	a regime	Totale
Art. 1, co. 2-*ter*	Funzionalità sistema informatico MIT favorire ripresa attività sociali ed economiche	PPAA		3,0	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	**108,0**
Art. 5, co. 2-*ter*	Contributo nuova residenza studentesca a Teramo	PPAA		3,0						**3,0**
Art. 7-*bis*, co. 1	Contributi alle imprese per ripresa attività produttive	Attività produttive		23,0						**23,0**
Art. 7-*ter*, co. 1	Maggiori spese enti parco nazionali siti nelle zone del sisma	PP.AA.		0,2						**0,2**
Art. 10	Sostegno economico alle fasce più deboli delle popolazioni colpite dal sisma	Emergenza		41,0						**41,0**
Art. 11, cc. 3-4	Concessione dei finanziamenti agli imprenditori e ai lavoratori autonomi per il pagamento dei tributi per il 2017 e il 2018	Attività produttive		380,0	180,0					**560,0**
Art. 11, co. 5	Credito di imposta sugli interessi connessi ai finanziamenti erogati per vari tributi	Attività produttive			51,7					**51,7**
Art. 11, co. 10	Effetti proroga di un anno dei termini di pagamento per l'estinzione dei debiti relativi ai carichi affidati agli agenti di riscossione dal 2000 al 2016	Attività produttive		20,0	-11,0	-9,0				**0,0**
Art. 11, co. 11	Oneri per interessi sulle operazioni di cui ai commi 3 e 4 dell'articolo 11	Attività produttive		0,2	0,3	0,3				**0,8**
Art. 15, co. 1	Contributo per le attività produttive del comparto zootecnico nelle zone sismiche	Attività produttive		23,0						**23,0**
Art. 15, co. 6	Interventi per le imprese agricole danneggiate dai sismi del 2016 e dagli eventi atmosferici del gennaio 2017	Attività produttive		15,0						**15,0**
Art. 16, co. 1	Proroga dei termini per le modifiche delle circoscrizioni giudiziarie de L'Aquila e di Chieti	PPAA			0,5	2,0	2,0			**4,5**
Art. 18, co. 2	Potenziamento della segreteria tecnica di progettazione soprintendenza speciale per interventi di tutela del patrimonio culturale	PPAA		1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	**31,0**
Art. 18-*bis*	Incremento dei dirigenti per Progetto Casa Italia	PPAA		1,3	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	**76,6**
Art. 18-*quater*	Credito di imposta per investimenti nelle zone colpite dal sisma	Attività produttive		20,0	23,9					**43,9**
Art. 18-*undecies* cc. 1-2	Indennità integrazione salariale lavoratori privati	Attività produttive		3,5						**3,5**
Art. 18-*undecies* cc. 1-2	Indennità *una tantum* co.co.co. produttive	Attività produttive		4,1						**4,1**
Art. 18-*undecies* cc. 1-2	Ulteriori benefici correlati ai suddetti trattamenti di integrazione salariale produttive	Attività produttive		0,1	0,4	0,3				**0,8**
Art. 18-*undecies* cc. 1-2	Sospensione versamenti contributivi per residenti nei comuni colpiti dal sisma	Attività produttive		8,1	6,5	1,6				**16,2**
Art. 19, co. 1	Reclutamento 13 dirigenti per la protezione civile per il coordinamento di attività emergenziali, di soccorso e assistenza	PPAA		0,9	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	**53,7**
Art. 21, c. 2	Somme destinate alla Contabilità speciale del Commissario straordinario, provenienti dalla Camera	Ricostruzione-Commissario straordinario	47							
Totale			**47**	**547,4**	**261,1**	**4,0**	**10,8**	**8,8**	**228,0**	**1.107,0**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti.

Il **d.l. 24 aprile 2017, n. 50,** così modificato dalla legge di conversione 21 giugno 2017, n. 96, ha previsto una pluralità di interventi conseguenti agli eventi sismici.

Lo stanziamento complessivo, previsto dall'art. 41, pari a 1.000 milioni di euro per ciascuno degli anni 2017, 2018 e 2019, è destinato agli interventi di cui ai commi 2, 3 e 4 del medesimo articolo e agli artt. 42-46, come di seguito indicato:

a) incremento del Fondo per la ricostruzione, istituito nello stato di previsione del MEF ai sensi dall'art. 4, c. 1, del d.l. n. 189/2016, con 63 milioni di euro per l'anno 2017 e 132 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019; la finalizzazione prevista per le risorse assegnate è promiscua, in quanto le stesse sono destinate, oltre che alla ricostruzione, anche a "*far fronte ai fabbisogni finanziari derivanti dalla prosecuzione delle attività di assistenza alla popolazione a seguito della cessazione dello stato di emergenza*" (art. 42, c. 1).

b) istituzione di un ulteriore Fondo, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, con una dotazione di 461,5 milioni per il 2017, 687,3 milioni per il 2018 e 669,7 milioni per il 2019, al fine di permettere l'accelerazione delle attività di ricostruzione a seguito degli eventi sismici (art. 41, cc. 2 e 3).

c) interventi urgenti per la ricostruzione pubblica e privata per l'importo di 150 milioni di euro per l'anno 2017, finanziata con risorse che confluiscono nella contabilità speciale del Commissario straordinario, per le quali è espressamente disposta una separata contabilizzazione e rendicontazione (art. 41, cc. 2 e 3).

d) interventi relativi alla sospensione e rateizzazione di tributi, alla ripresa produttiva delle imprese e all'istituzione di una zona franca (artt. 43, 44, 45 e 46).

Degli interventi finanziati dal nuovo fondo MEF, previsti dal comma 3 dell'art. 42, soltanto quelli di cui alla lettera *a)* (interventi di ricostruzione) rientrano nella competenza del Commissario straordinario, mentre gli altri afferiscono a diverse amministrazioni, quali il Ministero dell'istruzione e il Dipartimento Casa Italia (interventi di ricostruzione privata, verifiche di vulnerabilità degli edifici scolastici e degli edifici pubblici strategici nei Comuni interessati dal sisma e nei Comuni a rischio sismico, realizzazione di progetti di ripristino dei danni e adeguamento antisismico)[26].

[26] È prevista, altresì, la possibilità di finanziare l'incentivazione di piani sperimentali per la difesa

L'art. 41 dispone che l'utilizzo del fondo sia disposto con uno o più decreti del MEF, su proposta del Commissario per la ricostruzione o del Dipartimento Casa Italia della Presidenza del Consiglio dei Ministri e che il MEF possa disporre l'eventuale rimodulazione delle risorse nell'ambito dello stanziamento complessivo annuale, in relazione all'effettivo andamento delle spese.

Secondo quanto comunicato dal Commissario straordinario, con decreto del MEF del 16 novembre 2017, che ha recepito l'intesa tra lo stesso il Dipartimento Casa Italia, sono state disposte le variazioni di bilancio e assegnate al Commissario straordinario le seguenti risorse finanziarie: euro 254 milioni per l'esercizio 2017, euro 560 milioni per l'esercizio 2018, euro 334,85 milioni per l'esercizio 2019. Le risorse inizialmente stanziate per il 2019 sono state in parte destinate ad altre finalità dal Governo, permanendo a disposizione l'importo complessivo di 523,75 milioni.

Tabella n. 16 - Risorse d.l. n. 50/2017 *(importi in milioni di euro)*

Norma	Intervento	Finalità	2017	2018	2019	2020	Totale
Art. 41, c. 1	Finanziamento generale	Promiscua: interventi previsti commi 2, 3 e 4 art. 41 e artt 42, 43, 44, 45 e 46	1.000	1.000	1.000		**3.000**
Di cui							
Art. 42, c. 1	Rifinanziamento del fondo per la ricostruzione e assistenza alla popolazione nelle aree terremotate istituito nello stato di previsione del MEF ai sensi dell'art. 4, c. 1 del d.l. 189/2016	Promiscua- MEF	63,0	132,0	132,0		**327**
Art. 42, c. 2	Ricostruzione pubblica e privata. Risorse intestate alla contabilità speciale del Commissario	Ricostruzione-Commissario straordinario	150,0				**150**
Risorse ex art 41, comma 3, lett. a) assegnate al Commissario straordinario*			**254**	**560**	**334,85**		**1.148,85**

*L'importo stanziato nella norma di legge (art. 41, commi 2 e 3), è confluita nel Dipartimento Casa Italia per la differenza riportata in tabella; il finanziamento complessivo è pari ad euro 461,5 (2017); 687,3 (2018); 669,7(2019) per un totale di 1.818,5 milioni.
Fonte: Elaborazione Corte dei conti.

sismica degli edifici pubblici e l'acquisto e la manutenzione dei mezzi occorrenti per le operazioni di soccorso alla popolazione, nel limite di 50 milioni di euro per il 2017 e 70 milioni per ciascuno degli anni 2018 e 2019, nonché di destinare risorse fino a 5 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2017 al 2019 all'Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia per le attività di sorveglianza sismica e vulcanica sul territorio nazionale (art. 41, cc. 3, 4 e 4 bis). Con le medesime risorse del fondo, mediante corrispondente riduzione dello stesso, si fa fronte agli oneri pari a 5 milioni di euro per l'anno 2017, a 25 milioni di euro per l'anno 2018 e a 30 milioni di euro per l'anno 2019, conseguenti all'assegnazione, ai Comuni compresi nelle zone a rischio sismico 1, di contributi a copertura delle spese di progettazione definitiva ed esecutiva, relativa ad interventi per opere pubbliche per l'anno 2017 e ad interventi di miglioramento e di adeguamento antisismico di immobili pubblici e messa in sicurezza del territorio dal dissesto idrogeologico per gli anni 2018 e 2019 (art. 41 bis).

Secondo quanto recentemente comunicato, è intenzione del Commissario Straordinario utilizzare le risorse residue del Fondo MEF istituito ai sensi dell'art. 41, comma 3, lett. a) per le finalità di cui ai numeri 1) e 2), della medesima lettera, per realizzare, nell'ambito dei Comuni interessati dagli eventi sismici, le verifiche di vulnerabilità, nonché i conseguenti progetti di ripristino dei danni e adeguamento antisismico degli edifici scolastici e degli edifici pubblici strategici danneggiati.

A tal fine è stato stipulato, in data 3 agosto 2021, un accordo tra il Commissario straordinario e il Dipartimento Casa Italia ai sensi dell'art. 15 della legge n. 241 del 1990. Le opere da inserire nella programmazione attraverso ordinanza commissariale sono individuate congiuntamente dal Dip. Casa Italia e dal Commissario straordinario, tra gli interventi di ricostruzione pubblica non ancora oggetto di finanziamento. Inoltre, l'accordo prevede la predisposizione di linee guida per la qualità della progettazione degli interventi di ricostruzione, ispirate ai criteri di sostenibilità ambientale, energetica ed economica.

Il Commissario ha altresì comunicato che, con nota congiunta del 20 settembre 2021, è stato chiesto al Dipartimento del Tesoro il trasferimento sulla contabilità speciale intestata al Commissario straordinario di euro 523.745.500,00, somma residuo 2019 e che è in corso di predisposizione una ordinanza speciale per destinare tutte le somme indicate al completamento del programma di finanziamento per la ricostruzione delle scuole del cratere e fuori cratere.

Il **d.l. n. 91/2017** (cosiddetto decreto Mezzogiorno), convertito dalla l. 3 agosto 2017, n. 123, ha previsto la modifica di stanziamenti già previsti dal d.l. n. 189/2016 per garantire il regolare svolgimento dell'anno scolastico 2017/2018 (art. 11-bis) e il proseguimento delle attività emergenziali.

Ha, inoltre, prorogato lo stato di emergenza e disposto l'integrazione dello stanziamento previsto dal d.l. n. 8/2017 (da 500 a 700 milioni) per l'efficacia delle attività di protezione civile (art. 16 *sexies*).

Uno stanziamento di 50 milioni è previsto per ciascuno degli anni dal 2021 al 2025 per il ripristino e messa in sicurezza della Strada dei parchi (autostrade A24 e A25).

Tabella n. 17 – Risorse di cui al d.l. n. 91/2017 **(importi in milioni)**

Norma	Intervento	Finalità	2021	2022	2023	2024	2025	Totale
Art.16-bis	Messa in sicurezza della cd. Strada dei parchi, di competenza del Mit	Ricostruzione- A favore della Strada dei Parchi SpA	50,00	50,00	50,00	50,00	50,00	**250,00**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti.

Il d.l. **n. 148/2017** reca un'ulteriore proroga dei termini di versamento dei contributi previdenziali e dei premi assicurativi per i soggetti residenti nelle zone colpite dagli eventi sismici.

Tabella n. 18 – Risorse di cui al d.l. n. 148/2017 **(importi in milioni)**

Rif. normativo	Intervento	Finalità	2017	2018	Totale
Art. 2, c. 7	Differimento al 31 maggio 2018 contributi previdenziali e assicurativi	Attività produttive	85,2	170,4	255,6

Fonte: Dossier "Terremoti" Senato della Repubblica, agosto 2017.

La **legge 27 dicembre 2017, n. 205** (legge di bilancio per il 2018) è intervenuta in favore dei cittadini delle zone colpite dagli eventi sismici del 2016-2017 attraverso un ulteriore differimento e una più favorevole rateizzazione dei versamenti tributari sospesi (con oneri per il 2018, pari a 83,6 milioni).

La legge ha inoltre disposto la destinazione, per il 2017, al Fondo per la ricostruzione e il conseguente trasferimento alla contabilità speciale del Commissario straordinario, dell'importo di 80 milioni di euro, versato dalla Camera dei deputati e affluito al bilancio dello Stato in data 10 ottobre 2017 sul capitolo 2368, articolo 8, dello stato di previsione dell'entrata (art. 18, c. 37).

Tabella n. 19 – Risorse di cui alla legge n. 205/2017 **(importi in milioni)**

Rif. Normativo	Intervento	Finalità	2017	2018	2019	Totale
Art. 1, c. 735	Ulteriore differimento pagamento rate in scadenza mutui concessi ai comuni	PP.AA.		4,3	4,3	8,6
Art. 1, c. 736, lett. a) e b)	Differimento e ulteriore rateizzazione dei versamenti tributari sospesi	Attività produttive		83,6		83,6
Art. 18, c. 37	Somme destinate alla Contabilità speciale del Commissario straordinario, provenienti dalla Camera	Ricostruzione-Commissario straordinario	80			80
Totale			**80**	**87,9**	**4,3**	**172,2**

Fonte: Elaborazione Corte conti.

Il d.l. **29 maggio 2018, n. 55**, convertito in l. 24 luglio 2018, n. 89, nel prorogare lo stato di emergenza fino al 31 dicembre 2018, ha disposto che ai relativi oneri si provvedesse nel limite complessivo di 300 milioni, mediante utilizzo delle risorse disponibili sulla contabilità speciale intestata al Commissario straordinario, che a tal fine ha trasferito sul conto corrente di tesoreria centrale n. 22330[27]. In particolare, viene prorogata la vigenza di una serie di misure stabilite dalle precedenti disposizioni sopra citate (sospensione dei termini relativi ad adempimenti e versamenti tributari e contributivi, sospensione dei pagamenti delle fatture relative ai servizi di erogazione di energia elettrica, acqua e gas, nonché per i settori delle assicurazioni e della telefonia, sospensione del pagamento del canone Rai).

Tabella n. 20 – Risorse di cui al d.l. n. 55/2018 **(importi in milioni)**

Rif. normativo	Intervento	Finalità	2018	2019	2020	Totale
Art. 1	Differimento termine di scadenza dello stato di emergenza	Emergenza-Dipartimento protezione civile	300			300

Fonte: Elaborazione Corte dei conti.

La **legge 30 dicembre 2018, n. 145** (legge di bilancio 2019) ha disposto la proroga dello stato di emergenza fino al 31 dicembre 2019 e il conseguente incremento del Fondo per le emergenze nazionali di 360 milioni (art. 1, c. 988).

La legge (c. 989) inoltre, ha stabilito che l'importo di 85 milioni, versato dalla Camera dei deputati e affluito al bilancio dello Stato in data 2 ottobre 2018 sul capitolo 2368, articolo 8, dello stato di previsione dell'entrata, è destinato, nell'esercizio 2018, al Fondo per la ricostruzione delle aree terremotate, di cui all'art. 4 del d.l. n. 189/2016, per essere trasferito alla contabilità speciale intestata al Commissario.

[27] Trattasi di un conto intestato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, le cui risorse sono assegnate al Dipartimento della protezione civile (art. 1).

Tabella n. 21 – Risorse di cui alla l. 145/2018 (legge di bilancio 2019) (importi in milioni)

Rif. Normativo	Intervento	Finalità	2018	2019	2020	Totale
Art. 1, c. 988	Differimento termine di scadenza dello stato di emergenza	Fondo per le emergenze nazionali	360			360
Art. 1, c. 989	Somme destinate alla Contabilità speciale del Commissario straordinario, provenienti dalla Camera	Ricostruzione-Commissario straordinario	85			85
Totale			**445**			**445**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti.

Il **d.l. 24 ottobre 2019, n. 123,** convertito dalla l. 12 dicembre 2019, n. 156, reca disposizioni urgenti per l'accelerazione e il completamento delle ricostruzioni in corso nei territori colpiti da eventi sismici; prevede, altresì, che l'importo di 100 milioni, versato dalla Camera dei deputati e affluito al bilancio dello Stato in data 6 novembre 2019 sul capitolo 2368, articolo 8, dello stato di previsione dell'entrata, sia destinato, nell'esercizio 2019, al Fondo per la ricostruzione, di cui all'art. 4 del d.l. n. 189/2016, per essere trasferito alla contabilità speciale intestata al Commissario straordinario del Governo. Di detto importo, una quota pari a 26,8 milioni di euro è destinata, con apposita ordinanza del Commissario straordinario, ai comuni con meno di 30.000 abitanti, a condizione che i lavori abbiano inizio entro un anno dall'assegnazione del contributo da parte del Commissario straordinario (art. 9-undetricies).

Delle somme di cui al precedente periodo il Commissario straordinario può destinare una quota fino a 50 milioni di euro, per l'anno 2020, a un programma di sviluppo volto al rilancio turistico, culturale ed economico dei territori colpiti dal sisma[28]. I relativi interventi sono autorizzati dal Commissario straordinario (art. 9-duodetricies).

[28] Il programma è volto ad assicurare effetti positivi di lungo periodo attraverso la valorizzazione delle risorse territoriali, produttive e professionali endogene, le ricadute occupazionali dirette e indirette nonché l'incremento dell'offerta di beni e servizi connessi al benessere dei cittadini e delle imprese, da realizzare mediante: a) interventi di adeguamento, riqualificazione e sviluppo delle aree di localizzazione produttiva; b) attività e programmi di promozione turistica e culturale; c) attività di ricerca, innovazione tecnologica e alta formazione; d) interventi per il sostegno delle attività imprenditoriali; e) interventi per sostenere l'accesso al credito da parte delle imprese, comprese le piccole e le micro imprese; f) interventi e servizi di rete e di connettività, anche attraverso la banda larga, per i cittadini e le imprese.

Tabella n. 22 – Risorse di cui al d.l. n. 123/2019 **(importi in milioni)**

Rif. normativo	Intervento	Finalità	2019	2020	Totale
Art. 9 undertricies	Somme destinate alla Contabilità speciale del Commissario straordinario, provenienti dalla Camera	Ricostruzione-Commissario straordinario	100		100

Fonte: Elaborazione Corte dei conti.

Il **d.l. 16 luglio 2020, n. 76,** all'art. 11, contiene disposizioni finalizzate all'accelerazione e alla semplificazione della ricostruzione pubblica e assegna al Commissario straordinario nuovi poteri di ordinanza. Per il coordinamento e la realizzazione degli interventi, il Commissario può nominare fino a due sub-commissari, responsabili di uno o più interventi. Per il compenso dei due sub-commissari è autorizzata la spesa di 100.000 euro per il 2020 e di 200.000 euro annui a decorrere dal 2021; ai relativi oneri si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2020-2022, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2020.

Il **d.l. 14 agosto 2020, n. 104**, all'art. 57, nel disporre la proroga dello stato di emergenza e della gestione straordinaria fino a tutto il 2021, ha incrementato, per il 2021, il Fondo per le emergenze nazionali di 300 milioni e ha previsto lo stanziamento di 69,8 milioni per la copertura degli oneri della gestione straordinaria.

Con l'intento dichiarato di assicurare le professionalità necessarie alla ricostruzione, il decreto ha previsto la possibilità che le Regioni e gli enti locali ricompresi nei crateri del sisma del 2002, del sisma del 2009, del sisma del 2012 e del sisma del 2016, in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni, assumano, a tempo indeterminato, il personale con rapporto di lavoro a tempo determinato in servizio presso gli Uffici speciali per la ricostruzione e presso gli enti locali. Al tempo stesso sono stati prorogati fino al 2021 tutti gli altri contratti di lavoro a termine.

Al finanziamento degli oneri derivanti dalla suddetta stabilizzazione del personale concorrono le risorse di apposito fondo, istituito presso il Mef, con dotazione pari a 5 milioni di euro per il 2020, 31 milioni di euro per il 2021 e 83 milioni di euro a decorrere

dal 2022 (comma 3 bis, art. 57). Il riparto delle risorse è stato effettuato, tra gli Enti che hanno presentato istanza entro il 31 marzo 2021, in proporzione agli oneri delle relative assunzioni, con DPCM del 21 novembre 2021. Sono state così stabilite le somme da assegnare al Ministero dell'interno per essere erogate alle Regioni, Enti locali e Parchi nazionali, analiticamente individuati dal decreto, per le assunzioni disposte ai sensi dell'art. 53 sopra richiamato nel numero complessivo di 499 unità. Con maggiore esattezza, sono state assegnate risorse per 6.331.667 euro per il terzo quadrimestre 2021 e 18.995.000 euro quale importo annuo a partire dal 2022. Secondo quanto dichiarato nel corso dell'adunanza pubblica dal Commissario straordinario, nei territori interessati dal sisma del 2016 sono stati stabilizzati 397 dipendenti.

È inoltre prevista una nuova disciplina della determinazione del contributo massimo concedibile ai professionisti per le attività tecniche poste in essere per la ricostruzione privata.

Il superbonus sulle ristrutturazioni edilizie, accessibile per il 2020 e 2021, viene adattato alle esigenze della ricostruzione, prevedendo che possa essere utilizzato per coprire le spese che eccedono il contributo di ricostruzione.

Il decreto introduce anche specifiche disposizioni volte ad una migliore valutazione e previsione dei flussi finanziari relativi alle attività di ricostruzione sul territorio. A tal fine dispone che i Commissari straordinari, "*in relazione alle relative contabilità speciale di cui sono titolari, predispongono e aggiornano mediante apposito sistema reso disponibile dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, il cronoprogramma dei pagamenti degli interventi in base al quale le amministrazioni competenti, ciascuna per la parte di propria competenza, assumono gli impegni pluriennali di spesa a valere sugli stanziamenti iscritti in bilancio riguardanti il trasferimento di risorse alle contabilità speciali. Conseguentemente ciascun Commissario, nei limiti delle risorse impegnate in bilancio, può avviare le procedure di affidamento dei contratti anche nelle more del trasferimento delle risorse sulla contabilità speciale. Gli impegni pluriennali possono essere annualmente rimodulati con la legge di bilancio in relazione agli aggiornamenti del cronoprogramma dei pagamenti nel rispetto dei saldi di finanza pubblica. Le risorse destinate alla realizzazione degli interventi sono trasferite, previa tempestiva richiesta del Commissario alle amministrazioni competenti, sulla contabilità speciale sulla base degli stati di avanzamento dell'intervento comunicati al*

Commissario".

Specifiche misure sono state previste dall'art. 32 per l'edilizia scolastica, per i patti di comunità e per l'adeguamento dell'attività didattica per l'anno scolastico 2020-2021, disponendo, al c. 7 bis, al fine di garantire il regolare svolgimento delle attività didattiche e il diritto allo studio degli studenti delle aree interessate dagli eventi sismici, l'incremento del Fondo di cui all'art. 41, c. 2, del d.l. n. 50/2017, di 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2020 e 2021. Le risorse, da destinare all'attuazione di interventi di messa in sicurezza, di adeguamento sismico e di ricostruzione di edifici scolastici ricadenti nelle zone sismiche 1 e 2 delle regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria, sono ripartite con decreto del Ministro dell'Istruzione.

È disposta, inoltre, l'integrazione di 15 milioni per ciascuno degli anni 2020 e 2021 della contabilità speciale del Commissario straordinario per la copertura degli oneri derivanti dalla concessione ai Comuni interessati dal sisma di apposita compensazione per i maggiori costi affrontati e/o alle minori entrate registrate a titolo di tassa sui rifiuti (TARI).

Altri interventi sono stati disposti a favore del personale della struttura del Commissario straordinario, degli Uffici speciali per la ricostruzione e degli enti locali, mediante ampliamento delle convenzioni con l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A e con Fintecna S.p.A., nel limite di spesa di 7,5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021 e 2022 (art. 57, cc. 3-ter-3-quinquies, d.l. 104/2020).

Tabella n. 23 – Risorse di cui al d.l. n. 104/2020 **(importi in milioni)**

Rif. Normativo	Intervento	Finalità	2020	2021	2022	Totale
Art. 32, c. 7 bis	Interventi di messa in sicurezza, adeguamento sismico e ricostruzione edifici scolastici	Ministero istruzione	**10**	**10**		
Art.57, c. 1	Differimento termine di scadenza dello stato di emergenza	Emergenza		**300**		**300**
Art. 57, c. 2	Proroga termini per la gestione straordinaria	Ricostruzione Commissario straordinario		**69,8**		**69,8**
Art. 57, c. 5	Concessione contributi a valere sulla CS del Commissario a beneficio dei comuni per minori entrate TARI o maggiori costi del servizio smaltimento rifiuti	Compensazione Comuni-Commissario straordinario	**15**	**15**		**30**
Art. 57, c. 6 (integrazione art. 46, d.l. n. 50/2017)	Zona franca urbana Sisma centro Italia aiuti *de minimis* nel settore agricolo – compensazioni imposte	Attività produttive		**50**	60	**110**
Totale			**15**	**434,8**	**60**	**509,8**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti.

La **legge 178/2020** (legge di bilancio 2021).

La legge di bilancio 2021 ha previsto un'autorizzazione di rifinanziamento degli interventi di ricostruzione pubblica con uno stanziamento di 1,710 miliardi di euro, con risorse disponibili dal 2024 al 2029[29].

Al fine di consentire il coordinamento strategico e l'attuazione integrata di interventi per lo sviluppo socio-economico dei territori delle regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria interessati dagli eventi sismici, è stato previsto il finanziamento (100 milioni di euro, a valere sul Fondo per lo sviluppo e la coesione - programmazione 2021-2027, da destinare tramite delibera CIPE) del Contratto Istituzionale di Sviluppo -CIS-"Cratere centro Italia", promosso dal Ministro per il sud e la coesione territoriale. Il CIS è destinato a sostenere progetti e investimenti integrativi e complementari rispetto alla ricostruzione materiale degli edifici, per assicurare la ripresa e lo sviluppo dell'economia delle aree colpite dai terremoti del 2016 e 2017. Le aree di intervento individuate sono cinque e riguardano: ambiente e risorse naturali, cultura e turismo, trasporti e mobilità, riqualificazione urbana e infrastrutture sociali.

Agli interventi di investimento individuati da detto contratto il Commissario

[29] Trattasi di previsioni contenute nell'atto deliberativo degli stati di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, allegato alla legge n. 178/2020.

straordinario può destinare ulteriori risorse, a valere sulle risorse disponibili nella contabilità speciale, nel limite di 30 milioni di euro annui per ciascuno degli anni 2021 e 2022 (art. 1, commi 191-193). Il finanziamento ivi previsto (60 milioni), come chiarito in sede istruttoria, è garantito da una autorizzazione di spesa su risorse già assegnate al sisma 2016 (fondo ex art. 4, c. 1, d.l. n. 189/2016) e trasferite in contabilità speciale n. 6035. Le risorse saranno destinate con apposita ordinanza dopo l'approvazione del CIPE.

A dette risorse, secondo quanto comunicato dal Commissario straordinario, potranno affiancarsi altri finanziamenti, sempre destinati al Centro Italia, quali 60 milioni per la creazione dei centri di ricerca delle Università del cratere e 50 milioni frutto dei risparmi della Camera dei Deputati affidati alla Cabina di Regia di Palazzo Chigi.

La legge è intervenuta nuovamente sulla dotazione del personale occupato nella ricostruzione, prevedendo meccanismi e requisiti più flessibili per la stabilizzazione del personale assunto a tempo determinato nei Comuni e negli Uffici Speciali per la Ricostruzione, integrando la previsione del fondo, già istituito dal d.l. 104/2020 presso il Ministero dell'economia e delle finanze, finalizzato al concorso agli oneri derivanti dalle assunzioni a tempo indeterminato, con una dotazione pari a 5 milioni di euro per l'anno 2020, a 31 milioni di euro per l'anno 2021 e a 83 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2022 (art. 1, c. 944)[30].

È stato, inoltre, disposto il finanziamento, fino al 2022, del superbonus, maggiorato nei tetti di spesa, da utilizzare per la ricostruzione degli immobili inagibili in alternativa al contributo di ricostruzione. L'importo di 40 milioni di euro, quota parte

[30] Art. 1 - C. 953. Allo scopo di soddisfare le esigenze dei territori colpiti dai sismi degli anni 2009, 2012 e 2016, fermo restando quanto previsto dai commi 3 e seguenti dell'articolo 57 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126, al personale con rapporto di lavoro a tempo determinato alle dipendenze di una delle amministrazioni indicate nel citato c. 3, che risulti in possesso, al 31 dicembre 2020, dei requisiti di cui alle lettere a) e b) del c. 1 dell'articolo 20 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, che abbia maturato, anche presso amministrazioni diverse da quella che procede all'assunzione, almeno due anni di servizio ai sensi della lettera c) del citato c. 1, e che sia stato titolare di precedenti rapporti di collaborazione coordinata e continuativa con una o più delle predette amministrazioni, si applica, in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni dell'amministrazione stessa e senza nuovi o maggiori oneri per lo Stato, il c. 11-bis del citato articolo 20 del decreto legislativo n. 75 del 2017.

della somma di 80 milioni di euro versata dalla Camera dei deputati e affluita al bilancio dello Stato in data 6 novembre 2020 sul capitolo 2368, articolo 8, dello stato di previsione dell'entrata, è stato altresì destinato, nell'esercizio 2020, al fondo per la ricostruzione per essere trasferito alla contabilità speciale del Commissario straordinario. (art. 1, c. 412).

La tabella che segue rappresenta le risorse di cui trattasi.

Tabella n. 24 - Misure di cui alla l. n. 178/2020 **(importi in milioni)**

Norma/sezione	Intervento	Finalità	2021	2024-2029	Totale
Art. 1 c. 191	Contratto istituzionale di sviluppo	Aiuti alle imprese-Dipartimento per la coesione territoriale della PCM e Agenzia per la coesione	100		100
Art. 1 c. 412	Fondi Camera dei deputati	Ricostruzione – Commissario straordinario	40		40
Art. 1 c. 948	Interessi passivi sui mutui case inagibili	Assistenza alla popolazione	1,5		1,5
Stato di previsione Mef	Risorse previste per il sisma 2016	Ricostruzione		1.710	1.710
Totale			141,5		1.851,5

Fonte: Commissario straordinario.

Il **d.l. 31 dicembre 2020, n. 183**, all'art. 17-quater, c. 3, ha integrato l'art. 13 del d.l. n. 189/2016 prevedendo, per il 2021, 2022 e 2023, la copertura dei maggiori oneri derivanti dall'attuazione delle disposizioni dello stesso articolo, relative agli interventi su edifici già interessati da precedenti eventi sismici, nel limite di 60 milioni per ciascuno degli anni considerati, con le risorse della contabilità speciale del Commissario straordinario.

Ha inoltre inserito il c. 13-ter all'art, 6 del d.l. 189/2016, relativo alla ricostruzione privata, stabilendo a favore dei soggetti conduttori di un immobile in virtù di contratti di locazione pluriennale riferiti a immobili adibiti ad abitazione principale alla data del sisma, distrutti o danneggiati dagli eventi sismici, un contributo non superiore all'importo dovuto per il pagamento di contributi per il rilascio del permesso di costruire, nel limite di 600.000 euro per l'anno 2021, con oneri a carico della contabilità speciale.

Il **d.l. 6 maggio 2021, n. 59**, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, c. 1, della legge 1° luglio 2021, n. 101, ha approvato il Piano nazionale per gli investimenti

complementari finalizzato ad integrare, con risorse nazionali, gli interventi del Piano nazionale di ripresa e resilienza per gli anni dal 2021 al 2026.

Nell'ambito degli investimenti complementari è prevista l'iscrizione, nei pertinenti capitoli dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, di complessivi 1.780 milioni di euro riferiti al programma "*Interventi per le aree del terremoto del 2009 e 2016*".

Con maggiore precisione, sono previsti 220 milioni di euro per l'anno 2021, 720 milioni di euro per l'anno 2022, 320 milioni di euro per l'anno 2023, 280 milioni di euro per l'anno 2024, 160 milioni di euro per l'anno 2025 e 80 milioni di euro per l'anno 2026 (art. 1, c. 2, lett. *b)*), come dimostrato nella tabella che segue.

Tabella n. 25 - Misure di cui alla l. n. 183/2020 **(importi in milioni)**

Norma	2021	2022	2023	2024-2029	2025	2026	Totale
d.l. n. 59/2021	220	720	320	280	160	80	1.780

Fonte: Commissario straordinario.

Lo stanziamento non riguarda direttamente interventi di ricostruzione del Centro Italia, bensì misure integrative e complementari di accompagnamento al processo di sviluppo dei territori colpiti dai sismi 2009 e 2016-2017. Di conseguenza non costituisce una risorsa programmabile per gli interventi di ricostruzione secondo le disposizioni del d.l. n. 189/2016, rappresentando piuttosto un plafond per un'ulteriore e diversa programmazione per le aeree colpite dal sisma del 2009 (Abruzzo) e 2016 (Centro Italia).

Il Piano è suddiviso in due macro -misure d'intervento:

A. Città e paesi sicuri, sostenibili e connessi

La misura, il cui costo stimato ammonta a 1 miliardo di euro, riguarda tutte le zone colpite dai terremoti e interessate dai programmi di ricostruzione, con un sistema di misure integrate, relative a:

A.1 progettazione urbana;

A.2 misure di efficienza energetica per mitigare le vulnerabilità sismiche degli edifici utilizzati a fini educativi e formativi, con un aumento della quota di energia derivante da fonti rinnovabili;

A.3 interventi integrati per la mobilità e i trasporti;

A.4 interventi sul modello delle "smart cities";

A. 5 interventi per la realizzazione di utenze sotterranee, sistemi tecnologici per cavi di rete, sistemi di gestione delle acque;

A. 6 interventi di efficienza energetica per edifici pubblici e integrazione di impianti di produzione di energia all'interno dell'impianto urbano.

Secondo quanto previsto, le misure devono essere attuate d'intesa con le amministrazioni coinvolte.

B. Rilancio economico e sociale

La misura intende promuovere ed innescare investimenti per un totale di 780 milioni di euro a sostegno delle attività economiche e produttive locali, attraverso la valorizzazione delle vocazioni produttive, delle risorse ambientali e del sistema agroalimentare, l'integrazione e il rafforzamento del sistema di formazione tecnica delle competenze per lo sviluppo locale e della PA, la promozione di tutto il territorio dell'Appennino, colpito dai terremoti, anche attraverso il sostegno alle imprese culturali, turistiche e creative.

Il progetto prevede le seguenti sei sub-misure:

1) erogazione di un contributo speciale per la ripresa economica delle aree colpite dal sisma, destinato alle imprese;

2) la promozione del capitale umano sul territorio attraverso tre linee di intervento coordinate con la creazione di centri di ricerca universitari;

3) lo sviluppo di associazioni fondiarie;

4) e 5) misure strettamente connesse all'avvio di associazioni fondiarie;

6) lo sviluppo e la qualificazione dell'economia turistica, creativa e culturale attraverso forme di sostegno destinate al mondo delle imprese e agli enti pubblici.

Le modalità di erogazione dei finanziamenti sono disciplinate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro quarantacinque giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto (art. 1, c. 2-novies).

Secondo quanto disposto dal c. 6 dell'art. 1, agli interventi ricompresi nel Piano nazionale per gli investimenti complementari si applicano, in quanto compatibili, le

procedure di semplificazione e accelerazione, le misure di trasparenza e conoscibilità dello stato di avanzamento stabilite per il PNRR.

Ai fini del monitoraggio degli interventi, inoltre, gli obiettivi iniziali, intermedi e finali per ciascun intervento o programma sono individuati con decreto del MEF, determinati in relazione al cronoprogramma finanziario e coerenti con gli impegni assunti nel PNRR con la Commissione europea. Il mancato rispetto dei termini previsti dal cronoprogramma procedurale degli adempimenti o la mancata alimentazione dei sistemi di monitoraggio comportano la revoca del finanziamento, qualora non risultino assunte obbligazioni giuridicamente vincolanti (art. 1, c. 7-bis).

Il **d.l. 31 maggio 2021, n. 77**, recante *"Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure"* all'art. 14-bis, comma 1, ha disposto che la cabina di coordinamento di cui all'art. 1, c. 5, del DL 189/2016 è integrata dal capo del Dipartimento "Casa Italia" istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e dal coordinatore della Struttura tecnica di missione istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, di cui al DPCM 3 maggio 2021 nonché dal sindaco dell'Aquila e dal coordinatore dei sindaci del cratere del sisma del 2009. Ciò, al fine di garantire, per gli investimenti previsti dal DL n. 59/2021, l'attuazione coordinata e unitaria degli interventi per la ricostruzione e il rilancio dei territori interessati dagli eventi sismici del 2009 e del 2016.

La cabina di coordinamento integrata si è formalmente costituita e insediata in data 12 agosto 2021 e con delibera in data 30 settembre 2021, entro il termine fissato dal comma 2 dell'art. 14-bis del d.l. n. 77/2021, ha approvato i programmi unitari di intervento articolati, con riferimento agli eventi sismici del 2009 e del 2016, nelle due macro-misure A e B.

3. Gli stanziamenti complessivi

L'analisi effettuata ha consentito di predisporre un prospetto, di seguito riportato, che ha tentato di ricondurre a sistema le risorse complessivamente stanziate dal legislatore a favore degli interventi riguardanti il sisma 2016, a partire dal d.l. n. 189/2016 e fino agli ultimi interventi con la legge di bilancio 2021, il d.l. n. 183/2020 e

il d.l. n. 59/2021. Trattasi di stanziamenti disposti sia per gli interventi diretti alla ricostruzione pubblica e privata che per gli interventi di aiuti alle imprese nonché a favore delle amministrazioni che hanno operato nell'emergenza e per favorire il ritorno alla normalità, relativi anche a gestioni che esulano dalle competenze del Commissario straordinario per la ricostruzione.

Dalle risorse rappresentate nella tabella a seguire sono escluse gli stanziamenti del d.l. n. 59/2021 in quanto, come sopra specificato, trattasi di stanziamenti previsti per una programmazione diversa da quella finalizzata alla ricostruzione di cui al DL n. 189/2016, indifferentemente a sostegno della ricostruzione per eventi sismici del 2016 e del 2009.

Tabella n. 26 - Sisma Centro-Italia: stanziamento complessivo (2016-2047) **(in milioni)**

	2014-2020	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2022-2047	2023	2024-2029	2025	2026	
d.l. 189/2016		650,54	500,19	291,7	118,28	115,73	112,02	10,48						1798,94
d.l. 244/2016			32											32
l. 232/2016 (l. bil. 2017)	300		300	500	550	350	200		5.200					7.400
d.l. 8/2017		47	547,4	261,1	4	10,8	8,8		228					1107,1
d.l. 50/2017			1.000,00	1.000,00	1.000,00									3000
d.l. 91/2017							50	50		50	50	50		250
d.l. n. 148/2017			85,2	170,4										255,6
l. n. 205/2017			80	87,9	4,3		1.000,00							1.172,2
d.l. n. 55/2018				300										300
d.l. n. 145/2018				445										445
d.l. n. 123/2019					100									100
d.l. n. 76/2020						100	200							300
d.l. n. 104/2020						15	434,8	60						509,8
l. n. 178/2020							141,5				1710			1.851,5
d.l. n. 183/2020							60	60		60				180
d.l. n. 59/2021							220	720		320	280	160	80	1780
Totale	**300**	**697,54**	**2544,79**	**3056,1**	**1776,58**	**591,53**	**2427,12**	**900,48**	**5428**	**430**	**2040**	**210**	**80**	**20.482,14**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti.

Il Commissario straordinario ha fornito una prospettazione diversa degli stanziamenti, limitata esclusivamente alle risorse oggetto di programmazione interna definita attraverso le ordinanze commissariali e relativa, principalmente, alla ricostruzione pubblica e, per il resto, a interventi per la popolazione, per il sostegno al tessuto economico, per la tutela dei beni culturali e dell'ambiente.

Va chiarito, peraltro, che i dati della tabella seguente, relativi anche al 2022, non includono le spese correnti di personale e funzionamento della struttura commissariale nè lo stanziamento del Fondo complementare al PNRR, in quanto quest'ultimo non costituisce risorsa programmabile per gli interventi di ricostruzione.

Tabella n. 27 - Stanziamenti complessivi 2016-2022 per il Commissario straordinario di Governo (in euro)

	DOTAZIONE 2016	DOTAZIONE 2017	DOTAZIONE 2018	DOTAZIONE 2019	DOTAZIONE 2020	DOTAZIONE 2021	DOTAZIONE 2022	TOTALE	DESTINAZIONE
d.l. 189/2016 art. 4, c. 2	200.000.000		0	0	0	0	0	**200.000.000,00**	Finalità fondo
d.l. 189/2016, art. 23 - Fondi Inail	0	30.000.000	0	0	0	0	0	30.000.000,00	Aiuti alle imprese
d.l. 189/2016, art. 27 Min. Ambiente	0	3.000.000	0	0	0	0	0	3.000.000,00	Infrastr. Ambiente
d.l. 244/2016 art. 14 comma 8 minori entrate maggiori spese	32.000.000,00	0	0	0	0	0	0	32.000.000,00	EE.LL. Minori entrate maggiori spese
L. B. 232/2016 art. 1, c 362 b)	0	200.000.000	250.000.000	300.000.000	150.000.000	200.000.000	750.000.000	1.850.000.000	Finalità fondo
d.l. 189/2016, art. 20 - Sostegno investimenti imprese	0	35.000.000	0	0	0	0	0	**35.000.000,00**	Aiuti alle imprese
d.l. 50/2017, art. 41, co. 2 e3 (quota della dotazione prevista assegnata al Commissario. La parte residua è assegnata al Dip. Casa Italia)	0	254.000.000	560.000.000,00	334.850.000,00	0	0	0	**1.148.850.000,00**	verifiche di vulnerabilità edifici scolastici ex art 20 bis, c 4 DL n. 8 9/17; edifici pubblici strategici per la realizzazione ripristino danni e adeguamento antisismico; ricostruzione privata ex art. 5 c2 DL 189/16
d.l. 50/2017 - art. 42 co. 1	0	63.000.000	130.900.000,00	131.810.000,00	0	0	0	**325.710.000,00**	Finalità fondo
d.l. 50/2017 - art. 42, co. 2	0	150.000.000	0	0	0	0	0	**150.000.000,00**	Finalità fondo
d.l. 8/17 - fondi assegnati da CAMERA DEPUTATI	47.000.000,00	0	0	0	0	0	0	**47.000.000,00**	Finalità fondo
L.B. 205/17, art. 18 c 37 - fondi assegnati da	0	80.000.000	0	0	0	0	0	**80.000.000,00**	Finalità fondo

	DOTAZIONE 2016	DOTAZIONE 2017	DOTAZIONE 2018	DOTAZIONE 2019	DOTAZIONE 2020	DOTAZIONE 2021	DOTAZIONE 2022	TOTALE	DESTINAZIONE
CAMERA DEPUTATI									
L.B. 145/18 art. 1 c. 989 - fondi da CAMERA DEPUTATI	0	0	85.000.000,00	€ 0,00	0	0	0	**85.000.000,00**	Finalità fondo
D. L. n. 123/19 art 9-undetricies fondi da CAMERA DEPUTATI	0	0	0	100.000.000,00	0	0	0		Finalità fondo
Legge di Assestamento n. 111/18 - Decreto MEF 4 ott. 2018, tab. 2 pag. 11	0	0	310.000.000,00	0,00	0	0	0	**310.000.000,00**	Finalità fondo
Disegno di legge di bilancio 2019 II sezione rifB. 232/2016 art. 1, c 362 b)	0	0	0	350.000.000,00	0	0	0	**350.000.000,00**	Finalità fondo
d.l. 104/20, art. 57, c. 5	0	0	0	0	15.000.000,00	15.000.000,00	0	**30.000.000,00**	Minori entrate maggiori spese EE.LL.
CAMERA DEPUTATI art. 1, c. 412, L. 178/20	0	0	0	0	40.000.000,00	0	0	**40.000.000,00**	Finalità fondo
Totale	**279.000.000,00**	**815.000.000,00**	**1.335.900.000,00**	**1.216.660.000,00**	**205.000.000,00**	**215.000.000,00**	**750.000.000,00**	**4.816.560.000,00**	

Fonte: Commissario straordinario di Governo.

Sugli stanziamenti complessivi sopra riportati il legislatore ha posto vincoli di spesa per un importo complessivo calcolato in 765 milioni. Anche per dette risorse vincolate il Commissario straordinario ha provveduto all'adozione di ordinanze con le quali sono stabilite le modalità di utilizzo.

Tabella n. 28 - Vincoli di spesa **(in euro)**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	TOTALE
d.l. n. 189/2016 - art. 23 - Fondi inail	30.000.000							30.000.000
d.l. 189/16, art. 27 – M. Ambiente	3.000.000							3.000.000
d.l. n. 189/16, art. 20 - Sostegno imprese	35.000.000							35.000.000
d.l. 244/2016, art. 14 c. 8 minori entrate maggiori spese	32.000.00	0	0	0	0	0		32.000.00
d.l. 104/20, art. 57, c. 5	0	0	0	15.000.000	15.000.000	0		30.000.000
Vincoli su FONDO ex art. 4, c. 1	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**		
d.l. n. 123/19, art. 9-duodetricies (sviluppo imprese)	0	0	0	50.000.000	0	0		50.000.000
d.l. 189/16, art. 3, c 1 sesto periodo (Personale USR)	10.000.000	10.000.000	0	0	€ 0,00	0		20.000.000
d.l. 189/16, art. 50 d.l. 189/16 (Personale Struttura)	3.500.000,00	3.500.000,00	0	0	0	0		7.000.000,00
Art. 50-bis, d.l. n. 189/16 (Personale EE.LL)	9.500,00	29.000,00	0	0	0	0		38.500.00
d.l. 189/16, art. 3, c 1 ter (Funzionamento USR)	1.000.000	1.000.000	0	0	0	0		2.000.000
d.l. 32/19, art. 22, c. 1, lett. c) rimborso spese esperti - commissario	0	0	80.000,00	80.000,00	80.000,00			240.000,00
d.l. 189/16, art. 30 (Struttura Antimafia)	1.000.000	1.000.000	500.000	500.000	0	0		3.000.000
d.l. 189/16, art. 48, c 12-bis - Tributi sospesi EE.LL	17.000.00	0	0	0	0	0		17.000.00
d.l. 189/16, art. 48, c 16 (TARI e minori entrate)	30.000.00	30.000.00	30.000.00		0	0		90.000.00
L.B. 2018, art. 1, c. 738 (IMU e TARI)	0	3.500.000	0	0	0	0		3.500.000

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	TOTALE
d.l. 189/16 Interventi ante – ricostruzione privata	2.500.000	0	0	0	0	0		2.500.000
d.l. 189/16, art. 2, c.1 bis - finanziato da d.l. 8/17, art. 1, c 1 lettera a) (Studi di microzonazione)	6.500.000	0	0	0	0	0		6.500.000
d.l. 189/16, art. 13, c. 4 (Doppio cratere) Legge 26 febbraio 2021, n. 21, Art. 17-quater, c 3 (milleproroghe)	0	40.000.00	0	0	60.000.00	60.000.0	60.000.0	220.000.0
d.l. 189/16, art. 13, c 6(Sovrapposizione sisma 97/98)	0	3.000.000	0	0	0	0		3.000.000
d.l.189/16 art. 13, c. 6-bis (Sovr. Sisma Umbria)	0	3.000.000	0	0	0	0		3.000.000
d.l.189/16 art. 39, c. 1 (reti servizi nazionali) PCM	0	6.000.000	0	0	0	0		6.000.000
d.l. n. 123/2019, art. 9-trecies programma speciale di recupero e restauro delle opere mobili ricoverate nei depositi di sicurezza	0	0	0	1.500.000	1.500.000	0		3.000.000
L.B. 1782020 - art.1 c. 192 Investimento Contratto Istituzionale di Sviluppo					30.000.00	30.000.0		60.000.00
d.l. 104 del 14 agosto 2020, art. 57,comma 3-octies – Danni da eccezionali eventi metereologici 2017				50.000.00	50.000.00	0		100.000.0
d.l. 183 del 2021, art. 17- quater, c. 5 –Spese per oneri di urbanizzazione per ricostruzione post sisma					600.000,00			600.000,00
TOTALE	**181.000.0**	**130.000.0**	**30.580.0**	**117.080.0**	**157.180.0**	**90.000.0**	**60.000.0**	**765.840.0**
	0	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**

Fonte: Commissario straordinario di Governo.

Le spese correnti per il personale e il funzionamento della struttura commissariale e gli USR sono state stanziate anno per anno a seguito della proroga della gestione commissariale.

Nella tabella che segue sono riportati gli stanziamenti suddivisi per articolo di legge per il periodo 2016 - 2022 relativi alle spese correnti per il personale e per il funzionamento, della struttura centrale e degli USR.

Tabella n. 29 - Stanziamenti per personale e funzionamento periodo 2016- 2022 (in euro)

Norma	Importi
Art 50 d.l. 189/2016	98.500.000,00
Art. 3 d.l. 189/2016	45.000.000,00
Art 50 bis d.l. 189/2016	103.300.000,00
Totale A	**246.800.000,00**
Personale - successivi stanziamenti	
d.l. 32/19, art. 22, c. 2, 0b), modifica D.L 189/16, art. 50-bis, comma 1-ter	12.450.000,00
Legge 145/2018, art 1, c. 276	4.000.000,00
Legge 123/2019, art 1-ter, modifica d.l. 189/16, articolo 3, c. 1	4.000.000,00
d.l. 104 del 14 agosto 2020, art. 57, c. 3-quater	470.000,00
d.l. 76 del 16 luglio 2020, art. 11, c. 2	300.000,00
Totale B	**21.220.000,00**
TOTALE A+B	**268.020.000,00**
Legge 145/18, art. 1, comma 990, funzionamento USR	**3.000.000,00**

Fonte: Commissario straordinario di Governo.

CAPITOLO III
IL FINANZIAMENTO DELLA RICOSTRUZIONE

Sommario: 1. Le risorse destinate agli interventi di ricostruzione post sisma.- 1.1 Gli stanziamenti sui capitoli del bilancio statale - 1.2 Il finanziamento della ricostruzione privata.- 1.3. Le risorse derivanti dalle erogazioni liberali 1.4 - Le risorse dei bilanci regionali – 1.5 Le risorse di provenienza comunitaria. - 1.6 Entrate complessive della contabilità speciale 6035. - 2. La movimentazione finanziaria delle risorse destinate agli interventi di ricostruzione nel bilancio dello Stato. - 3. La movimentazione finanziaria delle risorse sulla contabilità speciale del Commissario straordinario per la ricostruzione. - 4. La movimentazione finanziaria delle risorse sulle contabilità speciali dei vice-Commissari straordinari.

1. Le risorse destinate agli interventi di ricostruzione post sisma

1.1 Gli stanziamenti sui capitoli del bilancio statale per la ricostruzione pubblica e il funzionamento della struttura commissariale

Le risorse oggetto della verifica, gestite dal Commissario straordinario per gli interventi della ricostruzione tramite la contabilità speciale, risultano allocate nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, in un capitolo-fondo (n. 7436), la cui rubrica riporta esattamente la denominazione prevista nel d.l. 189/2016 (*Fondo per la ricostruzione delle aree colpite dagli eventi sismici*), e in altri quattro capitoli, dei quali uno (cap. 2173) relativo alle somme destinate al funzionamento della struttura commissariale e gli altri tre relativi a risorse genericamente destinate al finanziamento della ricostruzione.

L'analisi ha evidenziato che i dati degli stanziamenti destinati alla ricostruzione nel bilancio dello Stato, negli esercizi 2016-2020, non corrispondono perfettamente agli importi complessivi delle previsioni di spesa delle leggi dello stesso periodo, esaminate nel capitolo precedente e riportate nelle tabelle corrispondenti.

La ragione del disallineamento è da ricercare, da una parte, nel fatto che non tutte le risorse destinate alla ricostruzione passano dalla contabilità speciale del Commissario straordinario e, dall'altra, dal fatto che le risorse allocate nello stato di previsione del MEF, desunti dalle banche dati disponibili, non esauriscono la panoramica delle fonti di finanziamento della ricostruzione provenienti dal bilancio dello Stato. Al riguardo, in sede istruttoria, lo stesso Commissario straordinario ha comunicato di aver accertato, anche a seguito di verifiche effettuate con il MEF -

Dipartimento del Tesoro, che ulteriori fondi sono stati trasferiti sulla Contabilità speciale 6035 a carico dei bilanci di Amministrazioni diverse dal MEF (INAIL, Ministero dello sviluppo economico, Ministeri dell'Interno, Ministero dell'Ambiente)[31].

Ad esito dell'analisi condotta, dal 2016 al 2020, sono risultati stanziamenti definitivi complessivi per circa 4,119 miliardi di euro.

Al 30 giugno 2021 gli stanziamenti risultano integrati con ulteriori risorse, così raggiungendo l'importo complessivo di 4,388 miliardi di euro.

Le tabelle che seguono ne rappresentano l'andamento sia in forma sintetica che analitica.

Tabella 30 – Andamento aggregato dei capitoli di bilancio (Mef 2173-7436-8006-8007-8008) che finanziano la ricostruzione (in euro)

Anno	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza (cdc)	Impegni totali (rgs)	% impegni /stanziamento definitivo	Pagato totale (rgs)	% pagamenti/ impegni
2016		200.000.000	153.000.000	76,50%	0	0,00%
2017	200.000.000	804.600.000	732.000.000	90,98%	735.000.000	100,41%
2018	1.051.900.000	1.351.900.000	1.096.900.000	81,14%	1.246.900.000	113,67%
2019	1.395.510.000	1.473.205.500	653.150.000	44,34%	653.150.000	100,00%
2020	221.800.000	288.978.500	88.800.000	30,73%	86.800.000	97,75%
Totale 2016-2020	**2.869.210.000**	**4.118.684.000**	**2.723.850.000**	**66,13%**	**2.721.850.000**	**99,93%**
2021	268.970.000	268.970.000	-		-	
Totale 2016-2021 (al 30 giugno)	**3.138.180.000**	**4.387.654.000**				

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sicr.

[31] In particolare, sono stati indicati i seguenti stanziamenti:
- a carico del bilancio del Ministero dell'Interno: per il finanziamento delle spese per il personale assunto negli Enti Locali (art. 50-bis, d.l. 189/16), euro 1.800.000 nell'anno 2016 ed euro 14.500.000 nel 2017; per il finanziamento dei contributi straordinari assegnati ai Comuni a copertura delle maggiori spese e delle minori entrate (art. 14, c. 8, d.l. n. 244/2016) euro 32.000.000; -a carico del bilancio dell'INAIL, per il finanziamento dei progetti di investimento e formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro nei Comuni del cratere (art. 23 del d.l. n. 189/2016), euro 30.000.000, per l'anno 2016; -a carico del bilancio del Ministro dello sviluppo economico, per la concessione di agevolazioni, nella forma del contributo in conto interessi, alle imprese con sede o unità locali ubicate nei territori dei Comuni del cratere (art. 20 del d.l. 189/2016), euro 35.000.000.

Tab. n. 31 – Dettaglio dei capitoli di bilancio che finanziano la contabilità speciale n. 6035 del Commissario straordinario per la ricostruzione (importi in euro)

esercizio	capitolo di spesa		articolo/piano di gestione		stanziamento iniziale di competenza (cdc)	stanziamento definitivo di competenza (cdc)	impegni di competenza (rgs)	impegni in conto residui (rgs)	impegni totali (rgs)	pagato competenza (rgs)	pagato conto residui (rgs)	pagato totale (rgs)
2016	2173	somme da trasferire al commissario straordinario per la ricostruzione post sisma del 24 agosto 2016 per le spese di funzionamento della struttura commissariale e degli uffici speciali per la ricostruzione	1	somme da trasferire al commissario straordinario per la ricostruzione post sisma per le spese di funzionamento della struttura commissariale	0,00	3.000.000,00	3.000.000,00	0,00	3.000.000,00	0,00	0,00	0,00
2016	7436	fondo per la ricostruzione delle aree terremotate	1	fondo per la ricostruzione delle aree terremotate	0,00	197.000.000,00	150.000.000,00	0,00	150.000.000,00	0,00	0,00	0,00
Tot. 2016					**0,00**	**200.000.000,00**	**153.000.000,00**	**0,00**	**153.000.000,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**
2017	2173	somme da trasferire al commissario straordinario per la ricostruzione post sisma del 24 agosto 2016 per le spese di funzionamento della struttura commissariale e degli uffici speciali per la ricostruzione	1	somme da trasferire al commissario straordinario per la ricostruzione post sisma per le spese di funzionamento della struttura commissariale	0,00	15.000.000,00	15.000.000,00	0,00	15.000.000,00	15.000.000,00	3.000.000	18.000.000,00
2017	2173	somme da trasferire al commissario straordinario per la ricostruzione post sisma del 24 agosto 2016 per le spese di funzionamento della struttura commissariale e degli uffici speciali per la ricostruzione	2	uffici ricostruzione-assunzioni tempo determinato	0,00	3.000.000,00	3.000.000,00	0,00	3.000.000,00	3.000.000,00	0,00	3.000.000,00

esercizio	capitolo di spesa		articolo/piano di gestione		stanziamento iniziale di competenza (cdc)	stanziamento definitivo di competenza (cdc)	impegni di competenza (rgs)	impegni in conto residui (rgs)	impegni totali (rgs)	pagato competenza (rgs)	pagato conto residui (rgs)	pagato totale (rgs)
2017	7436	fondo per la ricostruzione delle aree terremotate	1	fondo per la ricostruzione delle aree terremotate	0,00	143.000.000,00	63.000.000,00	47.000.000,00	110.000.000,00	63.000.000,00	47.000.000	110.000.000,00
2017	8006	somme da destinare alla ricostruzione dei territori interessati dal sisma del 24 agosto 2016	1	somme da destinare alla ricostruzione dei territori interessati dal sisma del 24 agosto 2016	200.000.000,00	200.000.000,00	200.000.000,00	0,00	200.000.000,00	200.000.000,00	0,00	200.000.000,00
2017	8007	fondo per l'accelerazione delle attivita' di ricostruzione a seguito degli eventi sismici del 2016 e 2017	1	fondo per l'accelerazione delle attivita' di ricostruzione a seguito degli eventi sismici del 2016 e 2017	0,00	39.600.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2017	8008	somma da trasferire al commissario straordinario per la ricostruzione pubblica e privata nelle aree colpite dagli eventi sismici	1	somma da trasferire al commissario straordinario per la ricostruzione pubblica e privata nelle aree colpite dagli eventi sismici	0,00	404.000.000,00	404.000.000,00	0,00	404.000.000,00	404.000.000,00	0,00	404.000.000,00
Tot. 2017					**200.000.000,00**	**804.600.000,00**	**685.000.000,00**	**47.000.000,00**	**732.000.000,00**	**685.000.000,00**	**50.000.000**	**735.000.000,00**
2018	2173	somme da trasferire al commissario straordinario per la ricostruzione post sisma del 24 agosto 2016 per le spese di funzionamento della struttura commissariale e degli uffici speciali per la ricostruzione	1	somme da trasferire al commissario straordinario per la ricostruzione post sisma per le spese di funzionamento della struttura commissariale	13.000.000,00	13.000.000,00	13.000.000,00	0,00	13.000.000,00	13.000.000,00	0,00	13.000.000,00
2018	2173	somme da trasferire al commissario straordinario per la ricostruzione post sisma	2	uffici ricostruzione-assunzioni tempo determinato	3.000.000,00	3.000.000,00	3.000.000,00	0,00	3.000.000,00	3.000.000,00	0,00	3.000.000,00

esercizio	capitolo di spesa		articolo/piano di gestione		stanziamento iniziale di competenza (cdc)	stanziamento definitivo di competenza (cdc)	impegni di competenza (rgs)	impegni in conto residui (rgs)	impegni totali (rgs)	pagato competenza (rgs)	pagato conto residui (rgs)	pagato totale (rgs)
		del 24 agosto 2016 per le spese di funzionamento della struttura commissariale e degli uffici speciali per la ricostruzione										
2018	7436	fondo per la ricostruzione delle aree terremotate	1	fondo per la ricostruzione delle aree terremotate	130.900.000,00	215.900.000,00	130.900.000,00	80.000.000,00	210.900.000,00	130.900.000,00	230.000.000	360.900.000,00
2018	8006	somme da destinare alla ricostruzione dei territori interessati dal sisma del 24 agosto 2016	1	somme da destinare alla ricostruzione dei territori interessati dal sisma del 24 agosto 2016	250.000.000,00	560.000.000,00	310.000.000,00	0,00	310.000.000,00	310.000.000,00	0,00	310.000.000,00
2018	8007	fondo per l'accelerazione delle attività di ricostruzione a seguito degli eventi sismici del 2016 e 2017	1	fondo per l'accelerazione delle attività di ricostruzione a seguito degli eventi sismici del 2016 e 2017	655.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2018	8008	somma da trasferire al commissario straordinario per la ricostruzione pubblica e privata nelle aree colpite dagli eventi sismici	1	somma da trasferire al commissario straordinario per la ricostruzione pubblica e privata nelle aree colpite dagli eventi sismici	0,00	560.000.000,00	560.000.000,00	0,00	560.000.000,00	560.000.000,00	0,00	560.000.000,00
Tot. 2018					**1.051.900.000,00**	**1.351.900.000,00**	**1.016.900.000,00**	**80.000.000,00**	**1.096.900.000,00**	**1.016.900.000,00**	**230.000.000**	**1.246.900.000**
2019	2173	somme da trasferire al commissario straordinario per la ricostruzione post sisma del 24 agosto 2016 per le spese di funzionamento della struttura commissariale e degli	1	somme da trasferire al commissario straordinario per la ricostruzione post sisma per le spese di funzionamento della struttura commissariale	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

esercizio	capitolo di spesa		articolo/piano di gestione		stanziamento iniziale di competenza (cdc)	stanziamento definitivo di competenza (cdc)	impegni di competenza (rgs)	impegni in conto residui (rgs)	impegni totali (rgs)	pagato competenza (rgs)	pagato conto residui (rgs)	pagato totale (rgs)
		uffici speciali per la ricostruzione										
2019	2173	somme da trasferire al commissario straordinario per la ricostruzione post sisma del 24 agosto 2016 per le spese di funzionamento della struttura commissariale e degli uffici speciali per la ricostruzione	2	uffici ricostruzione-assunzioni tempo determinato	2.000.000,00	6.150.000,00	6.150.000,00	0,00	6.150.000,00	6.150.000,00	0,00	6.150.000,00
2019	7436	fondo per la ricostruzione delle aree terremotate	1	fondo per la ricostruzione delle aree terremotate	131.810.000,00	231.810.000,00	115.000.000,00	85.000.000,00	200.000.000,00	115.000.000,00	85.000.000	200.000.000,00
2019	8006	somme da destinare alla ricostruzione dei territori interessati dal sisma del 24 agosto 2016	1	somme da destinare alla ricostruzione dei territori interessati dal sisma del 24 agosto 2016	650.000.000,00	650.000.000,00	150.000.000,00	250.000.000,	400.000.000,00	150.000.000,00	250.000.000	400.000.000,00
2019	8006	somme da destinare alla ricostruzione dei territori interessati dal sisma del 24 agosto 2016	2	somme da destinare alla struttura commissariale per le spese di personale e per quelle degli uffici speciali per la ricostruzione	32.500.000,00	32.500.000,00	18.000.000,00	0,00	18.000.000,00	18.000.000,00	0,00	18.000.000,00
2019	8006	somme da destinare alla ricostruzione dei territori interessati dal sisma del 24 agosto 2016	3	somme da destinare alle spese di personale per assunzioni nei comuni colpiti dagli eventi sismici	29.000.000,00	29.000.000,00	29.000.000,00	0,00	29.000.000,00	29.000.000,00	0,00	29.000.000,00
2019	8007	fondo per l'accelerazione delle attivita" di ricostruzione a seguito degli eventi sismici del 2016 e 2017	1	fondo per l'accelerazione delle attività di ricostruzione a seguito degli eventi	550.200.000,00	523.745.500,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

esercizio	capitolo di spesa		articolo/piano di gestione		stanziamento iniziale di competenza (cdc)	stanziamento definitivo di competenza (cdc)	impegni di competenza (rgs)	impegni in conto residui (rgs)	impegni totali (rgs)	pagato competenza (rgs)	pagato conto residui (rgs)	pagato totale (rgs)
				sismici del 2016 e 2017								
2019	8008	somma da trasferire al commissario straordinario per la ricostruzione pubblica e privata nelle aree colpite dagli eventi sismici	1	somma da trasferire al commissario straordinario per la ricostruzione pubblica e privata nelle aree colpite dagli eventi sismici	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Tot. 2019					**1.395.510.000,00**	**1.473.205.500,00**	**318.150.000,00**	**335.000.000**	**653.150.000,00**	**318.150.000,00**	**335.000.000**	**653.150.000,00**
2020	2173	somme da trasferire al commissario straordinario per la ricostruzione post sisma del 24 agosto 2016 per le spese di funzionamento della struttura commissariale e degli uffici speciali per la ricostruzione	2	uffici ricostruzione-assunzioni tempo determinato	10.300.000,00	12.300.000,00	12.300.000,00	0,00	12.300.000,00	10.300.000,00	0,00	10.300.000,00
2020	7436	fondo per la ricostruzione delle aree terremotate	1	fondo per la ricostruzione delle aree terremotate	0,00	40.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2020	8006	somme da destinare alla ricostruzione dei territori interessati dal sisma del 24 agosto 2016	1	somme da destinare alla ricostruzione dei territori interessati dal sisma del 24 agosto 2016	150.000.000,00	150.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2020	8006	somme da destinare alla ricostruzione dei territori interessati dal sisma del 24 agosto 2016	2	somme da destinare alla struttura commissariale per le spese di personale e per quelle degli uffici speciali per la ricostruzione	32.500.000,00	32.578.500,00	18.000.000,00	14.500.000,00	32.500.000,00	18.000.000,00	14.500.000	32.500.000,00
2020	8006	somme da destinare alla ricostruzione dei	3	somme da destinare alle spese di	29.000.000,00	29.000.000,00	29.000.000,00	0,00	29.000.000,00	29.000.000,00	0,00	29.000.000,00

esercizio	capitolo di spesa		articolo/piano di gestione		stanziamento iniziale di competenza (cdc)	stanziamento definitivo di competenza (cdc)	impegni di competenza (rgs)	impegni in conto residui (rgs)	impegni totali (rgs)	pagato competenza (rgs)	pagato conto residui (rgs)	pagato totale (rgs)
		territori interessati dal sisma del 24 agosto 2016		personale per assunzioni nei comuni colpiti dagli eventi sismici								
2020	8006	somme da destinare alla ricostruzione dei territori interessati dal sisma del 24 agosto 2016	4	ristoro minori entrate tari ai comuni	0,00	15.000.000,00	15.000.000,00	0,00	15.000.000,00	15.000.000,00	0,00	15.000.000,00
2020	8006	somme da destinare alla ricostruzione dei territori interessati dal sisma del 24 agosto 2016	5	nomina sub commissari	0,00	100.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2020	8007	fondo per l'accelerazione delle attività di ricostruzione a seguito degli eventi sismici del 2016 e 2017	1	fondo per l'accelerazione delle attività di ricostruzione a seguito degli eventi sismici del 2016 e 2017	0,00	10.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Tot. 2020					**221.800.000,00**	**288.978.500,00**	**74.300.000,00**	**14.500.000,00**	**88.800.000,00**	**72.300.000,00**	**14.500.000**	**86.800.000,00**
Totale 2016-2020					**2.869.210.000,00**	**4.118.684.000,00**	**2.247.350.000,00**	**476.500.000**	**2.723.850.000,00**	**2.092.350.000,00**	**629.500.000**	**2.721.850.000**
Totale 2016-2021 (al 30 giugno)					**3.138.180.000,00**	**4.387.654.000,00**						

*Nel 2018 risultano trasferite dal Maatm (cap. 7650) alla contabilità speciale euro 3.000.000, presumibilmente in conto residui, non risultando stanziamenti nello stesso esercizio.
Fonte: Elaborazione Corte dei conti su sistema Conosco.

1.2 Il finanziamento della ricostruzione privata

Il finanziamento della ricostruzione privata, previsto dall'art. 1, comma 362, della legge n. 232/2016 (legge di bilancio 2017) per l'importo complessivo di 6,1 miliardi di euro, non transita attraverso la contabilità speciale del Commissario straordinario. I contributi riconosciuti per la ricostruzione degli immobili privati, infatti, sono erogati agli aventi diritto con le modalità del finanziamento agevolato, sulla base di stati di avanzamento lavori relativi all'esecuzione dei lavori, alle prestazioni di servizi e alle acquisizioni di beni necessari all'esecuzione degli interventi ammessi a contributo (art. 5, cc. 2, 3 e 6). La metodologia di calcolo del contributo è individuata con ordinanze del Commissario straordinario (art. 6, c. 7).

In relazione all'accesso ai finanziamenti agevolati, in capo al beneficiario del finanziamento è accordato *ex lege* un credito di imposta, fruibile esclusivamente in compensazione, le cui modalità di fruizione sono stabilite con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate del 4 novembre 2016 (art. 5, c. 5).

Per la concessione del credito d'imposta maturato in relazione all'accesso ai finanziamenti agevolati, la legge di bilancio 2017 (art. 1, comma 362), ha autorizzato la spesa di 100 milioni di euro per l'anno 2017 e 200 milioni di euro annui dall'anno 2018 all'anno 2047, per l'importo complessivo di 6.1 miliardi di euro.

Il credito d'imposta è commisurato, per ciascuna scadenza di rimborso, all'importo ottenuto sommando alla sorte capitale gli interessi dovuti, nonché le spese strettamente necessarie alla gestione del finanziamento ed è utilizzato dal beneficiario per corrispondere le rate di rimborso.

Il soggetto finanziatore recupera l'importo della sorte capitale e degli interessi nonché delle spese di gestione mediante l'istituto della compensazione, senza l'applicazione dei limiti di legge, o mediante la cessione del credito.

L'operazione non prevede, quindi, a carico dei beneficiari oneri di rimborso, i quali sono così interamente posti, di fatto, a carico del bilancio dello Stato. Il conseguente onere in termini di indebitamento netto segue un profilo temporale diverso rispetto a quello dell'autorizzazione di spesa, essendo pari in ciascun anno all'importo dei finanziamenti erogati.

Secondo quanto comunicato dal Commissario straordinario, "*a beneficio del Plafond Ricostruzione Sisma Centro Italia, CDP ha già attivato 1,35 € mld di funding a tassi calmierati. Questo rapporto istituzionale è regolato da due convenzioni siglate con la BEI (nel 2017) e con la Banca del Consiglio europeo (nel 2018), dal Ministero dell'economia e delle finanze e dal Commissario straordinario pro tempore, a fronte delle quali sono stati attivati contratti di provvista con partner istituzionali per 1,6 € mld, ma a fronte di un valore del Plafond di importo massimo significativamente superiore (6,0 € mld). Tali disponibilità sono tuttavia prossime all'esaurimento, residuando un importo di circa 445 €/mln*".

L'esposizione di CDP nei confronti delle banche e quella delle banche nei confronti dei soggetti beneficiari è coperta dalla garanzia dello Stato.

Il meccanismo, già sperimentato per finanziare la ricostruzione post sisma dell'Emilia del 2012, consente che tutti gli interventi ammissibili siano di fatto già coperti dal relativo finanziamento; in concreto l'erogazione dei finanziamenti avviene solo al momento del pagamento dei vari stati di avanzamento lavori e non richiede accantonamenti preventivi. In tal modo si è inteso assicurare la partenza immediata della ricostruzione privata, rinviando nel tempo il tiraggio effettivo delle risorse.

La Convenzione ABI-CDP del 18 novembre 2016 ha definito le regole sulla base delle quali Cassa Depositi e Prestiti ha messo a disposizione delle banche il Plafond Sisma Centro Italia. Le banche aderenti all'iniziativa possono accedere alla provvista per concedere finanziamenti agevolati finalizzati esclusivamente alla realizzazione degli interventi ammissibili e di importo pari a quello del danno riconosciuto dalle autorità competenti. Per le banche, la neutralità finanziaria dell'operazione è assicurata dal perfetto allineamento - in termini di durata, tasso di interesse e struttura di rimborso - tra i finanziamenti erogati da CDP alle banche e quelli agevolati, da queste ultime erogati ai beneficiari finali.

Le erogazioni da parte di CDP alle banche sono condizionate al rispetto del limite dell'autorizzazione di spesa di cui alla legge di bilancio 2016 (100 milioni di euro per l'anno 2017 e 200 milioni di euro annui dal 2018 al 2047).

L'importo dell'autorizzazione di spesa non vincola l'ammontare erogabile per ciascuna annualità ma impone a CDP di interrompere l'erogazione di ulteriori

finanziamenti nel momento in cui l'onere annuo di rimborso del capitale e degli interessi eccede il valore massimo di 200 milioni di euro. Al riguardo il Commissario straordinario ha comunicato che nel corso del 2020 sono stati erogati finanziamenti ai beneficiari finali per circa 381 milioni di euro e che i dati del primo trimestre 2021 evidenziano una significativa accelerazione nel ritmo della spesa.

I dati della Cassa Depositi e Prestiti, che provvede ad erogare le risorse alle banche convenzionate, sono di seguito riportati. Bisogna precisare che le risorse erogate a seguito della concessione dei contributi presentano importi diversi, in quanto sono collegate all'avanzamento dello stato dei lavori.

Tabella n. 32 - Importi effettivamente erogati da CDDPP

2017	2018	2019	2020	1/01/2021 – 27/09/2021
4.838.355,64	68.321.662,98	230.044.907,08	381.011.861,37	542.222.581,43
TOTALE				**1.226.439.368,50**

Fonte: Commissario straordinario di Governo.

L'aumento delle erogazioni registrato nel 2020, pari ad oltre la metà di quella erogata complessivamente nel quadriennio, è stato collegato dal Commissario agli effetti delle ordinanze nel frattempo adottate e, in particolare, alla concessione ai professionisti del 50 per cento dei loro compensi ed al pagamento alle imprese e ai tecnici di tutti i lavori eseguiti nei cantieri fino al blocco Covid-19, a prescindere dallo stato di avanzamento dei lavori previsto dal contratto.

La forte accelerazione delle richieste di contributo per la ricostruzione privata e il conseguente incremento della spesa autorizzata, registrati anche nel primo semestre 2021, inducono a ritenere fondato il rischio che il plafond dell'autorizzazione annua si dimostri insufficiente nei prossimi anni a sostenere il finanziamento delle richieste di contributo.

Al riguardo il Commissario ha espresso chiaramente la necessità di un intervento del legislatore che porti all'aumento del limite annuo, anche in considerazione di recenti informazioni dallo stesso acquisite da CDDPP, in base alle quali al 30 settembre 2021, il livello di autorizzazione di spesa è stato pari a 57,2 milioni (residuando pertanto disponibilità per circa 142,8 milioni) e i volumi erogati pari a 1.226 milioni.

Dalle prenotazioni del contributo che risultano dalle manifestazioni di interesse presentate, inoltre, è stato desunto che i contributi richiesti o prenotati ammontano a 19,7 miliardi di euro, a fronte di 6,1 miliardi di euro complessivamente stanziati.

Bisogna evidenziare, al riguardo, che la disponibilità effettiva di risorse è condizionata da molteplici fattori, tra i quali anzitutto i tassi di interesse relativi alle erogazioni future, soggetti a fluttuazioni difficilmente prevedibili, il ritmo e la distribuzione temporale delle erogazioni, l'incidenza delle erogazioni perfezionate su durate più brevi (15/20 anni), la disponibilità di fonti di provvista di terzi in grado di assicurare condizioni di maggior favore rispetto a quelle derivanti dal funding CDP.

1.3 Le risorse derivanti dalle erogazioni liberali

Alla ricostruzione sono destinate anche le risorse derivanti dalle erogazioni liberali, le quali confluiscono, ai sensi di quanto disposto dal d.l. n. 189/2016 (art. 4, c. 3), nella contabilità speciale del Commissario straordinario

Il Dipartimento della Protezione Civile, grazie all'attivazione del Protocollo d'intesa sottoscritto con gli operatori della telefonia e della comunicazione, ha attivato un numero solidale 45500 – reso disponibile per tre raccolte – e un conto corrente bancario dedicato.

Come previsto nel Protocollo d'intesa per l'attivazione dei numeri solidali, il 14 aprile 2017 è stato istituito un Comitato di garanti con l'obiettivo di garantire la trasparenza nella gestione delle risorse e l'approvazione dei progetti presentati dal Commissario per la ricostruzione e dalle Regioni colpite dal sisma.

Le risorse donate sono state versate dal Dipartimento di Protezione Civile sulla contabilità speciale 6035 del Commissario straordinario e ripartite tra le Regioni sulla base dei danni subiti, secondo quanto deciso dalla cabina di coordinamento, composta dal Commissario straordinario per la ricostruzione e dai Presidenti delle quattro Regioni colpite. In particolare, alle Marche è stato assegnato il 62 per cento delle risorse, al Lazio e all'Umbria il 14 per cento e all'Abruzzo il 10 per cento. Sono comprese in queste risorse, sempre per volere della cabina di coordinamento, anche quelle derivanti dalla terza raccolta fondi "Ricominciamo dalle scuole" e da altre

donazioni sul conto corrente bancario specificamente destinate per il ripristino di edifici scolastici. Dalle informazioni fornite dal Commissario straordinario, tali risorse ammontano complessivamente a circa 35 milioni. La tabella di seguito riporta le risorse provenienti dalle diverse forme di liberalità e versate alle gestioni regionali.

Si precisa che nella colonna "importo previsto" della tabella seguente sono riportati gli importi dei singoli progetti approvati dal Comitato dei garanti, mentre nella colonna "importo pagato" sono inseriti gli importi erogati dal Commissario tramite contabilità speciale e trasferiti alle contabilità dei vice-Commissari a seguito di puntuale istanza.

Tabella n. 33 – Risorse provenienti dalle donazioni ripartite nelle quattro Regioni (al 31 dicembre 2020) **(importi in euro)**

Regione	Importo previsto dal Comitato dei garanti	Importo pagato da CS 6035
Abruzzo	3.453.783,42	690.910,80
Lazio	4.835.297,00	1.597.059,35
Marche	21.417.089,00	9.688.060,85
Umbria	4.835.296,76	1.868.848,34
Totale	**34.541.466,18**	**13.844.879,34**

Fonte: Dati forniti dal Commissario straordinario di Governo.

I dati sopra riportati non comprendono le risorse destinate, per volontà di un donatore, al solo comune di Amatrice per euro 430 mila circa. Pertanto, la somma complessiva pervenuta da donazioni e destinata alla ricostruzione ammonta a 34,97 milioni, come chiarito in sede istruttoria dal Commissario, che ha fornito un dettaglio dei versamenti dalla Protezione civile provenienti da donazioni.

Il confronto dei dati riportati con quelli delle banche dati di norma utilizzate non è risultato agevole, in ragione della scarsa capacità informativa delle schede presenti nel sistema informativo disponibile (Sicr), nel quale le causali (dei titoli in entrata) associabili alle donazioni in argomento non sono di facile individuazione; è stato di conseguenza possibile accertare le risorse acquisite alla contabilità speciale grazie alla ricostruzione dei dati operata dal Commissario straordinario.

1.4. Le risorse dei bilanci regionali

L'interlocuzione con le Amministrazioni regionali ha consentito di verificare se le stesse hanno destinato risorse del proprio bilancio alla ricostruzione post sisma.

Al riguardo, la Regione Abruzzo ha comunicato che, a seguito di quanto disposto dalla legge regionale 17 giugno 2019, n. 8, ha trasferito, nel 2020, sulla contabilità speciale intestata al Vice Commissario euro 761.423,36, importo complessivo relativo al trattamento economico fondamentale, alla produttività e alle maggiori specifiche responsabilità del personale in ruolo organico della Giunta regionale in distacco presso l'USR[32].

La Regione Marche ha fornito un'elencazione di risorse relative ad interventi per la ricostruzione, per un importo complessivo di risorse impegnate pari a 18.787.391,64 euro, pagate per 16.854.169,01 euro.

La Regione Umbria ha comunicato di aver provveduto ad un co-finanziamento per far fronte alle spese di funzionamento dell'USR, ai sensi dell'art. 3, c. 1 quater, del d.l. n. 189/2016, stanziando 65.000 euro con legge di assestamento al bilancio 2019-2021, dando atto dell'utilizzazione delle relative somme.

La Regione Lazio, infine, non risulta, dai dati trasmessi, aver destinato risorse proprie alla finalità in esame.

1.5. Le risorse di provenienza comunitaria

Nella prima fase, la Commissione europea ha anticipato 30 milioni nel dicembre 2016.

---

[32] Relativamente alle 9 unità distaccate, graveranno sulla contabilità speciale n. 6051/401 intestata al Vice Commissario, soltanto le maggiorazioni applicabili sul trattamento accessorio così come disposto dall'art. 50, c. 7 del d.l. 189/2016 (art 1 c. 1, ai sensi del quale "*…restano a carico della Regione Abruzzo i trattamenti economici fondamentali ed accessori, nonché qualunque ulteriore indennità e attribuzione relativi al personale in ruolo organico della Giunta regionale in distacco presso l'Ufficio Speciale per la Ricostruzione…*"). La Regione Abruzzo ha trasferito sulla contabilità speciale n. 6051/401 intestata al Vice Commissario i seguenti importi relativi al trattamento economico fondamentale, alla produttività e alle maggiori specifiche responsabilità: € 211.129,09 ed euro 550.294,27; per un totale complessivo di euro 761.423,36 (art 1 co. 1-bis "*...la Regione Abruzzo assegna all'Ufficio Speciale per la Ricostruzione post sisma 2016 Abruzzo le somme da quest'ultimo dovute a titolo di rimborso, per le annualità 2017 e 2018, delle spese relative al personale regionale comandato, al funzionamento, nonché alla remunerazione del direttore responsabile*").

Il Parlamento europeo ha approvato, il 13 settembre 2017, un contributo di 1,2 miliardi di euro del Fondo di Solidarietà dell'Unione Europea (FSUE) a favore delle zone dell'Italia centrale colpite dal sisma.

Come previsto dal Regolamento di istituzione del Fondo, il contributo, pari esattamente a 1.196.797.579 euro, è stato destinato a sostenere i danni diretti e i costi della prima emergenza nei territori interessati. Organismo responsabile del coordinamento e dell'attuazione del Fondo è il Dipartimento della Protezione Civile.

Secondo quanto riportato dal Dipartimento della Protezione civile, il contributo è stato erogato in due tranche, la prima di 30 milioni di euro, a titolo di anticipo il 9 dicembre 2016, mentre il saldo è stato trasferito il 6 novembre 2017. In ottemperanza al Regolamento (CE) n.2012/2002, lo stanziamento erogato dalla Commissione all'Italia è stato utilizzato entro il periodo di diciotto mesi a decorrere dal 6 novembre 2017, data di erogazione dell'importo complessivo[33].

Nello specifico, il contributo del FSUE, così come rendicontato dal Dipartimento della Protezione Civile – sulla base delle spese sostenute e delle relative certificazioni prodotte dalle Regioni Abruzzo, Lazio, Umbria, Marche, dai Comuni interessati dagli eventi sismici, dalle Prefetture, dal Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo e dalle Componenti e Strutture operative del Sistema di protezione civile – è stato ripartito come di seguito:

- il 26,45 per cento dell'importo complessivo, pari a 316.552.960 euro, per il ripristino della funzionalità delle infrastrutture, dei trasporti, della rete stradale, per la riparazione di edifici scolastici danneggiati e per la realizzazione di strutture temporanee;
- il 48,66 per cento, pari a 582.361.702 euro, al soccorso e all'assistenza alloggiativa: Contributi di Autonoma Sistemazione (C.A.S.), Soluzioni Abitative di Emergenze (S.A.E.), Moduli Abitativi Provvisori Rurali Emergenziali (M.A.P.R.E.), Container a uso abitativo e/o ufficio e residenze alternative negli alberghi;

[33] Le risorse finanziarie sono state rese disponibili dall'Unione europea ad integrazione dei 2.187.081.660 euro messi a disposizione dallo Stato italiano per la gestione emergenziale.

- il 17,46 per cento pari a 208.960.857 euro, alla messa in sicurezza delle infrastrutture e del patrimonio culturale;
- il 7,43 per cento del Fondo, pari a 88.922.060 euro, alle attività di ripulitura delle zone danneggiate, inclusi gli oneri per la gestione delle macerie.

Successivamente alla fase iniziale dell'emergenza, le Regioni interessate dal sisma hanno attivato misure differenziate a valere sulle risorse del Fondo Europeo di Sviluppo regionale, delle quali questa Sezione ha acquisito elementi conoscitivi a seguito dell'interlocuzione con le Sezioni regionali di controllo.

In particolare, la Regione Marche ha fornito i dati della ripartizione di 248 milioni di euro di risorse aggiuntive del Programma operativo regionale 2014-2020 FERS Marche; la strategia perseguita non ha previsto interventi diretti destinati alla ricostruzione materiale, quanto piuttosto interventi finalizzati alla ripresa economica, alla prevenzione sismica e alla riqualificazione energetica degli edifici pubblici.

Nello specifico, euro 101.474.054 hanno l'obiettivo di rafforzare le capacità di innovazione delle imprese, 113.135.236 euro sono prioritariamente destinati ad azioni integrate sul patrimonio edilizio pubblico volte a mettere in sicurezza gli edifici e ad assicurare migliori prestazioni energetiche, ed euro 28.390.710 a riqualificare beni colpiti dal sisma e/o a forte rischio e a rafforzare in una logica di sistema le iniziative di marketing.

1.6. Entrate complessive della contabilità speciale 6035

La maggior parte del finanziamento della gestione commissariale risale, comunque, a risorse provenienti dal bilancio statale, confluite dai capitoli dello stato di previsione del MEF destinati alla ricostruzione, di cui alla successiva tabella[34].

[34] Le somme in entrata nella contabilità 6035, provenienti dal bilancio statale non corrispondono perfettamente ai pagamenti delle spese iscritte nei capitoli dedicati, per una discrepanza sul cap. 8006 che nel 2018 presenta pagamenti nel bilancio statale per un importo superiore alle entrate della contabilità speciale 6035, presumibilmente per la destinazione di parte delle risorse ad altro.

Tabella n. 34 - Contabilità speciale 6035 – Provenienza fondi- 2016-2020 *(importi in euro)*

Fonte di finanziamento	Entrate 2016	Entrate 2017	Entrate 2018	Entrate 2019	Entrate 2020	Totali
cap.2173 Mef		18.000.000,00	16.000.000,00	6.150.000,00	10.300.000,00	**50.450.000**
cap.7436 Mef		110.000.000,00	210.900.000,00	200.000.000,00		**520.900.000**
cap. 8006 Mef		200.000.000,00	310.000.000,00	447.000.000,00	76.500.000,00	**1.033.500.000**
cap. 8008 Mef		404.000.000,00	560.000.000,00			**964.000.000**
Totale capitoli Mef		**732.000.000,00**	**1.096.900.000,00**	**653.150.000**	**86.800.000,00**	**2.568.850.000**
cap. 7650 Maatm			3.000.000,00			**3.000.000**
cap. 764 PCM, Protezione civile		14.672.500,00	8.465.334,03		430.000,00	**23.567.834,03**
cap. 979 PCM, Protezione civile	233.000.000,00					**233.000.000**
Totale finanziamento statale	**233.000.000,00**	**746.672.500,00**	**1.108.365.334,03**	**653.150.000,00**	**87.230.000,00**	**2.828.417.834**
cs 20353 - DIP.TO RAG.GEN.STATO - IGEPA		14.500.000,00	48.300.000,00			**62.800.000**
cs 6051 - VC PRES REG ABRUZZO d.l. 189-16				54.190,67		**54.190,67**
Cs 6043 – VC PRES. Regione Lazio					824.898,28	**824.898,28**
entrate proprie ed altre		5.968.980,69	29.168,25	3.250.867,52		**9.249.016,46**
Finanziamento da fonti diverse		**20.468.980,69**	**48.329.168,25**	**3.305.058,19**	**7.466.398,78**	**79.569.605,91**
totali	**233.000.000,00**	**767.141.480,69**	**1.156.694.502,28**	**656.455.058,19**	**95.521.297,06**	**2.908.812.338**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati del Sistema informativo controllo e referto.

Il raffronto tra i pagamenti dei capitoli del MEF destinati a confluire nella contabilità speciale del Commissario straordinario (2.721.850.000 euro, di cui alla tabella 27) e le entrate della stessa contabilità provenienti dal medesimo Ministero (2.568.850.000 euro, di cui alla tabella precedente), restituisce dati non concordanti. I dati riportati sono stati desunti dal sistema informatico Sicr, le cui informazioni non si sono dimostrate, nella materia oggetto di verifica, sempre complete, soprattutto con riferimento alle causali di entrata della contabilità speciale.

La differenza, pari a complessivi 153 milioni di euro, secondo quanto comunicato in sede istruttoria dai rappresentanti della struttura commissariale e dagli stessi concordata con il MEF-Dipartimento del Tesoro, è relativa ad un'anticipazione di tesoreria, per 153 milioni di euro, erogata a favore del Commissario straordinario e accreditata nel 2016 sulla contabilità speciale n. 6035. Al ripiano del relativo sospeso di tesoreria si è provveduto nel 2018, a favore della Banca d'Italia, con l'emissione di un ordinativo di pagamento che, per ragioni formali di imputazione dell'erogazione da

parte del MEF, è stato intestato al Commissario straordinario ma che non è stato versato sulla contabilità speciale 6035.

Oltre alle risorse provenienti dal MEF, altri capitoli di bilancio finanziano la contabilità speciale n. 6035, seppure per una percentuale molto limitata, ad eccezione di quelle, stanziate nel 2016 (233 milioni di euro), provenienti dalla contabilità speciale dal capitolo 979 del bilancio della Presidenza del Consiglio dei Ministri (Fondo emergenze nazionali).

Anche negli esercizi 2017 e 2018 la gestione straordinaria ha beneficiato di risorse provenienti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ma per importi molto più contenuti. Sempre nel 2018, sulla contabilità 6035 sono confluite anche risorse, per 3 milioni di euro, provenienti dal Ministero per l'ambiente (cap. 7650, "*Somme da trasferire al commissario straordinario per la realizzazione di impianti di depurazione e di collettamento nelle regioni del centro Italia colpite dagli eventi sismici nel corso del 2016*"), stanziate in precedenti esercizi. Modesto risulta pure l'importo delle entrate "*altre*", che comprendono sia le entrate proprie che le entrate da erogazioni liberali.

L'analisi dei dati evidenzia un andamento in crescita delle entrate in esame fino al 2018, anno nel quale si registra l'importo più consistente di risorse trasferite alla gestione commissariale mentre, a partire dal 2019, l'andamento si è invertito, per arrivare a importi molto contenuti nel 2020.

La sostanziale diminuzione dei trasferimenti è stata determinata anche dalla scelta, effettuata nel 2020, sulla base di accordo con il MEF (RGS - IGAE, IGB e il Dipartimento del Tesoro), di rimodulare gli stanziamenti, sia in conto residui che in conto competenza, secondo il meccanismo del rifinanziamento annuale con legge di bilancio delle dotazioni, previsto dall'art. 23, c. 3, lett. b), della legge di contabilità e finanza pubblica n. 196/2009.

Ciò consentirà, da un lato, di evitare la perenzione delle risorse e di renderle invece disponibili per il futuro, e dall'altro di chiedere lo stanziamento di cassa solo su effettiva esigenza dimostrata con la produzione di cronoprogrammi.

2. La movimentazione finanziaria delle risorse destinate agli interventi di ricostruzione nel bilancio dello Stato

Le risorse stanziate nel bilancio dello Stato, nel periodo 2016-2020, per complessivi 4,119 miliardi di euro, risultano essere state impegnate per circa 2,724 miliardi di euro.

I pagamenti complessivi (in conto competenza e in conto residui), nello stesso periodo 2016-2020, ammontano a 2,722 miliardi di euro.

I dati riportati evidenziano come la consistente provvista finanziaria prevista dal legislatore per la ricostruzione sia stata utilizzata in parte limitata, nonostante le esigenze derivanti dal sisma richiedano, per loro natura, interventi urgenti, per i quali lo stesso legislatore ha predisposto una struttura straordinaria.

La situazione rilevata, sulla base degli elementi disponibili, non appare determinata da difficoltà nella fase finale delle procedure di spesa del MEF, considerato che i pagamenti costituiscono una percentuale molto elevata degli impegni (99,93%). Il rallentamento della procedura concerne, piuttosto, gli impegni di spesa, piuttosto contenuti rispetto agli stanziamenti (66,13% di impegni totali su stanziamenti definitivi 2016-2020).

La limitata consistenza delle risorse utilizzate potrebbe essere teoricamente determinata da una iniziale valorizzazione eccessiva degli stanziamenti, strettamente collegata alla quantificazione dei danni la quale, come già riportato, è stata effettuata in situazione di emergenza e per finalità peculiari e, soprattutto, non è stata mai rivista dagli organi competenti né è stata aggiornata.

Tuttavia, non sussistono elementi di fatto che possano indurre a ritenere gli stanziamenti sovradimensionati rispetto alle reali esigenze. Piuttosto il censimento per la ricostruzione pubblica e privata in corso di attuazione a cura del Commissario straordinario ha evidenziato, già con i dati provvisori, che il relativo fabbisogno finanziario sarà notevolmente superiore rispetto a quanto era stato stimato nel periodo post sisma dal Dipartimento della protezione civile.

La limitata utilizzazione delle risorse rese disponibili dal legislatore risulta, più che altro, determinata da fattori che rallentano la spesa per la ricostruzione pubblica a valle

delle decisioni adottate a livello commissariale, quale la difficoltà dei soggetti attuatori e dei Comuni in particolare di porre in essere i procedimenti per la realizzazione degli interventi.

Per superare tale lentezza il legislatore è recentemente intervenuto con le norme del d.l. n. 76/2020, volte alla semplificazione e accelerazione procedimentale, i cui effetti, in parte già visibili, saranno auspicabilmente più evidenti con il trascorrere del tempo.

Nella stessa direzione il Commissario straordinario ha adottato specifiche ordinanze (nn. 109/2020 e 110/2020) e ha avviato procedure innovative con le ordinanze speciali, delle quali si dirà più avanti.

3. La movimentazione finanziaria delle risorse sulla contabilità speciale del Commissario straordinario per la ricostruzione

Le risorse per la ricostruzione, a seguito di una prima movimentazione all'interno del bilancio statale, fuoriescono dallo stesso sulla base di pagamenti a favore della contabilità speciale 6035 intestata al Commissario straordinario; da quest'ultima contabilità, quindi, le risorse si riversano in parte nelle contabilità speciali dei vice-Commissari e in parte costituiscono uscite direttamente utilizzate per gli interventi relativi alla ricostruzione.

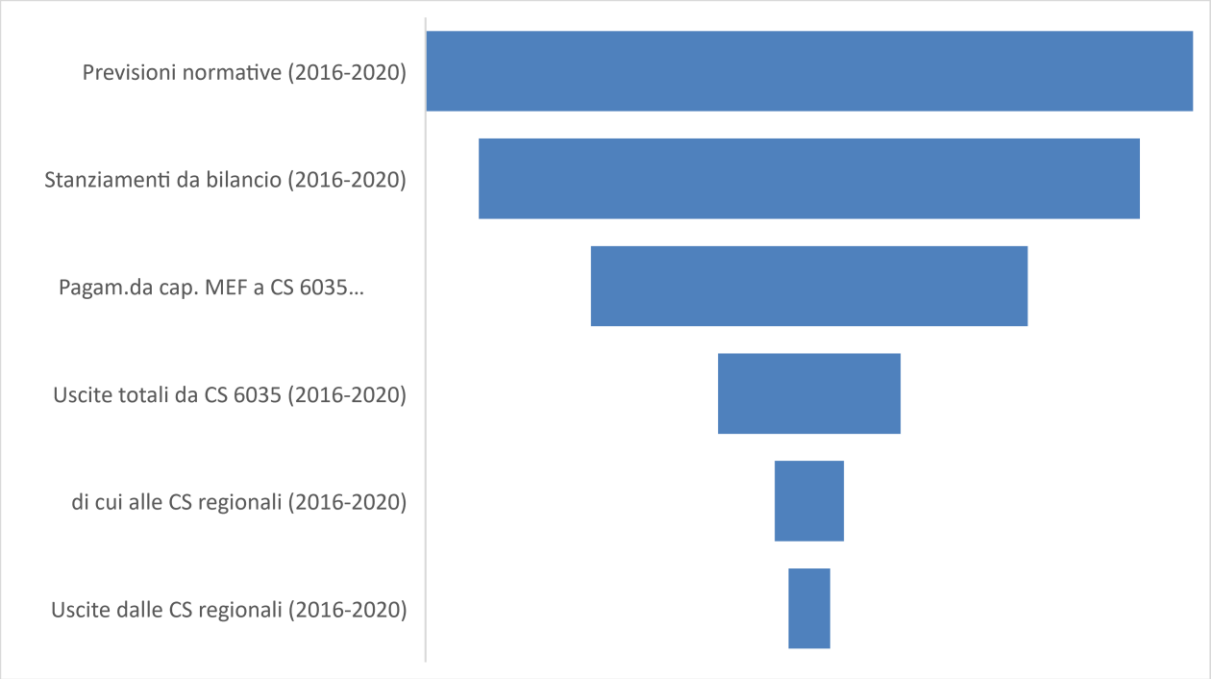
La tabella e il grafico che seguono riscostruiscono e rappresentano graficamente l'iter delle risorse destinate alla ricostruzione dal 2016 al 2020.

Tabella n. 35 – Iter risorse per la ricostruzione 2016-2020 (importi in miliardi di euro)

Fonte	Stanziamenti definitivi dei capitoli MEF *	Pagamenti dei capitoli MEF *	Entrate complessive della CS 6035**	Uscite complessive della CS 6035	Entrate delle contabilità speciali dei vice-Commissari	Uscite delle contabilità speciali dei vice-Commissari
Risorse	4,118	2,722	2,909	1,140	0,432, di cui 0,372 provenienti dalla CS 6035	0,262

* Gli stanziamenti e i pagamenti sono relativi ai capitoli del bilancio MEF che finanziano la ricostruzione. Il dato degli stanziamenti al 30 giugno 2021 è pari ad euro 4.387.654.000.
** Le entrate della contabilità 6035 provenienti esclusivamente dai capitoli MEF risultano pari a 2,569.
Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sicr e forniti dal Commissario straordinario.

Grafico n. 1 – Iter risorse per la ricostruzione



Fonte: Elaborazione Corte dei conti.

L'intestazione di una contabilità speciale consente, di norma, procedure di spesa semplificate, celeri e contraddistinte da maggiore discrezionalità, a fronte di esigenze specifiche poste da situazioni emergenziali o, comunque, caratterizzate da urgenza nella definizione. Il Commissario straordinario, così come i vice-Commissari per le contabilità loro intestate, sono costituiti quali ordinatori secondari di spesa, potendo disporre pagamenti su fondi messi a loro disposizione da organi primari di spesa.

Le risorse messe a disposizione dal Dipartimento del Tesoro e versate nella contabilità speciale confluiscono indistintamente nella massa spendibile e sono oggetto di una mera gestione di cassa, senza obbligo di riversamento al bilancio dello Stato.

Sul piano finanziario, le uscite complessive dalla contabilità speciale intestata al Commissario straordinario, dal 2016 fino a dicembre 2020, sono state pari ad euro 1.140.147.392,43 le quali, sommate alle uscite del primo semestre del 2021, ammontano ad euro 1.321.686.982,87, come rappresentato nella tabella seguente.

Tabella n. 36 – Uscite della CS 6035 **(in euro)**

Data	Uscite
dic. 2016	0
dic. 2017	121.649.491
dic. 2018	638.266.675
dic. 2019	192.646.027
dic. 2020	187.585.198
Totale al 31 dicembre 2020	**1.140.147.392**
Al 30 giugno 2021	181.378.220
Totale al 30 giugno 2021	**1.321.686.982**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati del Sistema informativo controllo e referto.

Il raffronto tra le risorse in entrata e le uscite della contabilità speciale evidenzia una rilevante presenza di giacenze a fine anno, con un andamento in crescita fino al 2019.

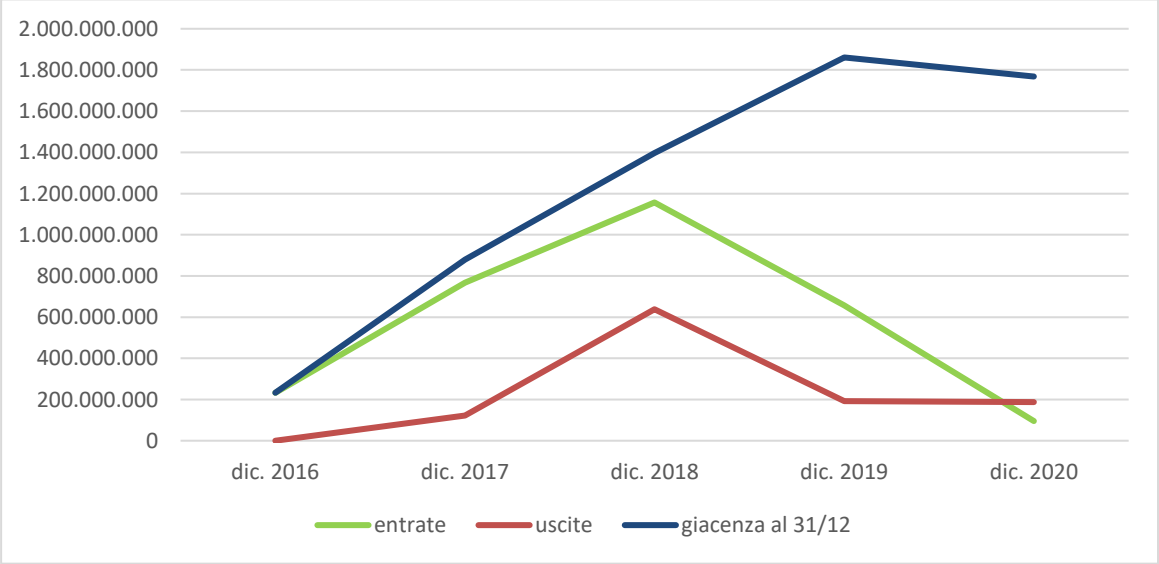
La tabella e il grafico seguenti riportano gli andamenti indicati.

Tabella n. 37 - CS 6035, movimentazione 2016 - 2020 *(importi in euro)*

	Entrate	Uscite	Giacenza al 31/12
dic. 2016	233.000.000	0	233.000.000
dic. 2017	767.141.480,69	121.649.491	878.491.989,85
dic. 2018	1.156.694.502,28	638.266.675	1.396.919.816,65
dic. 2019	656.455.058,19	192.646.027	1.860.728.847,73
dic. 2020	95.521.297,06	187.585.198,80	1.768.664.945,79
Totale al 31 dicembre 2020	**2.908.812.338**	**1.140.147.392,43**	**1.768.664.945,57**
al 30 giugno 2021	1.072.925,34	181.378.220	1.588.359.650,26
Totale al 30 giugno 2021	**2.909.885.263**	**1.321.525.613**	**1.588.359.650,26**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati del Sistema informativo controllo e referto.

Grafico n. 2 - Andamento entrate ed uscite CS 6035



Fonte: Elaborazione Corte dei conti.

La consistente giacenza di cassa, che supera 1,5 miliardi di euro al 30 giugno 2021, pone in evidenza la bassa capacità di utilizzazione delle risorse trasferite al Commissario straordinario.

Al riguardo il Commissario straordinario, in sede istruttoria, ha imputato la consistenza della giacenza di cassa al basso livello di capacità attuativa dei soggetti cui è demandata l'attività di realizzazione degli interventi sui territori, individuati in molteplici amministrazioni, prime fra tutte quelle regionali, con l'attività demandata ai Presidenti-vice Commissari, e quelle comunali, cui competono un elevato numero di interventi.

Lo stesso ha inoltre evidenziato che, in ogni caso, l'attuale giacenza di cassa rappresenta il 39% delle risorse programmate e vincolate e costituisce un margine di sicurezza per il momento in cui l'accelerazione della ricostruzione, già in corso, richiederà l'aumento dell'erogazione della spesa.

Sul punto bisogna considerare gli effetti che l'immobilizzazione di risorse ha determinato sulla finanza generale, per la parte in cui i relativi stanziamenti hanno trovato copertura in forme di indebitamento dei quali comunque il bilancio statale è rimasto gravato.

La situazione rilevata impone comunque una riflessione sulla capacità del sistema di raggiungere gli obiettivi previsti, della quale si è fatto carico recentemente sia il legislatore che lo stesso Commissario straordinario, soprattutto con le disposizioni sulla semplificazione e accelerazione delle procedure relative alla ricostruzione pubblica e privata. I primi effetti delle innovazioni procedurali si riscontrano già nell'inversione di tendenza registrata nell'ultima parte del 2020 e nel primo semestre 2021 sull'andamento della giacenza di cassa, determinata dall'accelerazione della spesa, molto più marcata nell'ultimo periodo, oltre che da dalla riduzione delle entrate, anch'essa effetto di nuovi meccanismi di determinazione della provvista finanziaria annuale, come sopra già riportato.

Risulta inoltre necessario interrogarsi sulla permanenza delle ragioni che hanno determinato l'assegnazione della ricostruzione ad una gestione straordinaria, attraverso una contabilità speciale.

La contabilità speciale, infatti, se ha assicurato la possibilità di far fronte con immediatezza e con procedura semplificata alle esigenze della spesa immediatamente dopo gli eventi sismici, dopo cinque anni dagli stessi eventi mal si concilia con le diverse esigenze nel frattempo intervenute, relative alla complessa gestione di risorse destinate a molteplici finalità, per la maggior parte dirette a finanziare progetti di durata pluriennale e di competenza di diversi soggetti istituzionali, ciascuno dei quali caratterizzato da distinti profili di autonomia e responsabilità. Trattasi, invero, di risorse le quali, seppure gestite per cassa, richiedono comunque una programmazione del relativo uso.

Nell'ambito della presente verifica tale situazione è stata evidenziata dalla difficoltà di verificare, attraverso elementi immediatamente disponibili, la corretta e analitica destinazione della spesa alle finalità previste sia dalle disposizioni del d.l. n. 189/2016 che di quelle degli interventi legislativi successivi.

La necessità di valutare, nell'ambito della presente verifica, il livello di attuazione degli interventi programmati, ha fatto emergere l'esigenza di disporre dei dati della destinazione delle uscite della contabilità speciale per tipologie omogenee e significative. Al riguardo, gli elementi delle banche dati disponibili hanno restituito soltanto un'aggregazione della spesa, di seguito riportata, insufficiente a supportare le valutazioni analitiche di questa Sezione.

Tabella n. 38 - CS 6035, destinatari dei versamenti in uscita *(importi in euro)*

Destinazione versamenti CS 6035	2017	2018	2019	2020	Totale
Riversamenti sull'erario	405.883,65	2.105.668,33	6.028.526,76	4.587.488,07	**13.127.566,81**
Uffici speciali per la ricostruzione - Contabilità speciali*	88.719.244,71	42.034.945,73	134.269.024,16	146.025.828,49	**411.049.043,09**
Tesorerie uniche	27.447.256,05 (1)	4.941.116,29 (2)	10.718.327,87 (3)	19.286.295,44	**19.286.295,44**
Altro (pagamento utenze, versamenti ad enti locali, altre amministrazioni, altre contabilità speciali o a privati)	5.077.106,43	589.184.945,13	41.630.148,37	17.685.586,80	**653.577.786,73**
Totale	**121.649.490,84**	**638.266.675,48**	**192.646.027,16**	**187.585.198,80**	**1.140.147.392,43**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati del Sistema informativo controllo e referto.
* Nel 2017, tra gli uffici speciali per la ricostruzione, si annovera anche un ufficio centrale ulteriore rispetto alle quattro contabilità speciali dei vice-commissari, per le quali risultano uscite dalla cs 6035 per un importo totale pari ad euro 372.557.773,26.
1) Versamenti per: - studi di microzonazione sismica a favore delle diverse tesorerie provinciali (ordinanza n. 27/2017); - minor gettito causato dall'esenzione di vari tributi (in particolare Tari) per fabbricati distrutti o inagibili, a favore dei comuni (art. 48, c. 16, d.l. n. 189/2016); - per gettito dei tributi non versati per effetto delle sospensioni dei versamenti assistenziali e previdenziali per lavoro dipendente (art. 48, c. 12-bis, d.l. n. 189/2016).
2) Versamenti per: - acconto stipendi personale comandato di cui all'art 50 c. 3, d.l. n. 189/2016; - saldo dei versamenti per studi di microzonazione sismica; - risorse per la demolizione di edifici (principalmente scuole) in attuazione dell'ordinanza n. 43/2017.
3) Versamenti verso tesorerie uniche riguardanti il saldo per gli stipendi del personale comandato (art. 50, c. 3 cit.) e la demolizione di edifici (ord. n. 43/2017).

Di conseguenza è stato necessario implementare l'attività istruttoria con richieste specifiche al Commissario straordinario attraverso comunicazioni scritte e audizioni, i cui riscontri hanno consentito di avere contezza delle modalità procedimentali seguite, di fatto, per la gestione della spesa e, a monte, dell'attività programmatoria posta in essere.

In adesione alle richieste della Sezione e in uno spirito di piena collaborazione, l'attuale gestione commissariale ha adottato, già in corso di istruttoria, alcune misure richieste in ambito contabile, rendendo possibile una ricostruzione dei dati funzionale alla valutazione quantitativa e qualitativa della spesa della ricostruzione, a sua volta idonea alle verifiche del controllore esterno e ai monitoraggi interni.

Dall'analisi degli elementi disponibili è emerso, anzitutto, che l'attività programmatoria del Commissario straordinario è stata avviata sugli interventi di ricostruzione pubblica ed è stata svolta attraverso l'adozione delle ordinanze.

Il riferimento delle ordinanze ad oggetti specifici e le modalità che hanno contraddistinto la relativa adozione hanno inciso profondamente sull'affermata

relativa capacità programmatoria. Bisogna infatti considerare che le ordinanze, almeno fino al 2019, si sono susseguite aggiungendo modifiche e integrazioni alle precedenti, creando un quadro programmatorio quanto meno difficilmente leggibile.

Ciò contribuiva a rendere arduo anche il funzionamento di un adeguato sistema di monitoraggio che andasse oltre una verifica meramente quantitativa dei flussi in entrata e in uscita.

Al riguardo appare utile rilevare che, dalle comunicazioni istruttorie del Commissario straordinario[35], è emerso che "*in passato la struttura commissariale non si è munita di un adeguato sistema di monitoraggio, capace di rilevare i dati completi relativi agli interventi e ai flussi finanziari, in particolare di competenza dei vice-Commissari e degli Uffici speciali per la ricostruzione*."

A partire dal 2020, l'esercizio del potere di ordinanza è risultato orientato ad una sistematizzazione della materia della ricostruzione pubblica, come sarà meglio riportato nel capitolo dedicato.

Inoltre, l'istruttoria svolta ha consentito di rilevare che l'attuale struttura commissariale ha attivato, di fatto, un sistema di gestione e di classificazione delle poste contabili attraverso uno stretto collegamento con le ordinanze commissariali.

Il quadro economico-finanziario complessivo della gestione commissariale (cosiddetto Documento di programmazione), recentemente reso disponibile dalla struttura commissariale[36], è costituito dall'indicazione degli stanziamenti di bilancio i quali, a partire dal 2016, hanno finanziato gli interventi di ricostruzione pubblica complessivamente con 4,816 miliardi di euro. Le norme di finanziamento sono principalmente destinate alla ricostruzione pubblica; sono tuttavia presenti anche risorse per interventi per la popolazione, per il sostegno al tessuto economico, per la tutela dei beni culturali e dell'ambiente.

Su tale somma il legislatore ha posto vincoli di spesa per 765 milioni: sono cioè state individuate con norme le finalità specifiche per le quali utilizzare le somme (ad

[35] Nota pervenuta il 10/9/2020.
[36] Nota in data 12 ottobre 2021.

esempio, 6,5 milioni per gli studi di microzonazione, di cui all'art. 2, comma 1-bis, del d.l. n. 189/2016).

Con ordinanza, il Commissario ha, di volta in volta, previsto gli interventi finanziati dai suddetti stanziamenti di bilancio, indipendentemente dalle risorse erogate alla contabilità speciale.

Rimangono fuori dalla programmazione tramite ordinanza gli stanziamenti per le spese correnti per il personale e il funzionamento della struttura commissariale e gli USR, le quali sono state stanziate anno per anno con la proroga della gestione commissariale.

Al netto delle risorse vincolate, per le quali il Commissario straordinario ha provveduto all'adozione di specifiche ordinanze per le relative modalità di utilizzo, le risorse stanziate nel bilancio statale e ancora disponibili per la programmazione commissariale, hanno un importo pari a 4,050 miliardi di euro. Tali risorse, secondo quanto recentemente comunicato dal Commissario straordinario, sono state oggetto di programmazione, al 30 luglio 2021, per 3,244 miliardi di euro, quota pari a più dell'80% dello stanziato.

Non risulta essere stato ancora oggetto di programmazione lo stanziamento di 1,710 mld iscritto nello stato di previsione del MEF a partire dal 2024. Al riguardo il Commissario ha comunicato che, al fine di garantire maggiore ordine e coerenza alle registrazioni contabili, sta procedendo alla programmazione delle risorse partendo da quelle residue e che adotterà le nuove ordinanze di programmazione all'esito delle verifiche conseguenti al censimento del fabbisogno per la ricostruzione pubblica in corso di completamento.

Con maggiore precisione, l'importo di 3.244.500.739,96 euro ha costituito oggetto, per la parte preponderante (euro 2.338.056.135,65), di ordinanze per la ricostruzione pubblica, le quali saranno esaminate nel capitolo dedicato.

Per l'importo di 37.344.862,29 di euro, le risorse stanziate sono state oggetto delle ordinanze di seguito riportate.

Tabella n. 39 – Ordinanze commissariali – Altre **(importi in euro)**

ORDINANZA COMMISSARIALE - altre	PROGRAMMA
Ordinanza 107/2020 art. 9 Fondo per la redazione dei P.S.R e pianificazione	5.000.000,00
Ordinanza n. 113/2020 - Aree PAI	3.200.000,00
Ordinanza n. 112/2020 IVA su convenzione INVITALIA	2.360.391,83
Ordinanza n. 112/2020 IVA su convenzione FINTECNA	1.648.900,00
Ordinanza 21/17 - Spese Trasloco e deposito temporaneo	10.459.915,00
Ordinanza 9/16 - Delocalizzazione attività produttive	14.675.655,46
TOTALE	**37.344.862,29**

Fonte: Commissario straordinario di Governo.

Con le ordinanze speciali, adottate ai sensi dell'art. 11 del d.l. n. 76/2020, sono stati programmati ulteriori interventi, in parte già finanziati con precedenti ordinanze e in parte finanziati con un ulteriore stanziamento di 299.099.742,02 di euro.

Infine, 570.000.000 di euro hanno costituito oggetto di trasferimenti al Dipartimento di protezione civile, per la gestione dell'emergenza prorogata nel 2018, come di seguito indicato.

Tabella n. 40 - Trasferimenti a Dipartimento Di Protezione Civile **(importi in euro)**

Trasferimenti	
Decreto comm. n. 90/2018 - trasferimento DPC	270.000.000,00
Decreto comm. 349/2018 - trasferimento DPC	150.000.000,00
d.l. N. 55-2018 Decreto comm. 231/2018 - trasferimento DPC	150.000.000,00
TOTALE	**570.000.000,00**

Fonte: Commissario straordinario di Governo.

Di conseguenza le disponibilità residue per la programmazione risultano pari a 806.219.260,04 euro, dei quali 334 milioni saranno destinati al "programma scuole".

A dette risorse vanno aggiunti gli stanziamenti sopra richiamati pari a 1,71 miliardi, disponibili dal 2024 al 2029, il cui utilizzo si renderà necessario per la copertura degli interventi che saranno censiti all'esito della nuova stima del danno, attualmente in corso, che comprende anche la stima per la ricostruzione delle reti dei sottoservizi (le reti di energia elettrica, gas, telecomunicazioni, fibra e fognature).

La programmazione degli interventi di ricostruzione pubblica di volta in volta con ordinanze dedicate e il conseguente monitoraggio ha consentito alla struttura commissariale di avere contezza, nel tempo, delle risorse utilizzate e di quelle a disposizione per la programmazione di nuove opere.

Il sistema di fatto utilizzato dal Commissario, per quanto costituisca un notevole passo in avanti nella direzione di maggiore efficientamento, non appare tuttavia ancora sufficiente per una gestione complessa quale quella della ricostruzione.

Lo stesso Commissario ha previsto, con l'ordinanza n. 115/2021, la redazione del *budget* di spesa, la cui attuazione è attualmente in corso. Il nuovo processo richiede, tra l'altro, il coinvolgimento dei soggetti attuatori che dovrebbe attuarsi con la definitiva entrata a regime della esposizione delle previsioni di spesa tramite i cronoprogrammi.

È inoltre stata avviata la realizzazione di un nuovo gestionale per la contabilità, che prevede l'implementazione di una piattaforma informatica, la cui ultimazione è prevista nel primo semestre del 2022, che metterà a disposizione del Commissario un sistema di rilevazione dei dati di monitoraggio degli interventi di ricostruzione pubblica: trattasi di gestionale costruito *ad hoc* per la CS 6035, con una struttura aperta alle modifiche evolutive, denominata Gestionale Contabile (Ge.Co.), che ha l'obiettivo di registrare e seguire la parte economica e finanziaria del procedimento amministrativo-contabile con cui viene effettuata la gestione delle risorse stanziate, prevedendo un supporto informatico all'attività strategica della programmazione, all'attività più operativa della movimentazione finanziaria della cassa e ai controlli interni, in capo ai dirigenti, e per fornire gli elementi per i controlli esterni. Per quanto concerne, in particolare, la programmazione, il sistema consentirà di visualizzare un cruscotto con *report*, percentuali e *alert* di tipo qualitativo (tipologia degli interventi finanziati) o quantitativo (capacità di impegnare le risorse stanziate, superamento dei tetti di spesa, etc.). Attualmente anche la gestione della cassa appare comunque collegata alle previsioni delle ordinanze.

Dal lato delle entrate, il versamento delle risorse alla contabilità speciale risulta condizionato dalle richieste presentate annualmente dal Commissario le quali, secondo quanto comunicato, tengono conto dell'avanzamento finanziario degli interventi previsti nelle ordinanze.

Anche i flussi in uscita dalla contabilità speciale vengono imputati alle previsioni delle ordinanze e monitorati per finalità, per singolo beneficiario e singolo USR: i relativi dati, estratti dal sistema gestionale in uso alimentato con le risultanze del SICOGE, sono riportati nella tabella seguente.

Tabella n. 41 – Trasferimenti in uscita CS 6035 - 2017-2020 (importi in euro)

Trasferimenti	2017	2018	2019	2020	TOTALE
Totale trasferimenti USR per opere pubbliche	78.219.244,71	42.343.931,48	134.268.952,4 7	117.725.644,6 0	212.392.335,28
Totale trasferimenti USR per altre spese					160.165.437,98
Trasferimenti alla protezione civile	0	570.000.000,0 0	0	0	570.000.000,0 0
Ordinanza 14	1.991.821,01	7.626.413,27	33.919.729,46	13.320.953,74	56.858.917,48
Ordinanza 43 - Demolizioni	0	1.357.518,33	1.213.825,87	90.460,47	2.661.804,67
O.C. 104	0	0	0	5.475.178,84	5.475.178,84
O.C. 51 Sisma Abruzzo 2009	0	0	0	18.859.402,45	18.859.402,45
Acconto Tari d.l. 189/2016, art. 48, c. 16	21.760.265,00	922.078,00	7.115.086,83	11.759.746,34	41.557.176,17
Gettito tributi non versati per sospensioni d.l. 189/2016, art 48, c. 12-bis	5.122.466,00	0	0	0	5.122.466,00
MIC - Ufficio speciale Soprintendente area Sisma (ord. 38)	10.500.000,00	0	0	59.575,20	10.559.575,20
Reti servizio nazionale d.l. 189/16, art. 39, c. 1	0	5.989.350,00	0	0	5.989.350,00
Macerie O. C. 109/20, art. 11	0	0	0	9.066.670,25	9.066.670,25
d.l. n. 123/19, art. 9-trecies, programma speciale restauro opere mobili ricoverate in depositi di sicurezza	0	0	0	1.500.000,00	1.500.000,00
Struttura Missione antimafia (art. 30)	1.000.000,00	0	500.000,00	500.000,00	2.000.000,00
Studi microzonazione sismica O. C. n. 24	2.578.932,00	2.948.280,00	331.566,93	141.665,88	6.000.444,81
Esperti DPR Errani 9/09/2016	84.000,00	311.992,96	242.143,80	266.966,65	905.103,41
Funzionamento struttura (art. 50)	171.366,54	185.659,46	181.090,61	475.092,31	1.013.208,92
Convenzioni Enti Parco (art. 3)	205.519,50	0	299.861,44	299.832,15	805.213,09
Convenzione VVf (art. 3)	0	15.961,50	18.646,44	0	34.607,94
Convenzione GdF (art. 3)	0	28.130,92	14.075,67	0	42.206,59
Rimborso spese esperti	0	0	0	1.073,00	1.073,00
Convenzione INVITALIA (art.50)	0	3.765.289,70	9.137.953,81	2.770.481,82	15.673.725,33
Convenzione FINTECNA (art. 50)	0	0	2.740.835,68	2.766.084,31	5.506.919,99
Spesa personale art. 50 Struttura	15.876,08	2.772.069,86	2.662.258,10	2.456.270,31	7.906.474,35
O.C. 98 Sicurezza luoghi di lavoro	0	0	0	50.100,48	50.100,48
TOTALE	**121.649.490,80**	**638.266.675,48**	**192.646.027,11**	**187.585.198,80**	**1.140.147.392,23**

Fonte: Commissario straordinario di Governo.

In riscontro alle richieste di questa Sezione, gli uffici del Commissario straordinario hanno ricondotto i dati sopra riportati ad una classificazione sintetica e significativa, di seguito riportata.

Tabella n. 42 – Uscite totali cs 6035 – Quadro di sintesi 2017-2020 *(importi in euro)*

Uscite	Importi
Totale trasferimenti USR	372.557.773,26
Trasferimenti alla protezione civile	570.000.000,00
Ordinanza 14 e Ordinanza 43	59.520.722,15
Altri trasferimenti	138.068.896,82
Totale	**1.140.147.392,23**

Fonte: Commissario straordinario di Governo.

Le risorse trasferite dalla contabilità n. 6035 del Commissario straordinario alle contabilità speciali dei vice-Commissari, nel periodo 2017-2020, sono di seguito analiticamente riportate.

Tabella n. 43 - Risorse trasferite agli USR periodo 2017-2020 (in euro)

USR	Totale al 31 dicembre 2020
Usr Abruzzo	40.985.911,19
USR Lazio	55.048.923,74
USR Marche	217.149.650,64
USR Umbria	59.373.287,69
Totale	**372.557.773,26**

Fonte: Commissario straordinario di Governo.

Delle risorse trasferite alle contabilità speciali dei vice-Commissari (372.557.773,26 euro), 160.165.437,98 euro sono state assegnate sulla base delle ordinanze che hanno previsto e finanziato interventi per la ricostruzione pubblica, di seguito indicate.

Tabella n. 44 – Risorse erogate a favore della contabilità speciale dei Vice-Commissari al 31/12/2020 (in euro)

Ordinanza numero	Risorse erogate sulla base delle ordinanze in elenco al 31 dicembre 2020
23	11.686.975,42
27	25.182.001,26
32	21.866.606,67
33	19.108.650,64
37	24.069.859,49
39	3.612.725,46
48	13.844.879,34
56	19.909.863,65
64	12.400.000,00
77	4.000.000,00
86	4.483.876,05

TOTALE	160.165.437,98

Fonte: Commissario straordinario di Governo.

Il resto dei trasferimenti, per l'importo complessivo di 212.392.335,28 euro, comprende diverse tipologie di spesa.

Tabella n. 45 - Risorse trasferite agli USR per spese diverse dalla ricostruzione pubblica ***(in euro)***

Finalità della spesa	Importo	Destinatario dei trasferimenti
Per spesa personale art. 3	25.003.233,33	Usr per spese di personale
Per spesa personale art 50	434.097,27	Usr per spese di personale
Per spesa personale art. 50-bis	58.368.542,09	Usr per successivo trasferimento agli enti locali per spese personale
Funzionamento USR	3.275.718,36	Usr funzionamento uffici speciali
Macerie Ord 109 art. 11	8.310.912,75	Usr per rimozione macerie pubbliche
anticipazione ai professionisti	50.000.000,00	USR per anticipazione per le redazioni dei progetti di ricostruzione privata da parte dei liberi professionisti
O.C. 21 - Traslochie deposito	10.459.915,00	Usr per privati e imprese al fine di consentire la riparazione delle abitazioni e imprese
O.C. 9 - delocalizzazione attività produttive	12.901.757,08	Usr per successivo trasferimento alle imprese con edifici inagibili sostenendo i costi di delocalizzazione
art. 20 d.l. 189/2016 - Sostegno investimenti imprese	35.000.000,00	Usr per successivo trasferimento alle imprese a seguito di bando
Ordinanza 51/2018 Art. 13, c.6-bis d.l.189/16 Sovrapposizione Umbria	2.400.000,00	Usr per riparazioni danni abitazioni private precedente sisma
O.C. 17 e 29 Redazione schede AeDES	395.500,00	Usrpertrasferimentoaiprofessionisti ingaggiati per la quantificazione del danno tramite schede AeDES
O.C. 19 e 61 Edilizia mista Pubblico/Privata	2. 327.159,40	Usr peroneri derivanti dalla quota di proprietà pubblica di immobili costituiti da proprietà mista danneggiati dal sisma che seguono le norme di ricostruzione privata
DL 32/19 art. 22, comma 2, Personale concorso	1.515.500	Usr spese di personale
l. n. 123/2019 art 1-ter Personale	2.000.000	Usr spese di personale
TOTALE	**212. 392.335,28**	

Fonte: Commissario straordinario di Governo.

Tornando all'analisi delle uscite complessive della contabilità del Commissario straordinario, risulta che 570.000.000 euro riguardano versamenti effettuati nel 2018 alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Protezione civile, per le esigenze dell'emergenza.

Risorse pari a complessivi 59.520.722,15 euro sono state inoltre utilizzate direttamente dal Commissario straordinario per pagamenti relativi agli interventi di edilizia scolastica (ordinanza 14/2017 e demolizione necessarie per avvio interventi di cui all'Ordinanza 43/2017).

L'importo residuo dei trasferimenti, pari a 138.068.896,82 euro, è stato destinato a diversi soggetti, come di seguito indicati.

Trattasi di spese per il personale e il funzionamento della struttura commissariale, per la remunerazione convenzionale di Invitalia, Fintecna e altri soggetti, e di pagamenti diretti ai Comuni del cratere sismico, principalmente in materia tributaria.

Tabella n. 46 - Beneficiari dei trasferimenti 2017-2020 (importi in euro)

Finalità della spesa	Importo	Beneficiario dei trasferimenti
O.C. 104 opere pubbliche comuni del cratere sismico	5.475.178,84	Comuni del cratere sismico
O.C. 51 Sisma Abruzzo 2009 ricostruzione privata	18.859.402,45	Ufficio speciale dei comuni del cratere Sima Abruzzo 2009 per riparazioni danni abitazioni private precedente sisma
Acconto Tari d.l. 189/2016, art. 48, c. 16 per minori entrate e maggiori spese conseguentialleinagibilità delle abitazioni	41.557.176,17	Comuni del cratere sismico
Gettito tributi non versati per sospensioni d.l. 189/2016, art 48, c. 12-bis	5.122.466,00	Comuni del cratere sismico
MIC-Ufficio speciale Soprintendente area Sisma (ord. 38)	10.559.575,20	Interventi su beni culturali di cui il Soprintendente è soggetto attuatore
Reti servizio nazionale d.l. 189/16, art. 39, c. 1	5.989.350,00	Presidenza del Consiglio dei ministri
Macerie O. C. 109/20, art. 11	9.066.670,25	DIR DIP SICUR REGIONE MARCHE-O388-16
d.l.n.123/19,art.9-trecies, programma speciale restauro opere mobili ricoverate indepositi di sicurezza	1.500.000,00	MINTES-F.ROT.FINANZIAM.CEE Mibact soggetto attuatore
Struttura di Missione antimafia (art. 30)	2.000.000,00	Ministero dell'Interno
Studi microzonazione sismica O. C. n. 24	6.000.444,81	Comuni del cratere sismico
Esperti DPR Errani 9/09/2016	905.103,41	Consulenti Struttura commissariale
Funzionamento struttura (art. 50 d.l. 189/16)	1.013.208,92	Costi funzionamento Struttura
Convenzioni Enti Parco (art. 3 d.l. 189/16)	805.213,09	Parco nazionale Monti sibillini e Parco nazionale Monti della Laga per spese di personale
Convenzione VVf (art. 3 d.l. 189/16)	34.607,94	ComandoProvincialedeiVigilidelfuoco province nel cratere sismico
Convenzione GdF (art. 3 d.l. 189/16)	42.206,59	Guardia di Finanza reparto TLA Marche. Lazio, Umbria e Abruzzo
Rimborso spese esperti Commissario (art. 50 d.l. 189/17)	1.073,00	d.l. 32/19 art. 22, comma 1, lettera c)
Convenzione INVITALIA (art. 50 d.l. 189/16)	15.673.725,33	Invitalia S.p.a. spese di personale
Convenzione FINTECNA (art. 50 d.l. 189/16)	5.506.919,99	Fintecna S.p.a. spese di personale
Spesa personale Struttura (art. 50 d.l. 189/16)	7.906.474,35	Personale Struttura
O.C. 98 Sicurezza luoghi di lavoro- Fondi Inail	50.100,48	Imprese del cratere sismico per interventi di messa in sicurezza dei luoghi di lavoro
TOTALE	**138.068.896,82**	

Fonte: Commissario straordinario di Governo.

4. La movimentazione sulle contabilità speciali dei vice-Commissari straordinari

Alla gestione intestata al commissario straordinario di Governo si affiancano le quattro contabilità speciali intestate ai vice-Commissari per la ricostruzione, una per ciascuna Regione: CS 6040 Umbria, CS 6043 Lazio, CS 6044 Marche, CS 6051 Abruzzo.

Nelle tabelle di seguito si rappresenta l'andamento delle entrate di dette contabilità.

Tabella n. 47 - Contabilità speciali dei vice commissari – ENTRATE (importi in euro)

Contabilità speciali	2017	2018	2019	2020	Totale
CS 6040 Umbria	19.842.511,00	14.362.348,11	14.803.167,20	20.491.043,86	69.499.070,17
CS 6043 Lazio	10.664.020,44	6.624.838,36	13.767.976,64	29.358.853,17	60.415.688,61
CS 6044 Marche	69.956.005,41	29.420.528,16	104.616.024,21	50.786.707,96	254.779.265,74
CS 6051 Abruzzo	10.758.957,86	4.987.787,54	11.256.546,90	19.984.530,49	46.987.822,79
Totale	**111.221.494,71**	**55.395.502,17**	**144.443.714,95**	**120.621.135,48**	**431.681.847,31**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati del Sistema informativo controllo e referto.

Le entrate, a dicembre 2020, ammontano complessivamente (per le quattro contabilità), ad euro 431.681.847,31. Nel 2020 si registrano, per ciascuna contabilità, gli importi di entrata più elevati nel quadriennio considerato, fatta eccezione per le Marche.

L'analisi dei dati ha evidenziato che dette contabilità risultano finanziate prevalentemente da trasferimenti del Commissario straordinario, come riportato nella tabella di seguito. Nel corso del periodo 2017-2019 sono pervenute risorse anche da uno specifico capitolo del bilancio dello Stato.

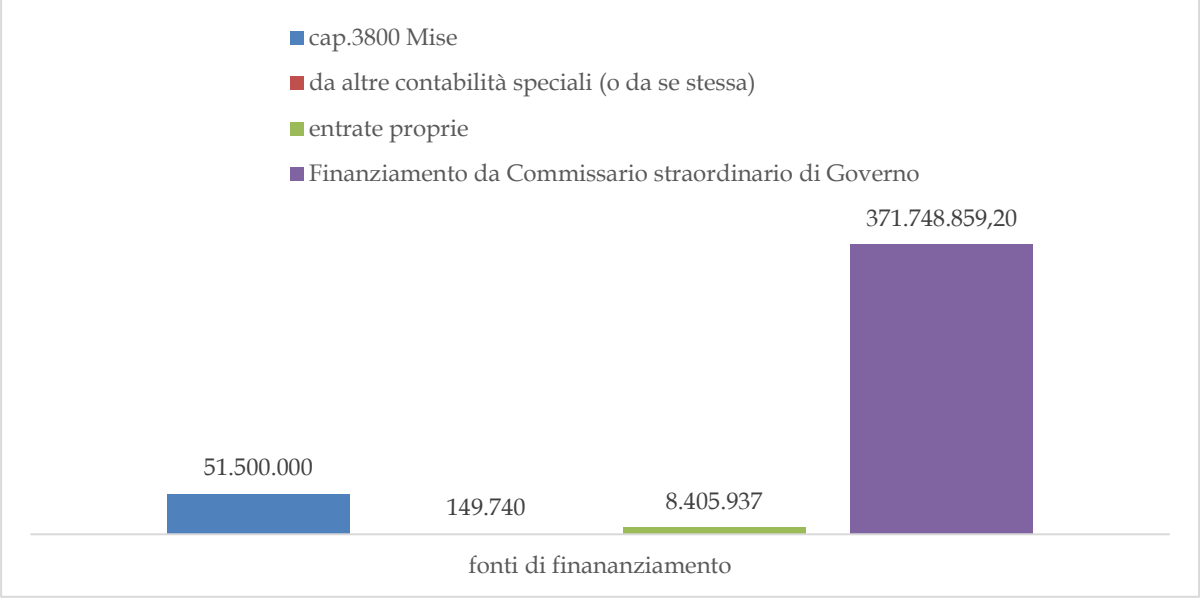
Tab. n. 48 - Contabilità speciali vice commissari – Provenienza fondi **(importi in euro)**

		1	2	3	2+3	4	1+ (2+3) + 4
	Fonte di finanziamento	cap.3800 Mise	da altre contabilità speciali (o da se stessa)*	entrate proprie**	**Altre entrate**	Finanziamento da Commissario straordinario di Governo	**Totale**
CS 6040 Umbria	**Entrate 2017**	6.270.000			**0**	13.572.511	**19.842.511,00**
	Entrate 2018	2.470.000,00	13.493,28		**13.493,28**	11.878.854,83	**14.362.348,11**
	Entrate 2019	950.000,00	11.292,44	97.888,49	**109.180,93**	13.743.986,27	**14.803.167,20**
	Entrate 2020		21.437,56	291.670,71	**313.108,27**	20.177.935,59	**20.491.043,86**
CS 6043 Lazio	**Entrate 2017**	3.800.000,00	2.250,00		**2.250,00**	6.861.770,44	**10.664.020,44**
	Entrate 2018	1.300.000,00		312.479,76	**312.479,76**	5.012.358,60	**6.624.838,36**
	Entrate 2019	500.000,00	4.803,50	6.744,99	**11.548,49**	13.256.428,15	**13.767.976,64**
	Entrate 2020		7.443,17	242.028,97	**249.471,97**	29.109.380,80	**29.358.853,17**
CS 6044 Marche	**Entrate 2017**	20.130.000,00			**0**	49.826.005,41	**69.956.005,41**
	Entrate 2018	7.930.000,00	3.610,00	28.688,40	**32.298,40**	21.458.229,76	**29.420.528,16**
	Entrate 2019	3.050.000,00	48.937,62	5.003.130,00	**5.052.067,62**	96.513.956,59	**104.616.024,21**
	Entrate 2020		32.183,97	1.375.942,75	**1.408.126,72**	49.351.530,61	**50.759.585,60**
CS 6051 Abruzzo	**Entrate 2017**	3.300.000,00			**0**	7.458.957,86	**10.758.957,86**
	Entrate 2018	1.300.000,00	2.200,00	85	**2.285,00**	3.685.502,54	**4.987.787,54**
	Entrate 2019	500.000,00		1.893,75	**1.893,75**	10.754.653,15	**11.256.546,90**
	Entrate 2020		2.088,15	895.644,74	**897.732,89**	19.086.797,60	**19.984.530,49**
Totali		**51.500.000**	**149.740**	**8.256.197,56**	**8.405.937,08**	**371.748.859,20**	**431.681.847,31**

*Vi rientrano principalmente versamenti dal medesimo conto a sé stesso per restituzione da privati.
**Costituite principalmente da restituzione da privati; nella Cs 6044, nel 2019, c'è un versamento dalla sanità di 5 milioni.
Fonte: Elaborazione Corte dei conti e Commissario straordinario di Governo.

La composizione delle fonti di finanziamento delle quattro contabilità speciali è rappresentata dal grafico successivo.

Grafico n. 3 – Composizione entrate delle contabilità speciali



Fonte: Elaborazione Corte dei conti.

Delle entrate complessive, l'importo proveniente dalla contabilità 6035 del Commissario straordinario, come visto, al 31 dicembre 2020, riguarda gli interventi per la ricostruzione pubblica per 160.165.437,98 euro.

Al 30 settembre 2021 le risorse trasferite alle contabilità speciali dei vice-Commissari in attuazione delle ordinanze sulla ricostruzione pubblica risultano pari a 319.386.716,59 euro, con un notevole miglioramento.

Le tabelle che seguono mostrano l'andamento delle uscite nel periodo di riferimento.

Tabella n. 49 - Contabilità speciali vice commissari – USCITE (importi in euro)

	2017	2018	2019	2020	Totale
CS 6040 Umbria	1.101.407,67	5.260.070,47	15.776.052,04	19.360.082,18	41.497.612,36
CS 6043 Lazio	563.252,34	2.288.392,43	20.412.034,78	22.869.306,58	46.132.986,13
CS 6044 Marche	1.927.018,68	21.024.364,09	45.215.390,20	84.189.626,15	152.356.399,12
CS 6051 Abruzzo	23.599,99	2.560.689,09	6.253.913,80	13.843.416,44	22.681.619,32
Totale	**3.615.278,68**	**31.133.516,08**	**87.657.390,82**	**140.262.431,35**	**262.668.616,93**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati del Sistema informativo controllo e referto.

Anche per dette contabilità è emersa una scarsa capacità di spesa delle relative risorse nel periodo considerato, evidenziata da giacenze considerevoli, dal 2016 al

2020, sebbene negli anni sia costantemente in aumento l'ammontare di uscite di ciascuna contabilità.

Le uscite ammontano, per le quattro contabilità speciali, ad euro 262.668.616,93, a fronte di euro 439.470.881,3 di entrate nel medesimo periodo (2016-2020).

I pagamenti effettuati dalle stesse contabilità per gli interventi di ricostruzione pubblica ammontano complessivamente, al 31 agosto 2020, a 34.443.053,02 euro e, al 31 dicembre 2020, a 69.923.858,23 euro, pari al 43,66 per cento del trasferito. Al riguardo il Commissario straordinario ha sottolineato che l'aumento dei pagamenti (pari al 100%) registrato in soli quattro mesi, dal 1° settembre 2020 al 31 dicembre 2020, testimonia il notevole impulso dato all'attività di ricostruzione pubblica.

Tale risultato emerge anche dai dati relativi alle giacenze di cassa alla fine degli esercizi considerati, rappresentati nella seguente tabella, le quali presentano un andamento disomogeneo tra le Regioni e un costante aumento fino al 2019.

Tabella n. 50 – Giacenze contabilità speciali 2016-2020 **(importi in euro)**

Contabilità speciale	Giacenza al 1/01/2017	Giacenza al 31/12/2017	Giacenza al 31/12/2018	Giacenza al 31/12/2019	Giacenza al 31/12/2020
CS 6040 Umbria	0	18.741.103,33	27.843.380,97	26.870.496,13	28.001.457,81
CS 6043 Lazio	0	10.100.768,10	14.437.214,03	7.793.155,89	14.282.702,48
CS 6044 Marche	0	68.028.986,73	76.425.150,80	135.825.784,81	102.422.866,62
CS 6051 Abruzzo	0	10.735.357,87	13.162.456,32	18.165.089,42	24.306.203,47
Totale	**0**	**107.606.216,03**	**131.868.202,12**	**188.654.526,25**	**169.013.230,38**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati del Sistema informativo controllo e referto.

Analizzando in termini percentuali il dato congiunto delle quattro contabilità speciali, il raffronto tra le uscite e le disponibilità dell'anno (somma tra giacenza ed entrate dell'esercizio) mostra un rapporto percentuale basso, sebbene in costante crescita, come rappresentato nella tabella che segue. Considerando, peraltro, che il volume delle entrate presenta un andamento, in linea generale, costante, è l'incremento, di anno in anno, del volume delle uscite a determinare uno smaltimento costante e in crescita delle risorse disponibili nelle contabilità speciali dei vice-Commissari.

Tabella n. 51 – Percentuale delle uscite delle contabilità dei vice-commissari in rapporto alla somma delle entrate più la giacenza

Uscite 2017/giacenza 2016 + entrate 2017	Uscite 2018/giacenza 2017 + entrate 2018	Uscite 2019/giacenza 2018 + entrate 2019	Uscite 2020/giacenza 2019 + entrate 2020
3,25%	19,10%	31,72%	43,73%

Fonte: Elaborazione Corte dei conti.

Con riferimento specifico alla regione Marche, la Sezione regionale di controllo ha ribadito quanto già rilevato in precedenza sull'entità delle giacenze di cassa, riconoscendo l'avvenuto recupero, nel 2020, di una parte del *gap* entrate-uscite accumulato negli anni precedenti e richiamando quanto ritenuto dal competente USR in ordine all'imputazione di tale *gap* non a propria responsabilità, in quanto le uscite della contabilità speciale n. 6044 sono condizionate dagli adempimenti dei soggetti attuatori (enti locali, diocesi, ecc...), dalle tempistiche di erogazione dei contributi e dagli adempimenti dei relativi beneficiari.

Si riporta di seguito il dato complessivo delle quattro contabilità speciali relativo al primo semestre del 2021, formulato separatamente in ragione della sua naturale incompletezza che non consente di formulare valutazioni attendibili. L'andamento delle voci mostra un incremento complessivo della giacenza di tutte le contabilità speciali esaminate nel primo semestre 2021, ma tale dato non è necessariamente indicativo di un non ottimale impiego delle risorse. Sul dato influisce, in particolare, l'andamento delle entrate del primo semestre 2021 relative alle contabilità speciali 6043 (Lazio) e 6044 (Marche), le quali superano le entrate delle stesse contabilità nell'intero anno 2020.

Tabella n. 52 – Andamento delle contabilità speciali nel primo semestre 2021 (in euro)

Contabilità speciale	Giacenza al 1° gennaio 2021	Entrate 1° sem. 2021	Uscite I° sem. 2021	Giacenza al 30 giugno 2021
CS 6040 Umbria	28.001.457,81	17.976.820,35	12.518.583,93	33.459.694,23
CS 6043 Lazio	14.282.702,48	61.932.134,38	19.863.146,30	56.351.690,56
CS 6044 Marche	102.422.866,62	87.426.325,67	51.967.714,85	137.881.477,44
CS 6051 Abruzzo	24.306.203,47	7.925.582,65	6.877.208,67	25.354.577,45
Totale	**169.013.230,38**	**175.260.863,05**	**91.226.653,75**	**253.047.439,68**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sicr.

CAPITOLO IV
LA STRUTTURA COMMISSARIALE E LE SUE FUNZIONI

Sommario: 1. Premessa. – 2. Le funzioni assegnate al Commissario straordinario. – 3. Le ordinanze commissariali – 4. L'organizzazione della struttura commissariale. - 5. Controlli e monitoraggi. – 5.1. I controlli affidati al Commissario. – 5.2. I controlli dell'Autorità Nazionale Anticorruzione. – 5.3. I controlli della struttura di missione del Ministero dell'interno. – 6. Il personale della struttura commissariale. – 7. La spesa per la struttura commissariale. – 7.1. Il personale della struttura commissariale. – 7.2. Gli esperti e consulenti. – 7.3. Gli ulteriori costi della struttura commissariale.

1. Premessa

Il Commissario straordinario del Governo ai fini della ricostruzione è stato inizialmente nominato con decreto del Presidente della Repubblica in data 9 settembre 2016. Il successivo Commissario è stato nominato con decreto del Presidente della Repubblica dell'11 settembre 2017.

I provvedimenti sono stati adottati ai sensi dell'art. 11, l. 23 agosto 1988, n. 400, secondo il quale il decreto di nomina determina i compiti del Commissario e le dotazioni di mezzi e di personale; sulla relativa attività riferisce al Parlamento il Presidente del Consiglio dei ministri o un ministro da lui delegato [37].

Il d.l. n. 109/2018 ha disposto che nelle funzioni del Commissario straordinario del Governo per la ricostruzione, nominato con il DPR 9 settembre 2016, subentrasse un Commissario straordinario nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Di conseguenza, con D.P.C.M. 5 ottobre 2018, si è provveduto alla nomina, fino alla data del 31 dicembre 2018, del nuovo Commissario straordinario, nomina confermata fino al 31 dicembre 2019 con successivo decreto.

[37] L'art. 11 dispone che "*Al fine di realizzare specifici obiettivi determinati in relazione a programmi o indirizzi deliberati dal Parlamento o dal Consiglio dei ministri o per particolari e temporanee esigenze di coordinamento operativo tra amministrazioni statali, può procedersi alla nomina di commissari straordinari del Governo, ferme restando le attribuzioni dei Ministeri, fissate per legge. 2. La nomina è disposta con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Con il medesimo decreto sono determinati i compiti del commissario e le dotazioni di mezzi e di personale. L'incarico è conferito per il tempo indicato nel decreto di nomina, salvo proroga o revoca. Del conferimento dell'incarico è data immediata comunicazione al Parlamento e notizia nella Gazzetta Ufficiale. 3. Sull'attività del commissario straordinario riferisce al Parlamento il Presidente del Consiglio dei ministri o un ministro da lui delegato.*"

Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 14 febbraio 2020, è stato nominato il Commissario straordinario attualmente in carica[38].

Il decreto ha preso in considerazione la proroga, al 31/12/2020, sia della gestione straordinaria, disposta dall'art. 1 della legge n. 145/2018, "*allo scopo di assicurare il proseguimento e l'accelerazione del processo di ricostruzione*" che dello stato di emergenza di cui al c. 4 bis dell'art. 1 del d.l. n. 189/2016, previsto dal d.l. n. 123/2019, e ha ritenuto necessario "*proseguire, mediante la nomina di un nuovo Commissario straordinario, nelle attività connesse al programma di ricostruzione post terremoto, tenuto conto anche del tempo trascorso dal verificarsi del tragico evento e dell'improrogabile esigenza di garantire il ritorno alle normali condizioni di vita nei territori interessati*".

2. Le funzioni assegnate al Commissario straordinario

Il Commissario straordinario è titolare di una molteplicità di funzioni, essenzialmente riconducibili a compiti di programmazione, indirizzo, coordinamento e controllo degli interventi finalizzati alla ricostruzione nei territori interessati dal sisma.

Da un punto di vista generale, ed in via preliminare, il Commissario avrebbe dovuto provvedere, come già riportato, alla ricognizione dei danni[39]. Allo stesso competono, inoltre, attività di indirizzo e funzioni di coordinamento degli interventi di ricostruzione e riparazione degli immobili privati e degli interventi di ricostruzione e riparazione di opere pubbliche. Allo stesso sono intestate importanti funzioni di vigilanza sulla fase attuativa degli interventi di ricostruzione privata e di controllo su ogni attività prevista dal decreto (art. 2, c. 1).

Il decreto prevede, altresì, compiti specifici, quale quello riguardante la ricognizione delle unità del patrimonio immobiliare nuovo o in ottimo stato e classificato agibile, invenduto, e di cui è accertata la disponibilità alla vendita (art. 2, c. 4 bis) e l'adozione e gestione dell'elenco speciale dei professionisti abilitati, istituito al fine di assicurare

[38] Il decreto è stato registrato dalla Corte dei conti in data 24 febbraio 2020.
[39] L'art. 2, c. 1, lett. c, del d.l. n. 189/2016.

la massima trasparenza nel conferimento degli incarichi di progettazione e direzione dei lavori (art. 2, c. 1, lett. g).

Nella stessa direzione, spetta al Commissario promuovere l'effettuazione di un piano finalizzato a dotare i Comuni della microzonazione sismica di III livello, disciplinando con propria ordinanza la concessione di contributi a ciò finalizzati ai Comuni interessati, con oneri a carico delle risorse disponibili sulla contabilità speciale allo stesso intestata (art. 2, c. 1, lett. l bis).

Nella tabella di seguito riportata sono riassunti i compiti del Commissario previsti dal d.l. n. 189/2016 in relazione ad una serie di interventi finalizzati alla ricostruzione, i quali possono essere considerati quali veri e propri obiettivi della gestione, senza avere, tuttavia, sovente, un riferimento temporale di realizzazione.

Tabella n. 53 – Compiti del Commissario straordinario finalizzati alla ricostruzione

Oggetto	d.l. 189/2016	COMPITI	Scadenza
Riparazione e ricostruzione – interventi di edilizia pubblica			
Opere pubbliche	Art. 14, c. 2, lett. a)	predisporre e approvare un **piano delle opere pubbliche**, comprensivo degli interventi sulle opere di urbanizzazione danneggiate dagli eventi sismici o dagli interventi di ricostruzione eseguiti in conseguenza di detti eventi, articolato per le quattro regioni interessate, che quantifica il danno e ne prevede il finanziamento in base alle risorse disponibili	n.p. (non prevista)
Attività scolastica	Art. 14, c. 2, lett. a-bis)	predisporre ed approvare **piani** finalizzati ad assicurare il ripristino, per il regolare svolgimento dell'**anno scolastico 2017-2018**, delle condizioni necessarie per la ripresa ovvero per lo svolgimento della normale attività scolastica, educativa o didattica. I piani sono comunicati al Miur	n.p.
Beni culturali	Art. 14, c. 2, lett. b)	predisporre e approvare un **piano dei beni culturali**, articolato per le quattro regioni interessate, che quantifica il danno e ne prevede il finanziamento in base alle risorse disponibili	n.p.
Beni idrogeologici	Art. 14, c. 2, lett. c)	predisporre ed approvare un **piano di interventi sui dissesti idrogeologici**, con priorità per dissesti che costituiscono pericolo per centri abitati ed infrastrutture	n.p.
Infrastrutture	Art. 14, c. 2, lett. d)	predisporre e approvare un **piano per lo sviluppo delle infrastrutture e il rafforzamento del sistema delle imprese**, articolato per le quattro regioni interessate	n.p.
Infrastrutture ambientali	Art. 14, c. 2, lett. f)	predisporre e approvare un **programma delle infrastrutture ambientali** da ripristinare e realizzare nelle aree oggetto degli eventi sismici, con particolare attenzione agli impianti di depurazione e di collettamento fognario; nel programma delle infrastrutture ambientali è compreso il ripristino della sentieristica nelle aree protette, nonché il recupero e l'implementazione degli itinerari ciclabili e pedonali di turismo	n.p.
Edifici pubblici non agibili	Art. 14, c. 3-sexies	adottare un'ordinanza per definire le procedure per l'approvazione di progetti relativi ad **immobili pubblici inagibili**	n.p.
Interventi a beneficio delle attività produttive			
Promozione turistica	Art. 22	predisporre il **programma per la promozione e il rilancio del turismo** nelle zone colpite dal terremoto	Entro 90 gg dal 17 ottobre 2016
Intervento per micro, piccole e medie imprese	Art. 24	adozione **provvedimenti** disciplinanti i criteri, le condizioni e le modalità di concessione delle agevolazioni per sostenere il ripristino ed **il riavvio delle attività economiche** di micro, piccole e medie imprese danneggiate dagli eventi sismici	n.p.
Proroga e sospensione di termini per versamenti tributari e contributivi	Art. 47	**comunicazione** all'Agenzia delle entrate **dell'entità delle somme anticipate**, con provvedimento del Commissario, con la finalità di assicurare nell'anno 2017 il gettito dei tributi non versati per effetto delle sospensioni di tributi previste nei territori colpiti dal sisma	Febbraio 2018

Segue tab. n. 53

Oggetto	Norma	Compiti	Scadenza	Risorse
Riparazione e ricostruzione – interventi di edilizia privata				
Ricostruzione privata	Art. 5, c. 1, lett. a)	individuare i **contenuti del processo di ricostruzione e ripristino** del patrimonio danneggiato	n.p.	
Ricostruzione privata	Art. 5, c. 1, lett. b)	definire **criteri di indirizzo** per la pianificazione, la progettazione e la realizzazione degli interventi di ricostruzione con adeguamento sismico degli edifici distrutti e di ripristino con miglioramento sismico degli edifici danneggiati	n.p.	
Ricostruzione privata	Art. 5, c. 1, lett. c)	**individuare le tipologie di immobili e il livello di danneggiamento** e definire le relative procedure e modalità di attuazione per interventi immediati di riparazione	n.p.	
Ricostruzione privata	Art. 5, c. 1, lett. d)	**individuare le tipologie di immobili e il livello di danneggiamento** e definire le relative procedure e modalità di attuazione per interventi immediati per gli interventi di ripristino con miglioramento sismico o di ricostruzione puntuale degli edifici destinati ad abitazione o attività produttive distrutti o che presentano danni gravi e definire le relative procedure e modalità di attuazione	n.p.	
Ricostruzione privata	Art. 5, c. 1, lett. e)	**definire i criteri in base ai quali le regioni**, su proposta dei comuni, **perimetrano**, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore delle disposizioni commissariali, i centri e nuclei di particolare interesse, o parti di essi, che risultano maggiormente colpiti e nei quali gli interventi sono attuati attraverso strumenti urbanistici attuativi	n.p.	
Ricostruzione privata	Art. 5, c. 1, lett. f)	definire i **parametri da adottare per la determinazione del costo** degli interventi ed i costi parametrici	n.p.	
Ricostruzione privata	Art. 12, c. 5,	eseguire **verifiche a campione** sugli interventi per i quali sia stato adottato il decreto di concessione dei contributi per la ricostruzione, previo sorteggio dei beneficiari in misura pari ad almeno il 10 per cento dei contributi complessivamente concessi	Cadenza mensile	
Ricostruzione privata	Art. 12, c. 6,	adottare i **provvedimenti che definiscono modalità e termini per la presentazione delle domande di concessione dei contributi** e per l'istruttoria delle relative pratiche	n.p.	
Ricostruzione privata	Art. 13, c. 3	adottare i **provvedimenti che determinano i criteri** tecnici per l'accertamento della prevalenza o meno dei danni ulteriori, nonché le modalità e le procedure **per l'accesso ai contributi per gli interventi su edifici già interessati da precedenti eventi sismici**	n.p.	
Ricostruzione privata	Art. 34, c. 1	definire i **criteri generali ed i requisiti minimi** per l'iscrizione **nell'elenco speciale** ai fini del conferimento degli incarichi di progettazione e direzione dei lavori	n.p.	

Fonte: elaborazione Corte dei conti.

3. Le ordinanze commissariali

Il Commissario straordinario, titolare di poteri speciali in ragione della situazione eccezionale che ne giustifica la nomina, può adottare ordinanze che, per espressa previsione dell'art. 2 del d.l. n. 189/2016, trovano solo il limite della *Costituzione, dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'ordinamento europeo*".

Trattasi di poteri il cui esercizio incide, oltre che sull'Amministrazione statale, anche su altri soggetti istituzionali. Invero tutto l'impianto della normativa in materia, a partire dal d.l. n. 189/2016, prevede un confronto costante tra il Commissario straordinario e i rappresentanti delle autonomie regionali, che arriva fino alla condivisione delle scelte fondamentali.

Nella versione iniziale del d.l. n. 189/2016 (art. 2, c. 2), era previsto che le ordinanze commissariali fossero emanate *previa intesa con i Presidenti delle Regioni interessate*.

Successivamente il legislatore statale, con l'intento di velocizzare e semplificare i procedimenti, è intervenuto sulla materia con il d.l. 28 settembre 2018, n. 109 (art. 37, c. 1, lett. *a*, n. 1-bis) che ha modificato il sopra richiamato art. 2, c. 2, prevedendo che le ordinanze siano adottate *sentiti i Presidenti delle Regioni interessate.*

Successivamente la Corte costituzionale, con sentenza 22 ottobre-2 dicembre 2019, n. 246, ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale del numero 1-bis), lett. a, c. 1 dell'art. 37, d.l. n. 109/2018, nella parte in cui ha previsto che le ordinanze del commissario straordinario sono adottate sentiti i Presidenti delle Regioni interessate anziché previa intesa con gli stessi.

Il d.l. n. 189/2016 (art. 33) ha previsto, inoltre, un particolare regime dei provvedimenti commissariali di natura regolatoria ed organizzativa, con espressa esclusione per quelli di natura gestionale, stabilendo una speciale sottoposizione al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, come già riportato nell'ambito del capitolo I della presente relazione.

Al fine di pervenire ad una celere conclusione del procedimento di controllo, è prevista una riduzione dei termini entro i quali lo stesso deve svolgersi ai sensi dell'art.

27, c. 1, della l. 24 novembre 2000, n. 340[40] e la possibilità che i provvedimenti possano essere dichiarati dall'organo emanante, con motivazione espressa, provvisoriamente efficaci, esecutori ed esecutivi, ai sensi degli artt. 21-bis, 21-ter e 21-quater, della l. 7 agosto 1990, n. 241[41].

Nell'esercizio delle proprie funzioni, il Commissario straordinario risulta aver adottato, al 31 ottobre 2021, 121 ordinanze.

3.1 Le ordinanze ex articolo 11, comma 2, del decreto-legge n. 76 del 2020 (ordinanze speciali o in deroga)

Il d.l. n. 76/2020 (art. 11) ha rafforzato i poteri del Commissario, estendendo la possibilità di esercitare i poteri di ordinanza allo stesso attribuiti, nella ricostruzione pubblica, oltre gli ambiti precedentemente previsti ed in deroga a ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, del codice dei beni culturali, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, ivi inclusi quelli derivanti dalle direttive 2014/24/UE (sugli appalti pubblici) e 2014/25/UE (sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali).

Tale potere si esercita, sugli interventi e le opere urgenti e di particolare criticità, anche relativi alla ricostruzione dei centri storici dei comuni maggiormente colpiti dal sisma[42].

---

[40] Ai sensi dell'art. 27, c. 1 "*Gli atti trasmessi alla Corte dei conti per il controllo preventivo di legittimità divengono in ogni caso esecutivi trascorsi sessanta giorni dalla loro ricezione, senza che sia intervenuta una pronuncia della Sezione del controllo, salvo che la Corte, nel predetto termine, abbia sollevato questione di legittimità costituzionale, per violazione dell'articolo 81 della Costituzione, delle norme aventi forza di legge che costituiscono il presupposto dell'atto, ovvero abbia sollevato, in relazione all'atto, conflitto di attribuzione. Il predetto termine è sospeso per il periodo intercorrente tra le eventuali richieste istruttorie e le risposte delle amministrazioni o del Governo, che non può complessivamente essere superiore a trenta giorni*".

[41] Nel 2019 il competente Ufficio di controllo sugli atti della Presidenza del Consiglio risulta aver esaminato, in sede di controllo preventivo di legittimità, sedici ordinanze adottate dal Commissario straordinario del Governo, delle quali otto sono state oggetto di rilievo per profili non solo di stretta legittimità e due sono state ritirate in autotutela dall'Amministrazione.

[42] I Comuni maggiormente colpiti dagli eventi sismici, individuati con l'ordinanza n. 101 del 30 aprile 2020, sono: - Abruzzo: Campotosto, Capitignano, Valle Castellana, Cortino, Montereale, Torricella Sicura; - Lazio: Amatrice, Accumoli, Leonessa, Cittareale, Posta, Borbona; - Marche: Bolognola, Caldarola, Camerino, Camporotondo di Fiastrone, Castelraimondo, Castelsantangelo sul Nera, Cessapalombo, Fiastra, Gagliole, Gualdo, Monte Cavallo, Muccia, Pieve Torina, Pioraco, San Ginesio,

Il Commissario straordinario può altresì individuare, ai sensi di quanto disposto dall'art. 15 del DL 189/2016, il soggetto attuatore competente per gli interventi dell'elenco, il quale agisce sulla base delle ordinanze commissariali speciali.

Con ordinanza n. 110 in data novembre 2020, sono stati dettati indirizzi per l'esercizio dei poteri commissariali di cui all'articolo 11, comma 2, del DL n. 76/2020.

In particolare, è stato stabilito che, per ciascun intervento, il Commissario straordinario adotta specifica ordinanza, d'intesa con i Presidenti di Regione, con la quale indica le normative che si possono derogare per pervenire ad una immediata attuazione degli interventi, la copertura finanziaria, il relativo soggetto attuatore e ogni altra disposizione necessaria per l'accelerazione degli interventi di ricostruzione.

Oggetto di definizione è stata altresì la nomina di due subcommissari, prevista dall'art. 11, dei quali il Commissario può avvalersi per il coordinamento e la realizzazione degli interventi e delle opere in questione, mediante l'assegnazione, di volta in volta, della responsabilità degli interventi.

Il Commissario straordinario e i sub-commissari si avvalgono di un nucleo di esperti, nel limite massimo di cinque unità, ai sensi di quanto disposto dall'art. 50, comma 3, del DL n.189 del 2016.

Con l'ordinanza n. 110 viene anche stabilito che, tramite le ordinanze in deroga, il Commissario straordinario, oltre ad individuare le opere e i lavori, pubblici e privati, urgenti e di particolare criticità, definisce anche il relativo cronoprogramma e determina le modalità accelerate di realizzazione dell'intervento da parte del soggetto attuatore.

Viene precisato che le ordinanze in deroga, emanate in forza della necessità e urgenza, nel rispetto dei principi inderogabili, possono riguardare anche le norme organizzative, procedimentali e autorizzative che determinano adempimenti non strettamente richiesti dai principi inderogabili del diritto europeo, tra cui le normative urbanistiche e tecniche, di espropriazione e occupazione di urgenza e di valutazione

---

San Severino Marche, Sarnano, Serrapetrona, Tolentino, Valfornace, Visso, Ussita, Amandola, Montefortino, Acquasanta Terme, Arquata del Tronto, Force, Montemonaco, Montegallo; - Umbria: Norcia, Cascia, Preci.

ambientale, di usi civici e demani collettivi nonchè le previsioni della contrattazione collettiva nazionale (CCNL), con riferimento alla possibilità di impiegare i lavoratori su più turni al fine di assicurare la continuità dei cantieri, fermi restando i diritti inviolabili dei lavoratori.

Per le attività urgenti di progettazione e realizzazione degli interventi e per ogni altra attività conseguenziale e connessa, il Commissario straordinario può avvalersi, oltre che dei soggetti attuatori previsti dall'art. 15 del DL n. 189 del 2016[43], anche dei Provveditorati interregionali alle opere pubbliche e di ogni altro soggetto pubblico o a partecipazione e controllo pubblico, previa stipulazione di apposita convenzione. Per ogni attività di supporto tecnico, giuridico-amministrativo e di tipo specialistico connessa alla realizzazione degli interventi, i soggetti attuatori possono avvalersi, previa stipulazione di apposita convenzione, di strutture delle amministrazioni centrali, regionali e territoriali, delle loro società in house, nonché di professionalità individuate con le convenzioni con Invitalia S.p.A. e Fintecna S.p.A.

Il Commissario straordinario può avvalersi della centrale di committenza Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. Invitalia S.p.A. per le attività di affidamento dell'esecuzione dei lavori e per le relative attività ausiliarie di committenza.

Per l'approvazione dei progetti e per l'acquisizione di tutti i pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di assenso comunque denominati, necessari alla realizzazione del progetto, il Commissario straordinario, in alternativa al ricorso al modulo procedimentale della conferenza permanente e della conferenza regionale di cui all'art. 16 del DL n. 189/2016 e con gli stessi effetti, può indire un'apposita conferenza di servizi secondo modalità semplificate e con termini ulteriormente ridotti, stabiliti con le ordinanze speciali.

---

[43] Ai sensi dell'art. 15, soggetti attuatori sono le Regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria, anche attraverso gli Uffici speciali per la ricostruzione; il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo; il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; d) l'Agenzia del demanio; le Diocesi e i Comuni, limitatamente agli interventi sugli immobili di proprietà di enti ecclesiastici civilmente riconosciuti e di importo inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria; le Università, limitatamente agli interventi sugli immobili di proprietà e di importo inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria.

Modalità semplificate e termini perentori sono previsti anche per le procedure di occupazione d'urgenza e le eventuali espropriazioni nonché per le procedure di valutazione di impatto ambientale e per i progetti relativi ad opere incidenti su aree naturali protette.

A partire da aprile 2021 e fino al 31 ottobre 2021, risultano essere state pubblicate 28 Ordinanze speciali.

Dette ordinanze hanno riguardato anche gli interventi di ricostruzione dei centri storici e dei nuclei urbani dei Comuni maggiormente colpiti dagli eventi sismici, dove la ricostruzione privata si interseca con la ricostruzione pubblica, unitamente alle procedure necessarie per la relativa progettazione ed esecuzione, e le esigenze di ricostruzione presentano una complessità tale da non poter essere efficacemente affrontate con le procedure ordinarie.

In sede istruttoria, il Commissario straordinario ha fornito le tabelle riassuntive delle ordinanze speciali adottate alla data del 30 settembre 2021, riportate in allegato, e una sintesi delle principali previsioni derogatorie finora adottate con le ordinanze in esame.

Dal punto di vista finanziario, con dette ordinanze è stata programmata una spesa di importo complessivo pari a circa 641 ml di euro, in parte attraverso la riprogrammazione delle risorse, per 341 milioni di euro, già stanziate per interventi ricompresi nell'elenco unico delle OOPP di cui all'ordinanza n. 109/2020, e in parte impegnando nuove risorse sulla contabilità speciale 6035, per una somma pari a 300 milioni di euro.

Le previsioni comuni a tutte le ordinanze speciali hanno riguardato principalmente la contrazione dei tempi di affidamento degli incarichi dei servizi di architettura e ingegneria, nonché di affidamento dei relativi lavori, prediligendo modalità di affidamento semplificate quali l'affidamento diretto (per i contratti di servizi e forniture, ivi compresi i servizi di architettura e ingegneria e per i contratti di lavori, di importo inferiore o pari alle soglie di cui all'articolo 35 del D.Lgs. 50 del 2016, previa valutazione di almeno tre preventivi, in deroga all'articolo 36, comma 2), ovvero la

procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara di cui all'articolo 63 del D. Lgs. 50 del 2016, previa consultazione di almeno cinque operatori economici individuati sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici (per i contratti di lavori, servizi e forniture, ivi compresi i servizi di architettura e ingegneria, di importo superiore alle soglie di cui all'articolo 35 del D. Lgs. 50 del 2016). In entrami i casi, è stato previsto che gli affidamenti debbano avvenire comunque nel rispetto del principio di rotazione degli inviti e dei principi di cui all'art. 30 del D. Lgs. 50 del 2016.

Altre deroghe comuni a tutte le ordinanze speciali hanno riguardato:

▪ la possibilità di adottare, da parte dei soggetti attuatori, il criterio di aggiudicazione con il prezzo più basso e di esercitare, per i contratti di importo inferiore alle soglie di cui all'art. 35 del D.Lgs. 50 del 2016, la facoltà di esclusione automatica fermo restando l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 97, comma 2 e 2 bis, del D.Lgs. 50 del 2016;

▪ nei contratti relativi ai lavori, è stato previsto che la verifica della rispondenza degli elaborati progettuali possa essere effettuata in deroga al comma 6, dell'art. 26, del D.Lgs. 50 del 2016;

▪ l'esecuzione dei lavori è previsto che possa essere affidata ponendo a base di gara il progetto definitivo, o di fattibilità tecnico economica di cui all'art. 23, comma 5, del D.Lgs. n. 50 del 2016, in deroga all'art. 59 del medesimo decreto legislativo; il progetto di fattibilità tecnica economica, per poter essere posto a base di gara, deve rispettare i contenuti progettuali minimi descritti negli ultravigenti artt. 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 del d.P.R. n. 207 del 2010. In tale ultimo caso, in deroga al d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 è stato previsto che l'accertamento della conformità urbanistica delle opere, l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio e la dichiarazione di pubblica utilità, di cui ai capi II e III del titolo II, del citato d.P.R. n. 327/2001 possono essere effettuate sulla base del progetto di fattibilità tecnico economica;

▪ per gli affidamenti di contratti di importo inferiore alle soglie di cui all'art. 35 del decreto legislativo n. 50 del 2016, è stata riconosciuta la facoltà dei soggetti attuatori di procedere alla stipula dei contratti anche in deroga al termine dilatorio di cui all'art.

32, comma 9, D.Lgs. n. 50 del 2016;

▪ è stata prevista la facoltà per i soggetti aggiudicatori di decidere, in deroga all'art. 1, comma 3, del decreto legge n. 32 del 2019, che le offerte vengano esaminate prima della verifica dell'idoneità degli offerenti, anche per le procedure di cui all'art. 63 del D.Lgs. 50 del 2016, fermo restando che tale facoltà può essere esercitata se specificamente prevista negli inviti;

▪ sempre in un'ottica di accelerazione, è stata prevista la possibilità di procedere, dandone motivazione ed evidenza nelle procedure di gara, all'accorpamento degli interventi in specifici lotti funzionali in deroga all'articolo 51 del D.Lgs. n. 50 del 2016;

▪ al fine di assicurare la continuità dei cantieri, è stata prevista la facoltà di inserire nei capitolati il doppio turno di lavorazione anche in deroga ai limiti derivanti dalla contrattazione collettiva nazionale (CCNL), fermi restando i diritti inviolabili dei lavoratori;

▪ con la finalità di incrementare la produttività nei cantieri, è stata prevista la facoltà di stipulare contratti di subappalto oltre i limiti di cui all'art. 105, comma 2, terzo periodo, e comma 5 del D.Lgs. 50 del 2016;

▪ per garantire il rispetto dei tempi di attuazione degli interventi, è stata prevista la facoltà di prevedere premi di accelerazione qualora l'ultimazione dei lavori avvenga in anticipo rispetto al termine inizialmente concordato, nonché penali in caso di ritardo, in misura superiore a quella di cui all'art. 113-bis, comma 4, del D.Lgs. 50 del 2016;

▪ ai fini della concreta e immediata attuazione degli interventi, in deroga alle procedure di cui all'art. 19 comma 4 del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, è stato previsto che gli interventi indicati nelle ordinanze speciali costituiscano variante agli strumenti urbanistici vigenti e gli eventuali pareri sono acquisiti nell'ambito della Conferenza di servizi speciale;

▪ con la finalità di accelerare e semplificare l'attività amministrativa, inoltre, in materia di conferenza di servizi sono state previste deroghe all'art. 14 della L. 241 del 1990, in particolare con riguardo al termine di conclusione dei lavori della medesima conferenza, fissato nelle ordinanze speciali in trenta giorni, nonché all'art.16 del d.l.

189 del 2016;

▪ in materia di Collegio consultivo tecnico, allo scopo di garantire unitarietà e continuità nella gestione dell'intervento complessivo, ai fini della composizione del medesimo collegio è stato prevista la possibilità designare sempre i medesimi soggetti quali componenti per la partecipazione alle relative sedute, in deroga al comma 8, dell'art. 6, del d.l. 76 del 2020;

▪ con riguardo al Responsabile Unico del procedimento (RUP), in ragione dell'incremento delle esigenze di natura tecnico-progettuali derivanti dalle criticità che caratterizzano gli interventi oggetto di ordinanze in deroga, per i compiti relativi alle procedure di programmazione e progettazione degli interventi di affidamento ed esecuzione dei contratti pubblici, è stato previsto che i soggetti attuatori, in caso di dimostrata assenza o insufficienza di personale interno in possesso dei requisiti necessari, possono affidare l'incarico di responsabile unico del procedimento anche a personale idoneo dipendente di altri soggetti o enti pubblici ovvero, in mancanza, a soggetti esterni in possesso del titolo di studio e della esperienza e formazione professionale commisurati alla tipologia e all'entità degli interventi da realizzare, in coerenza con le indicazioni contenute nelle linee guida emanate dall'ANAC e attraverso idonee procedure comparative pubbliche ovvero avvalendosi degli elenchi di cui all'articolo 2 dell'ordinanza n. 114 del 2021.

Per alcuni Comuni[44] sono state inserite, con ordinanze speciali, disposizioni particolari in materia di rimozione delle macerie e, per altri Comuni, disposizioni in deroga al fine di accelerare l'approvazione dei progetti e la cantierizzazione delle opere, prevedendo che il soggetto attuatore possa procedere all'occupazione d'urgenza ed alle eventuali espropriazioni o asservimenti adottando i relativi decreti in deroga alle procedure di cui al d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, fermo restando quanto disposto in materia di tutela dei diritti dei proprietari e di indennità di esproprio.

[44] Per i Comuni di Accumoli, Pieve Torina, Amatrice, Arquata del Tronto, Castelsantangelo sul Nera, Ussita, Visso, Castelluccio di Norcia, si è reso necessario disciplinare nel dettaglio lo smontaggio controllato, la demolizione e la rimozione delle macerie degli edifici pubblici, anche storici tutelati e degli altri edifici privati che, con le loro rovine, impediscono o ostacolano la ricostruzione dei centri storici e delle frazioni, e costituiscono pericolo per la pubblica incolumità.

Da quanto sopra emerge, le deroghe alle procedure ordinarie disposte dalle ordinanze in esame sono numerose, così come complessi sono gli interventi previsti, la cui realizzazione era da tempo attesa, trattandosi di interventi pubblici urgenti e rilevanti.

Soltanto la verifica dell'attuazione delle opere programmate, in termini di raggiungimento degli obiettivi e di efficacia ed efficienza dell'attività posta in essere, renderà disponibili gli elementi di valutazione delle nuove procedure recentemente adottate.

4. L'organizzazione della struttura commissariale

La prima attività che ha impegnato la struttura commissariale è stata l'organizzazione dei propri uffici: invero, la struttura è nata priva di organico e di personale di supporto e ha impiegato tempo per diventare operativa.

Con l'ordinanza n. 1 del 10 novembre 2016, modificata dall'ordinanza n. 26 del 9 maggio 2017, è stato dato avvio all'istituzione, presso le quattro Regioni interessate, degli Uffici speciali per la ricostruzione (Usr), previsti dall'art. 3, d.l.. n. 189/2016 quali uffici comuni, istituiti dalle Regioni unitamente agli Enti locali interessati. Con la medesima ordinanza sono state ripartite le risorse per le spese di funzionamento. Il criterio di riparto ha tenuto conto dell'entità dei danni subiti dal territorio di ciascuna Regione, del numero dei potenziali beneficiari dei contributi, della varietà e della complessità dei compiti e delle funzioni attribuite agli Usr, nonché della loro composizione.

Con l'ordinanza n. 15 del 27 gennaio 2017, successivamente più volte modificata, si è provveduto a disciplinare l'organizzazione della struttura centrale posta alle dipendenze del Commissario straordinario.

Recentemente è stata avvertita l'esigenza di procedere ad una complessiva revisione della disciplina dell'organizzazione della struttura centrale, anche in considerazione delle modifiche introdotte dal citato d.l. n. 76 del 2020, al fine di prevedere un modello organizzativo più flessibile.

Già nei primi mesi del 2020, il Commissario straordinario ha disposto una *due diligence*[45] che, oltre a riguardare lo stato della ricostruzione e il rilevamento dei dati disponibili, ha interessato anche la struttura commissariale, facendo emergere la necessità di un incisivo adeguamento organizzativo. In particolare, è stata evidenziata una sproporzione tra i poteri da esercitare e il livello di dotazione della struttura - tanto organizzativo quanto strumentale - nella quale, dopo una prima fase di avvio organica e sistematica, è stato rilevato un progressivo depotenziamento.

La considerazione delle carenze emerse con la *due diligence* in materia di gestione interna della struttura commissariale ha supportato l'intento di provvedere all'avvio di un piano di riorganizzazione, al rafforzamento della dotazione di personale e all'attribuzione degli incarichi dirigenziali, come esplicitato nel rapporto sulla ricostruzione post sisma 2016 del 21 agosto 2020[46].

Una nuova disciplina delle competenze e dell'organizzazione della Struttura commissariale è stata adottata prima con ordinanza n. 106 del 17 settembre 2020[47], poi abrogata e sostituita dall'ordinanza n. 115 del 9 aprile 2021, sulla base della necessità di adeguamento alle disposizioni del d.l. n. 104/2020 e della previsione di un adeguato supporto al Commissario straordinario nell'esercizio dei poteri in deroga.

Secondo la nuova organizzazione, la Struttura commissariale è articolata in Uffici di diretta collaborazione e una Direzione generale per lo svolgimento delle funzioni istituzionali. La Direzione generale, costituita come ufficio di livello dirigenziale generale, svolge tutte le attività di amministrazione e gestione strumentali all'esercizio delle attribuzioni e dei compiti del Commissario straordinario nonché al funzionamento della struttura. A capo della Direzione generale per lo svolgimento delle attività istituzionali[48] è preposto il Dirigente generale di cui all'art. 50, c. 3, d.l. n.

---

[45] Il rapporto di Invitalia, datato 31 marzo 2020, è stato inviato dal Commissario con la nota di riscontro alla richiesta istruttoria.

[46] Il rapporto è stato redatto a cura dell'Ufficio stampa e comunicazione del Commissario straordinario.

[47] L'ordinanza è stata adottata raggiunta l'intesa con le Regioni Abruzzo, Lazio, Marche ed Umbria nella Cabina di coordinamento del 15 settembre 2020.

[48] La Direzione generale in particolare: cura, secondo le direttive del Commissario straordinario e in raccordo con i dirigenti dei Servizi, l'organizzazione del personale e della Struttura commissariale; coadiuva il Commissario straordinario nel coordinamento della programmazione della spesa; cura il

189/2016. La Direzione generale è articolata in tre Servizi di livello dirigenziale non generale: il Servizio affari generali, personale, risorse e contabilità, il Servizio tecnico per gli interventi di ricostruzione, il Servizio per il supporto ai sub Commissari e per l'attuazione degli interventi speciali[49].

La nuova organizzazione è apparsa orientata ad una più puntuale formalizzazione delle competenze dei vari uffici e ad una più netta individuazione delle responsabilità dirigenziali. Maggiore attenzione risulta essere stata posta anche alla procedimentalizzazione della gestione della spesa della struttura commissariale, con l'individuazione dei responsabili della proposta di liquidazione (determina dei vari dirigenti, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze) e della necessità che dette proposte siano corredate da pareri di regolarità amministrativo contabile e di regolarità tecnico amministrativo prima di essere sottoposti alla firma del Commissario.

La procedura prevista, che dovrebbe garantire maggiore ponderatezza agli atti di spesa e minori rischi di illegittimità, appare confacente ad una gestione che, nata in

---

riscontro preventivo di regolarità amministrativo-contabile sugli atti di spesa; cura, in raccordo con l'Ufficio del Consigliere giuridico, i rapporti con ANAC e con la Struttura di missione Antimafia Sisma 2016 del Ministero dell'interno, di cui all'art. 30 del decreto legge, per la vigilanza contro la corruzione e le infiltrazioni criminali; provvede, in collaborazione con l'Ufficio Monitoraggio, Stampa e Comunicazione istituzionale, gli Esperti della struttura commissariale e il Servizio tecnico per gli interventi di ricostruzione, alla gestione della piattaforma informatizzata per l'acquisizione e il monitoraggio degli interventi oggetto di pianificazione e programmazione delle opere pubbliche; assicura, in collaborazione con i dirigenti dei Servizi, ciascuno nell'ambito delle funzioni assegnate, le funzioni in materia di prevenzione della corruzione, tutela della riservatezza dei dati personali e trasparenza, curando l'adozione dei relativi atti e gli adempimenti normativamente previsti.

[49] Gli uffici di diretta collaborazione del Commissario straordinario sono articolati in: a) Segreteria tecnica del Commissario (coadiuva e assiste il Commissario in tutte le sue attività e negli organismi a cui partecipa); b) Ufficio del Consigliere Giuridico (con il compito di rendere pareri al Commissario su ogni questione o affare sottoposti); c) Ufficio Monitoraggio, Stampa e Comunicazione istituzionale (verifica e monitoraggio dello stato di attuazione della ricostruzione pubblica e privata, utilizzando a tal fine piattaforme informatiche per la raccolta e l'elaborazione dei dati); d) Ufficio per le Relazioni Istituzionali (cura relazione con l'esterno, anche con la Corte dei conti); e) Ufficio di supporto per l'esercizio dei poteri in deroga e per atti di particolare complessità (coordina le attività istruttorie e cura la predisposizione delle ordinanze in raccordo con i sub-commissari); f) Ufficio per la programmazione delle misure per lo sviluppo sostenibile, l'economia circolare e il sistema produttivo (coadiuva il Commissario nell'elaborazione delle strategie e delle misure intese a sostenere lo sviluppo sostenibile, l'economia circolare e il sistema produttivo di beni e di servizi, curando la programmazione degli strumenti e delle misure di incentivazione previsti dalla legge nei territori colpiti dal sisma).

situazione di grave emergenza, tende ad una normalizzazione delle procedure, anche in considerazione della natura pluriennale delle attività da svolgere.

Nella stessa direzione può essere letta anche la disposizione che, al fine di garantire una più completa e trasparente gestione della contabilità, assegna al Commissario straordinario l'adozione di apposita disciplina di gestione della contabilità speciale che contempli la redazione di un *budget* delle spese su base annua, e che contenga le assegnazioni delle risorse per i programmi della ricostruzione e per le altre attività e spese, poste a carico del fondo per la ricostruzione.

L'ordinanza disciplina pure la nomina dei due sub Commissari, prevista dall'art. 11, c. 2 del d.l. n. 76/2020, individuati con ordinanza commissariale; il relativo compenso, determinato in misura non superiore a quella indicata per i commissari straordinari dall'art. 15, c. 3, d.l. 6 luglio 2011 n. 98, non è a carico del Fondo per la ricostruzione[50].

In attuazione dell'ordinanza 115 sono state definite due nuove unità organizzative deputate a supportare il Commissario straordinario e i due sub Commissari (nominati con decreto dell'11 gennaio 2021) nell'istruttoria e nella redazione delle ordinanze speciali nonché nell'attuazione degli interventi in esse previsti e finanziati: l'*Ufficio di supporto per l'esercizio dei poteri in deroga e per atti di particolare complessità* e il *Servizio per il supporto ai sub Commissari e per l'attuazione degli interventi speciali*. Con successivi decreti del Commissario straordinario sono stati individuati il Responsabile dell'Ufficio di supporto per l'esercizio dei poteri in deroga e per atti di particolare complessità e il dirigente del nuovo Servizio, completando, nel mese di giugno 2021, l'organico dirigenziale della struttura.

All'attività dell'Ufficio di supporto per l'esercizio dei poteri in deroga forniscono collaborazione i consulenti, individuati ed incaricati, al momento, in numero di due,

[50] L'art. 11 stabilisce che a tal fine è autorizzata la spesa di 100.000 euro per il 2020 e di 200.000 euro annui a decorrere dal 2021. Ai relativi oneri si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2020-2022, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2020, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero medesimo.

previsti dall'art. 57 del d.l. 104/2020, che ha stanziato le risorse per il nuovo dirigente e fino a cinque consulenti.

Nell'ambito degli Uffici di staff del Commissario straordinario è stato istituito l'*Ufficio monitoraggio, stampa e comunicazione istituzionale*, a cui sono attribuite le funzioni ed i compiti previsti dall'art. 3, comma 4, lett. c), dell'ordinanza n. 115/2021.

In attuazione dell'ordinanza 115 sono stati inoltre costituiti alcuni gruppi di lavoro per materia, di cui fanno parte dirigenti e dipendenti della struttura commissariale ed esperti che collaborano con la stessa. I gruppi di lavoro hanno compiti di istruttoria ed approfondimento in relazione alle diverse materie, a supporto delle attività di coordinamento, controllo e impulso spettanti al Commissario straordinario: Gruppo Urbanistica, Gruppo Legalità, Gruppo Chiese, Gruppo Borghi, Gruppo testo unico-piattaforma informatica. La partecipazione ai gruppi di lavoro non comporta la corresponsione di alcun emolumento aggiuntivo per i componenti.

Il Commissario straordinario e i sub-commissari, inoltre, possono avvalersi di un nucleo di esperti, nel limite massimo di cinque unità in ragione di quanto disposto dall'art. 50, c. 3, del d.l. n. 189/2016.

L'ordinanza n. 11 del 9 gennaio 2017, ha disciplinato la composizione e la modalità di funzionamento del Comitato tecnico scientifico[51], mentre l'ordinanza n. 16 del 3 marzo 2017 ha individuato le modalità di funzionamento e di convocazione della Conferenza permanente e delle Conferenze regionali di cui all'art. 16, d.l. n. 189/2016[52].

---

[51] Il Commissario straordinario si avvale del Comitato tecnico-scientifico per la definizione dei criteri di indirizzo, vincolanti per tutti i soggetti pubblici e privati coinvolti nel processo di ricostruzione, per la pianificazione, la progettazione e la realizzazione degli interventi di ricostruzione con adeguamento sismico degli edifici distrutti e di ripristino con miglioramento sismico degli edifici danneggiati, in modo da rendere compatibili gli interventi strutturali con la tutela degli aspetti architettonici, storici e ambientali, anche mediante specifiche indicazioni dirette ad assicurare un'architettura ecosostenibile e l'efficientamento energetico.

[52] L'ordinanza, allo scopo di accelerare la ricostruzione dei territori colpiti degli eventi sismici, definisce la Conferenza permanente quale organo unico di direzione, coordinamento e decisione a competenza intersettoriale, a cui affida in particolare la decisione in ordine agli atti di programmazione, di pianificazione, di attuazione ed esecuzione degli interventi e di approvazione dei progetti, per il resto rinviando alla disciplina generale sulla Conferenza dei servizi.

Molte attività sono delegate a Fintecna e Invitalia o ad organismi pubblici (Guardia di finanza, Vigili del fuoco, enti parco), i cui rapporti sono disciplinati mediante ordinanze del Commissario straordinario, anche per quanto concerne le risorse finanziarie dedicate[53].

5. Controlli e monitoraggi

5.1. I controlli affidati al Commissario

Il d.l. n. 189/2016, ai cc. 5 e 6 dell'art. 2, pone a carico del Commissario Straordinario di Governo l'attività di controllo sugli interventi di ricostruzione privata con verifica a campione sui relativi contributi nella misura non inferiore al 10 per cento di quelli concessi. La competenza a svolgere detti controlli, stabilendone modalità, oggetto e procedure, è stata assegnata dall'ordinanza n. 59/2018 ai Vice Commissari, i quali vi provvedono nell'ambito dei territori interessati per il tramite degli USR.

In base a quanto previsto nell'ordinanza, gli USR provvedono all'effettuazione delle verifiche successive all'adozione del decreto di concessione del contributo. Le fattispecie sottoposte a controllo sono individuate, in numero predeterminato, sulla base di un sorteggio svolto con cadenza mensile, mediante procedura informatica. La verifica ha ad oggetto l'accertamento dell'effettiva sussistenza dei presupposti per la concessione del contributo, come stabiliti dalle ordinanze e può portare alla revoca del contributo concesso.

Con l'ordinanza n. 72 del 30 gennaio 2019 è stato adottato il Protocollo di intesa fra il Commissario straordinario del Governo, la Guardia di Finanza e il Corpo Nazionale

[53] Con l'ordinanza n. 34 dell'11 luglio 2017 è stato approvato il protocollo d'intesa con la Guardia di finanza ed il corpo nazionale dei Vigili del fuoco per l'effettuazione dei controlli sulle perizie giurate relative alle schede Aedes. Con l'ordinanza n. 31 del 21 giugno 2017, è stato approvato, nell'ottica di potenziare le strutture organizzative che interagiscono con le attività di ricostruzione, lo schema di convenzione tra il Commissario l'Ente Parco Nazionale dei Monti Sibillini e l'Ente Parco Nazionale del Gran Sasso e Monti della Laga finalizzata a disciplinare le modalità di ripartizione delle risorse economiche necessarie per l'effettuazione delle nuove assunzioni di personale, con contratti a tempo determinato di durata non superiore a due anni, da parte dei menzionati enti. Con l'ordinanza n. 102 del 25 maggio 2020, è stato approvato lo schema di convenzione con INVITALIA S.p.a. per il supporto amministrativo per l'accesso ai contributi di cui all'art. 23 c. 1 del d.l. n. 189/2016 per il finanziamento dei progetti di investimento e formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

dei Vigili del Fuoco per l'effettuazione dei controlli a campione sulle perizie giurate relative alle schede AeDES per il biennio 2019-2020.

Uno specifico monitoraggio in materia di aiuti di Stato è previsto dall'Ordinanza commissariale n. 65 del 6 settembre 2018 allo scopo di evitare la possibilità di sovra-compensazioni.

In materia di ricostruzione pubblica, sulla base di quanto disposto dal d. lgs. 29 dicembre 2011, n. 229[54], è previsto un monitoraggio dei finanziamenti, in relazione al quale è risultato, in sede istruttoria, essere in corso l'individuazione dei criteri di collegamento con le banche dati in dotazione degli Uffici speciali regionali che supportano i Presidenti di Regione – Vice Commissari nell'attività di ricostruzione e lo sviluppo di una nuova piattaforma informatica, di cui si dirà meglio più avanti.

5.2. I controlli dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

Riguardo agli interventi di ricostruzione pubblica, l'art. 32 del d.l. n. 189/2016 attribuisce all'ANAC l'esercizio dei compiti di alta sorveglianza e garanzia della correttezza e trasparenza delle procedure di affidamento di appalti, servizi e forniture di cui all'art. 30 del decreto-legge n. 90 del 2014. Al Commissario straordinario rimane assegnata la funzione di coordinamento nei rapporti con l'ANAC, da attuare anche tramite l'istituzione di un'unica piattaforma informatica per la gestione del flusso delle informazioni e della documentazione relativa alle procedure di gara sottoposte alle verifiche.

In attuazione di detta disposizione, in data 28 dicembre 2016, è stato sottoscritto apposito Accordo tra il Commissario straordinario, l'ANAC e Invitalia per la disciplina delle modalità di esercizio dei poteri di sorveglianza sugli interventi di ricostruzione pubblica.

Il suddetto Accordo è stato oggetto di aggiornamento tramite un accordo tra Commissario straordinario, ANAC, Invitalia (in qualità di centrale di committenza) e

[54] Il d. lgs. 29 dicembre 2011, n. 229 contiene le norme di attuazione dell'articolo 30, comma 9, lettere e), f) e g), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche, di verifica dell'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti e costituzione del Fondo opere e del Fondo progetti.

i presidenti delle quattro Regioni interessate dalla ricostruzione, siglato in data 2 febbraio 2021 ai fini di adeguamenti alle novità normative nel frattempo intervenute e di rideterminazione di alcune soglie di importi di lavori.

Al nuovo Accordo, che rafforza e al tempo stesso velocizza i controlli preventivi di legalità, per l'esercizio dei compiti di alta sorveglianza e di garanzia della correttezza e della trasparenza delle procedure connesse alla ricostruzione post sisma, si è pervenuti anche a seguito del notevole incremento del numero degli interventi, al fine di concentrare le verifiche su quelli di maggiore rilevanza. Nell'Accordo sono state disciplinate le modalità e gli interventi oggetto dei controlli demandati all'Unità Operativa Speciale, istituita con delibera ANAC n. 101 del 25 giugno 2014, operativa, secondo il combinato disposto dell'art. 1, comma 4, e dell'art. 32, comma 3, del decreto-legge 189/2016, fino alla completa esecuzione degli interventi previsti nell'Accordo, e comunque non oltre il termine della gestione straordinaria.

Ai sensi dell'art. 2, comma 2, del predetto Accordo, il Presidente dell'ANAC, avvalendosi della predetta Unità, verifica la legittimità degli atti relativi all'affidamento ed all'esecuzione dei contratti di lavori, servizi e forniture per la ricostruzione pubblica, sia con riguardo alle disposizioni in materia di trasparenza ai sensi della legge n. 190/2012, nonché, per la parte di competenza, al corretto adempimento del Protocollo Quadro di Legalità stipulato in data 26 luglio 2017, tra il Commissario Straordinario, Invitalia e la Struttura di Missione di cui all'art. 30 del decreto-legge 189/2016. Nell'Accordo sono espressamente individuate le tipologie di atti sottoposti a verifica preventiva di legittimità (art. 3); sono altresì previste misure di prevenzione della corruzione, al fine di prevenire interferenze illecite di tipo corruttivo, contemplando l'obbligo, per le stazioni appaltanti, di inserire nei documenti di gara specifiche clausole contenute nel Protocollo Quadro di Legalità del 26 luglio 2017.

In ordine a tutti gli atti non soggetti a verifica preventiva, così come testualmente previsti dall'art. 7 dell'Accordo, è previsto che le Regioni, tramite i propri Uffici speciali per la ricostruzione, inviino trimestralmente un report all'Autorità, sulla base del quale quest'ultima effettua controlli a campione.

Il Commissario straordinario ha comunicato che recentemente, in data 21 settembre 2021, il Presidente dell'ANAC ha rappresentato di avere visionato, nei 5 anni di gestione commissariale, oltre 600 procedure di affidamento ed emesso più di 1.900 pareri, una parte significativa dei quali negli ultimi 12 mesi. La stessa Autorità ha evidenziato la sensibile accelerazione degli investimenti registrata nel medesimo periodo, praticamente senza il verificarsi di casi di contenzioso.

5.3. I controlli della struttura di missione del Ministero dell'Interno

Il d.l. n. 189/2016 ha previsto articolate modalità di prevenzione delle ingerenze della criminalità organizzata nel processo di ricostruzione attraverso l'istituzione, presso il Ministero dell'Interno, di un'apposita Struttura di Missione per la Prevenzione e il Contrasto Antimafia (art. 30), con il compito di svolgere, in forma integrata e coordinata, tutte le attività finalizzate alla prevenzione e al contrasto delle infiltrazioni della criminalità organizzata nell'affidamento e nell'esecuzione dei contratti pubblici e di quelli privati che fruiscono di contribuzione pubblica aventi ad oggetto lavori servizi e forniture nell'ambito della ricostruzione post-sisma[55].

La struttura, diretta da un Prefetto, che è allo stato composta da quattro dirigenti della carriera prefettizia, da quattro dipendenti civili del Ministero dell'Interno, due unità provenienti dalla Guardia di Finanza e cinque dall'Arma dei Carabinieri, opera in stretto raccordo con le Prefetture delle aree interessate dagli eventi sismici con il supporto, ai sensi del comma 387 della l. n. 205/2017, del Gruppo Interforze Centrale (G.LC.), istituito ai sensi del comma 385 dell'art. 1 della legge n. 285/2017 per lo svolgimento di attività di monitoraggio, raccolta e analisi delle informazioni antimafia.

[55] L'iniziale quadro normativo è stato integrato attribuendo alla Struttura anche la competenza ad effettuare le verifiche antimafia per la ricostruzione privata nell'ambito del sisma dell'Abruzzo del 2009 (art. 2-bis, c. 33, d.l. 16 ottobre 2017, n. 148 introdotto con la legge di conversione 4 dicembre 2017, n. 172 e d.l. n. 77/2021), per gli interventi per la riparazione, la ricostruzione, l'assistenza alla popolazione e la ripresa economica nei territori dei Comuni di Casamicciola Terme, Forio, Lacco Ameno dell'Isola di Ischia interessati dagli eventi sismici verificatisi il giorno 21 agosto 2017 (d.l. 28 settembre 2018 n. 109) e per la ricostruzione nei territori dei Comuni della provincia di Campobasso interessati dal sisma del 16 agosto 2018 e nei territori dei Comuni della Città metropolitana di Catania interessati dal sisma del 26 dicembre 2018 (art. 16 d.l. 18 aprile 2019, n. 32 convertito dalla l. 14 giugno 2019, n. 55.

La struttura si avvale altresì di un'apposita Sezione Specializzata del Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Infrastrutture e degli Insediamenti Prioritari (CCASIIP, già CCASGO)[56], che svolge un'attività generale di monitoraggio delle verifiche finalizzate alla prevenzione dei tentativi di infiltrazione mafiosa nell'ambito della ricostruzione.[57]

In linea con esperienze già maturate in occasione di grandi eventi è stata acquisita la disponibilità della Direzione Investigativa Antimafia e alla stessa attribuito il compito di costituire il punto di snodo delle attività info-investigative di controllo preventivo.

La struttura di Missione, che per le proprie finalità collabora anche con l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), svolge attività di prevenzione e di contrasto alle infiltrazioni della criminalità organizzata nei lavori, nella gestione dei servizi e nel reperimento delle forniture necessarie alla ricostruzione dei comuni interessati dal sisma del 2016.

Ai sensi di quanto disposto dall'art. 30 del DL 189/2016, gli operatori economici interessati a partecipare a qualsiasi titolo e per qualsiasi attività agli interventi di ricostruzione pubblica e privata devono essere iscritti in apposito elenco tenuto dalla Struttura e denominato Anagrafe degli esecutori. L'iscrizione è subordinata all'esito favorevole delle verifiche antimafia svolte nella forma più penetrante dell'informazione dalla Struttura di missione.

La procedura è finalizzata a garantire che i contratti relativi alla ricostruzione pubblica e privata non raggiungano imprese che presentino concreti ed attuali indizi di infiltrazione mafiosa, disponendo che i controlli antimafia avvengano prima

---

[56] La Sezione, istituita con DM del 1° marzo 2017, è composta da rappresentanti dei Ministeri dell'Interno, delle Infrastrutture e dei Trasporti, dell'Economia e delle Finanze, del Dipartimento della Programmazione Economica e Finanziaria della Presidenza del Consiglio dei Ministri, della Procura Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, dell'Avvocatura dello Stato, della Procura Generale della Corte dei conti, nonché dal Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione o suo delegato.

[57] La Sezione specializzata, nelle venti sedute in cui si è riunita (dato aggiornato a settembre 2021) ha fornito indirizzi applicativi relativi alle Linee-guida antimafia e pareri in ordine a questioni di particolare complessità di carattere giuridico e ha, inoltre, contribuito alla stesura degli schemi dei Protocolli di legalità nonchè validato le proposte di modifica delle modalità operative e delle estensioni del perimetro dell'attività informativa della Struttura.

dell'aggiudicazione dei contratti pubblici ovvero prima dell'assegnazione da parte del committente privato. Si tratta di una misura che, in un bilanciamento degli interessi in gioco, intende garantire il corretto flusso del denaro pubblico esclusivamente verso soggetti che non presentino controindicazione sotto il profilo antimafia.

Specifiche attività di controllo e di monitoraggio (in funzione antimafia e anticorruzione) dei rapporti contrattuali che seguono alle procedure di aggiudicazione delle gare sono state previste e disciplinate dal "Protocollo Quadro di legalità", adottato dal CCASSIIP e sottoscritto, in data 26 luglio 2017, dal Direttore della Struttura di Missione, dal Commissario straordinario del Governo per la ricostruzione, dal responsabile di INVITALIA e, limitatamente a determinati impegni, dagli Ispettorati Interregionali del Lavoro e dalle Organizzazioni Sindacali di categoria maggiormente rappresentative.

In relazione alla funzione antimafia, il Protocollo prevede una serie di impegni che il soggetto aggiudicatore deve assumere, ai quali si accompagnano una serie di obblighi per l'appaltatore o affidatario dell'esecuzione e per tutti gli operatori economici della Filiera (intesa come pluralità di soggetti economici che consentono, nel complesso, di realizzare le opere o i servizi oggetto degli appalti). Per quanto attiene la funzione di anticorruzione, sono previste altre clausole e obblighi in capo al Soggetto aggiudicatore.

Sulla base di quanto previsto nel Protocollo Quadro è stato istituito presso la Struttura di Missione, con provvedimento del 13 ottobre 2017, un apposito Tavolo di Monitoraggio dei flussi di manodopera[58], con compiti di monitoraggio e tracciamento a fini di trasparenza dei flussi di manodopera, estendendo l'impiego delle comunicazioni settimanali (cd Settimanale di Cantiere) necessarie all'attuazione di un Piano coordinato di controllo sui cantieri, anche alle Casse Edili/Edilcasse competenti per territorio.

[58] Al Tavolo, coordinato da un delegato del Direttore della Struttura, partecipano i rappresentanti dei Gruppi interforze costituiti presso le Prefetture delle province comprese nel cratere sismico, i rappresentanti delle Direzioni interregionali del Lavoro, dell'INAIL nonché i rappresentanti delle OO.SS. degli edili maggiormente rappresentative.

Il Tavolo esamina eventuali questioni inerenti criticità riguardanti l'impiego della manodopera ed ha funzioni precipue di recepimento delle informazioni territoriali e di conseguente indirizzo strategico di controllo che sarà poi attuato in coordinamento e raccordo con i Tavoli di monitoraggio costituiti su base provinciale, anche avvalendosi dei Gruppi Interforze e del sopra citato Gruppo Interforze Centrale (GIC).

Dalla data della sua istituzione, il Tavolo si è riunito sette volte e in queste occasioni, tra l'altro: a) sono stati acquisiti gli esiti dell'attività di accesso ai cantieri svolti in sede locale dai Gruppi Ispettivi Antimafia, b) sono stati forniti indirizzi applicativi in ordine ad alcune problematiche interpretative relative alle Linee-guida antimafia, c) è stata esaminata l'attività dei Tavoli di Monitoraggio provinciale dei flussi di manodopera.

In tema di regolarità del lavoro, il 7 febbraio 2018, è stato siglato dalla Struttura di Missione, dal Commissario straordinario, dai vice-Commissari e dalle principali rappresentanze delle categorie produttive e delle forze sociali, l'accordo in tema DURC di congruità finalizzato a rafforzare e intensificare le misure di tutela della sicurezza e del rispetto della legalità nei cantieri della ricostruzione, recepito dall'Ordinanza commissariale n. 78/2019.

In sede istruttoria il Commissario ha comunicato che, in attuazione delle previsioni dell'art. 35 del DL n. 189/2016, presso le prefetture del territorio delle Regioni colpite dal sisma, sono in via di sottoscrizione specifici "Protocolli di Legalità", con lo scopo di monitoraggio dei cantieri della ricostruzione e di miglioramento della programmazione, di coordinamento delle attività informative. I singoli Protocolli di Legalità hanno la finalità di attuare attività e strumenti idonei ad assicurare una ricostruzione post sisma svolta in sicurezza, prevenendo fenomeni quali il lavoro nero o grigio, il dumping contrattuale, i fenomeni elusivi, la concorrenza sleale, l'evasione contributiva e la prevenzione degli infortuni, ma anche di sostenere iniziative di informazione verso la committenza pubblica e privata al fine della corretta applicazione del quadro normativo di riferimento. I Protocolli di Legalità sono già stati sottoscritti presso le Prefetture di Macerata, L'Aquila, Fermo, Teramo, Rieti, Ascoli Piceno, Ancona. Il Commissario straordinario presenzia ma non partecipa alla

sottoscrizione dei Protocolli, che coinvolge le Prefetture, gli Enti Bilaterali territoriali di settore previsti all'interno del CCNL Edilizia, i Presidenti delle Regioni-vice commissari, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, la Struttura di Missione del Ministero dell'interno, l'INAIL e l'INPS.

In attuazione del Protocollo Quadro di Legalità, con particolare riferimento alla costituzione della banca dati e della piattaforma di cui all'art. 7 dello stesso, in data 30 aprile 2021 è stato sottoscritto un "Accordo di Collaborazione" tra il Commissario straordinario e la Struttura di Missione con l'obiettivo di *"garantire una rapida e corretta esecuzione dei lavori nel rispetto degli adempimenti previsti dal decreto legislativo n. 159 del 2011 e prevedere altresì ulteriori misure intese a rendere più stringenti le verifiche antimafia, anche mediante forme di monitoraggio, sia dei flussi finanziari che dei flussi di manodopera, durante l'esecuzione dei lavori…"*.

In attuazione di tale accordo, il Commissario vigila, anche tramite i Presidenti di Regione in qualità di vice Commissari, affinché le imprese affidatarie o esecutrici di lavori di riparazione o ricostruzione di immobili pubblici, danneggiati dal sisma, predispongano il "Piano di controllo coordinato" del cantiere e dei sub-cantieri, e il "Settimanale di cantiere", di cui alla delibera CIPE n. 58 del 2011. La vigilanza, che il Commissario esercita anche avvalendosi degli USR, si estende, in virtù dell'Accordo in questione, ai soggetti pubblici cui all'art. 8 del Protocollo, affinché comunichino alla Struttura le informazioni utili e, per quel che concerne la ricostruzione privata, le segnalazioni previste dalla normativa. Per il costante monitoraggio della situazione, il Commissario partecipa ai tavoli istituiti o istituendi presso le prefetture del Cratere, in attuazione dell'art. 35, comma 8, del decreto-legge n.189/2016.

Coerentemente con quanto già stabilito, è stato previsto di dare nuovo impulso alla creazione della Banca Dati dei cantieri ed alla relativa Piattaforma informatica per l'acquisizione dei dati in via telematica da parte di tutti i soggetti pubblici coinvolti nella ricostruzione, della quale l'Ufficio del Commissario in questa fase ha curato una versione sperimentale in vista del rilascio della versione definitiva.

Il procedimento amministrativo di verifica delle informazioni antimafia svolto dalla Struttura è integralmente dematerializzato grazie all'uso integrato di vari applicativi

informatici e, in particolare, di una piattaforma digitale - messa a disposizione dal Commissario Straordinario del Governo alla Ricostruzione fin dal febbraio 2017 - che consente un notevole abbattimento dei tempi di lavorazione delle istanze e la gestione automatizzata delle richieste di informazione alla DIA e alle Prefetture territorialmente competenti.

Sono state trattate, da gennaio 2017 a settembre 2021, 56.243 istanze (tra nuove richieste di iscrizione e rinnovi) pervenute da 22.545 operatori economici interessati a partecipare ai lavori di ricostruzione post sisma. Nell'arco temporale di riferimento sono state esaminate 89.425 note informative pervenute dalle Forze di Polizia operanti su tutto il territorio nazionale e disposti 47.263 provvedimenti di iscrizione e di conferma di iscrizione in Anagrafe (alla scadenza dei 12 mesi, nel caso di permanenza dell'interesse, le ditte iscritte sono nuovamente processate e sottoposte ad integrale verifica della compagine socio-gestionale).

A settembre 2021 risultano iscritti in Anagrafe 13.015 operatori economici, di cui 2.059 in modalità provvisoria, 7.219 in maniera definitiva e 3.737 in stato di aggiornamento delle informazioni a seguito di istanza di rinnovo dell'iscrizione. Per 162 società sono in corso mirati approfondimenti info-investigativi in considerazioni delle criticità degli elementi emersi nella prima fase delle verifiche antimafia. L'attività di analisi informativa ha già portato all'adozione di 138 provvedimenti di natura interdittiva, di cui 33 disposti autonomamente all'esito dell'attività istruttoria svolta dalla Struttura e 105 a seguito delle verifiche effettuate in sede locale dalle Prefetture.

Per il migliore coordinamento e supporto delle suddette attività di controllo e vigilanza, il Commissario, con decreto n. 257 del 10 giugno 2021, ha costituito un Gruppo di lavoro interistituzionale, cui partecipano anche rappresentanti designati della Struttura di missione antimafia. Il Gruppo ha funzioni di vigilanza sul rispetto degli accordi stipulati con la Struttura stessa e di analisi dei dati offerti dalla Piattaforma, allo scopo di individuare situazioni critiche o sospette (quali i ripetuti disallineamenti tra previsione del settimanale di cantiere e consuntivo a fine settimana). Anche l'attività dei professionisti iscritti all'Elenco speciale di cui all'art. 34

del decreto-legge n. 189 del 2016 rientra nei compiti di analisi e monitoraggio del Gruppo.

Recentemente sono state rinnovate le funzioni e la composizione dell'Osservatorio tecnico per la ricostruzione post- sisma 2016[59], anche in attuazione dell'ordinanza commissariale n. 108/2020, al fine di favorire la massima collaborazione con le professioni tecniche e stabilire criteri più efficaci e trasparenti per il controllo del cumulo degli incarichi professionali ammissibili.

A supporto della gestione e del sistema dei controlli e del monitoraggio, con un accordo con Fintecna, risulta essere stata affidata l'attività di realizzazione della Piattaforma informatica, che ha la finalità di razionalizzare e raccogliere, con la massima celerità, efficacia ed efficienza, tutte le componenti di carattere informatico a supporto dell'attività della struttura commissariale e di ogni altro soggetto coinvolto nel processo di ricostruzione post-sisma, in un unico *framework* denominato "Gestione Digitale Sisma Centro Italia 2016 - GE.DI.SI.", ovvero una piattaforma digitale finalizzata a consentire la gestione *end-to-end (e2e)* delle pratiche di ricostruzione e un efficiente monitoraggio dell'intero processo di ricostruzione.

A tal fine, è implementata un'interfaccia software "parser", che permette la trasformazione degli attuali dati in informazioni compatibili con le logiche del nuovo sistema.

A regime, la Piattaforma consentirà, pertanto, di garantire l'uniformità delle informazioni, in quanto costituirà l'unico punto di accesso per svariate tipologie di utenti, sia interni che esterni alla Struttura Commissariale, rendendo possibile il monitoraggio in tempo reale del processo di ricostruzione attraverso strumenti di business intelligence.

In particolare, si procederà attraverso l'efficientamento dell'attuale sistema in uso, che prevede accessi a più piattaforme, non collegate tra loro, da parte del professionista, e che necessitano dell'inserimento multiplo degli stessi dati, con

[59] Con decreto commissariale n. 10 del 20 gennaio 2021, successivamente modificato e definitivamente annullato e sostituito dal decreto n. 59 dell'8 febbraio 2021.

conseguente moltiplicazione delle probabilità di errore nell'inserimento e non garantendo nessun meccanismo di controllo sui dati.

Attraverso la nuova Piattaforma sarà anche assicurata la rapidità di adeguamento degli strumenti digitali alla normativa tempo per tempo vigente.

Le principali macro-funzionalità della Piattaforma sono: l'anagrafe antimafia degli esecutori, l'elenco speciale dei professionisti abilitati; le funzionalità relative alla ricostruzione privata; il settimanale di cantiere e badge; le funzionalità relative alla ricostruzione pubblica; il monitoraggio dell'intero processo di ricostruzione.

Alcuni moduli della Piattaforma, anche relativi ai controlli (come il "badge di cantiere"), sono già operativi da alcuni mesi. La Piattaforma sarà completata entro il primo semestre 2022 e conterrà anche il nuovo gestionale per la ricostruzione privata, con il superamento definivo del MUDE, ormai obsoleto e non più implementabile.

6. Il personale della struttura commissariale

Inizialmente, con D.P.R. 9 settembre 2016, è stato assegnato alla struttura del Commissario straordinario un contingente di ventisette unità di personale[60].

L'art. 3, d.l. n. 189/2016, nel prevedere la costituzione degli USR, ha disposto che le Regioni disciplinino l'articolazione territoriale e la dotazione del personale agli stessi destinato a seguito di comandi o distacchi da parte delle Pubbliche Amministrazioni.

L'art. 50, c. 2, d.l. n. 189/2016, nel confermare la dotazione organica di 27 unità, ha previsto che il Commissario straordinario possa avvalersi di "*ulteriori risorse fino ad un massimo di 225 unità*" di personale da destinare agli USR, a supporto di Regioni e Comuni, ovvero da assegnare alla struttura commissariale centrale per le funzioni di coordinamento e raccordo con il territorio.

[60] Il contingente di 27 unità era costituito da: tre dirigenti appartenenti ai ruoli delle PPAA di cui all'articolo 1, c. 2, del D.lgs. 165/2001; sei unità di personale appartenente alla Cat. A del personale della Presidenza del Consiglio dei Ministri o di livello equiparato, se proveniente da altre PPAA; otto unità di personale appartenente alla Cat. B del personale del comparto della Presidenza del Consiglio dei Ministri o di livello equiparato, se proveniente da altre PPAA; fino a dieci esperti, compreso un consigliere giuridico, da scegliere tra persone di comprovata competenza professionale ed esperienza e da nominare ai sensi dell'articolo 9 del D.lgs. 303/1999.

Le duecentoventicinque unità di personale, ai sensi del c. 3 del predetto art. 50, sono da individuare tra:

- lett. *a*) - il personale delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, c. 2, d.lgs. n. 165/2001, collocato in posizione di comando, fuori ruolo o altro analogo istituto previsto dai rispettivi ordinamenti;
- lett. *b)* - sulla base di apposite convenzioni stipulate con l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. (Invitalia s.p.a.), o società da questa interamente controllata;
- lett. *c)*- sulla base di apposite convenzioni stipulate con Fintecna S.p.A. o società da questa interamente controllata per assicurare il supporto necessario alle attività tecnico-ingegneristiche[61].

Inoltre, il Commissario può avvalersi, per la risoluzione delle problematiche tecnico-contabili, del supporto di un dirigente generale della Ragioneria Generale dello Stato con funzioni di studio e di un comitato tecnico scientifico composto da esperti di comprovata esperienza in materia di urbanistica, ingegneria sismica, tutela e valorizzazione dei beni culturali e di ogni altra professionalità che dovesse rendersi necessaria, in misura massima di quindici unità (cc. 4 e 5, art. 50 citato).

La possibilità di individuare il contingente di 225 unità di personale tra i dipendenti delle Amministrazioni pubbliche (lettera *a)* del c. 3 dell'art. 50) è stata riconosciuta

[61] Con l'ordinanza n. 2 del 10 novembre 2016 sono stati approvati gli schemi di convenzione da stipulare con Fintecna S.p.a. e con l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. (Invitalia), per l'individuazione delle unità di personale da destinare allo svolgimento delle attività di supporto tecnico-ingegneristico necessarie a fronteggiare, con la massima celerità, le esigenze delle popolazioni colpite. Con le ordinanze nn. 45 del 15 dicembre 2017 e 49 del 26 febbraio 2018 sono stati altresì approvati rispettivamente lo schema di Addendum alla convenzione del 6 dicembre 2016 tra il Commissario straordinario del Governo post sisma 2016/2017 ed Invitalia e lo schema di Addendum alla convenzione del 7 dicembre 2016 tra il Commissario straordinario e Fintecna. Con l'ordinanza n. 71 del 30 gennaio 2019 è stato approvato lo schema di convenzione con INVITALIA S.p.A. per l'individuazione del personale da adibire alle attività di supporto tecnico-ingegneristico e di tipo amministrativo – contabile finalizzate a fronteggiare le esigenze delle popolazioni colpite dagli eventi sismici. Con l'ordinanza n. 72 del 30 gennaio 2019, è stato approvato il Protocollo di intesa fra il Commissario straordinario del Governo, la Guardia di Finanza e il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco per l'effettuazione dei controlli a campione sulle perizie giurate. Con l'ordinanza n. 74 del 22 febbraio 2019, è stata approvato lo schema di convenzione con Fintecna per l'individuazione del personale da adibire alle attività di supporto tecnico-ingegneristico finalizzate a fronteggiare le esigenze delle popolazioni colpite dagli eventi sismici.

senza limitazioni dall'art. 22, c. 1, lett. *a),* del d.l. 18 aprile 2019, n. 32, il quale ha espunto dalla disposizione del d.l. n. 189/2016 il limite di 50 unità, che successivamente era stato innalzato a 100 unità.

L'ordinanza n. 106/2020 prima e successivamente l'ordinanza n. 115/2021, inoltre, hanno conferito al Commissario il potere di attingere alla provvista di cui all'art. 50, c. 3, lett. a), b) e c), d.l. n. 189/2016 per le esigenze della struttura centrale, rimanendo le restanti unità di personale di detta provvista assegnate agli USR.

Con riferimento alla dotazione di cui alle lettere *b*) e lett. *c)* del c. 3 dell'art. 50, **l**a convenzione con Invitalia, stipulata in data 6 dicembre 2016 (allegato n. 2, all'ordinanza n. 2/2016), ha individuato in 80 unità il numero massimo di personale messo a disposizione dalla società, mentre la convenzione con Fintecna, in data 7 dicembre 2016, ha messo a disposizione un numero massimo di 45 unità di personale con professionalità tecnico-ingegneristica[62]. Con ordinanza n. 22 del 4 maggio 2017 è stato disposto che, delle 80 unità di personale previste da Invitalia, 10 unità fossero assegnate alla Struttura commissariale centrale e le rimanenti 70 agli USR[63]. È inoltre stato previsto che, con apposito provvedimento del Commissario straordinario, sarebbero state distribuite le 45 unità di personale di cui all'art 50, c. 3, lett. *c)* (personale FINTECNA). Con ordinanze commissariali n. 71 del 30 gennaio 2019 e n. 74 del 22 febbraio 2019 sono stati approvati gli schemi delle convenzioni per il rinnovo delle stesse per gli anni 2019 e 2020: per Invitalia s.p.a. il rinnovo prevede la rimodulazione del quadro economico con la previsione di una spesa annuale di 6,49 milioni e l'utilizzo di 75 unità di personale; per Fintecna, il rinnovo della convenzione prevede una spesa di 3,47 milioni annui e l'utilizzo di 45 unità.

Infine, con l'ordinanza n. 112/2020 del 23 dicembre 2020 è stato approvato l'atto integrativo e disposta l'estensione della durata della convenzione tra il commissario

---

[62] Il predetto personale è stato impiegato principalmente per: verifica di congruità tecnico-economica di progetti sviluppati da terzi; verifica della documentazione fornita agli affidatari degli appalti; individuazione della documentazione necessaria all'iter procedurale in assistenza ai privati; attività di front – office; predisposizione di un programma per la gestione della contabilità gestionale della contabilità speciale; compilazione schede AeDes (Agibilità e danno in emergenza sismica) e FAST (Fabbricati per l'Agibilità sintetica post-terremoto).

[63] Le unità di personale sono così ripartite: 4 unità all'USR dell'Abruzzo, 11 unità all'USR per il del Lazio, 44 unità all'USR delle Marche e 11 unità all'USR dell'Umbria.

straordinario, Invitalia e Fintecna, fino al 31 dicembre 2021, rimodulando anche il personale destinato ad operare presso gli USR e presso la struttura commissariale centrale. Negli allegati all'ordinanza viene previsto, per il 2021, un contingente di 140 unità (FTE: che esprime il numero di risorse a tempo pieno per svolgere una determinata attività) per Invitalia con un costo previsto di euro 13.089.445,61, mentre per Fintecna viene previsto un contingente di personale pari a 133,2 unità (FTE) per un costo (al netto dell'Iva) pari a 7.495.000 euro.

I dati del personale, resi disponibili dal Commissario straordinario in sede istruttoria, sono di seguito riportati.

Tabella n. 54 – Personale della struttura commissariale centrale ex art. 50, d.l. n.189/2016 e Dpr 9/9/2016

Norme	Dotazione 2020	Personale in servizio presso la struttura centrale				
		2016	2017	2018	2019	2020
DPR 9/9/2016	14 unità + 10 esperti 2 dirigenti II fascia, 1 dir. I fascia	5 unità + 1 dir. I f.+1 dir. II f.	1 dir. I f. +1 dir. II f.+ 5 unità	1 dir. I f. +2 dir. II f. +7 unità	+ 8 unità	1 dir. I f. +2 Di. II f. + 11 unità
Art. 50, c. 3, 1° e 2° periodo[64]	Si riferisce ai dirigenti già indicati dal DPR	-	-	-	-	-
Art. 50 co. 3 lett. a)	[65]	-	14	10	11	26
Art. 50 co. 3 lett. b)		14	10	7	12	20
Art. 50 co. 3 lett. c)		-	2	2	0	5
Totale	14 unità + 10 esperti 2 dirigenti II fascia, 1 dir. I fascia	19 + 1 dir. I f.+1 dir. II f.	31+1 dir. I f. +1 dir. II f.	26 + 1 dir. I f. +2 dir. II f.	31 + 1 dir. I f. + 1 dir. II f.	62+ 1 dir. I f. +2 Di. II f.

Fonte: Commissario straordinario.

Il sistema di *governance* multilivello disegnato dal decreto-legge n. 189 del 2016 pone in capo al Commissario straordinario i compiti di coordinamento e programmazione, svolti attraverso l'adozione di ordinanze, approvate dalla Cabina di coordinamento, anche per la definizione delle linee generali della ripartizione delle risorse tra le

[64] Il numero delle unità reclutate ai sensi dell'art. 50, c. 3, 1° e 2° periodo, relativo ai dirigenti, è stato successivamente ricompreso nel numero delle unità reclutate ai sensi dell'art. 50, co. 3, lett. a).

[65] L'iniziale limite di 100 unità previsto dall'art. 50 co. 1 lett. a), di cui assegnati alla Struttura sono 30, è stato abrogato da norme successive. A partire dal 2020 non è stabilito un limite di unità ma solo un limite di dotazione finanziaria.

Regioni per fare fronte alle spese per il personale necessario agli USR e agli enti locali del territorio.

Una volta definite tali linee generali e le percentuali di ripartizione delle risorse e del personale tra i quattro USR, la competenza e la responsabilità dell'organizzazione degli USR e della distribuzione delle risorse agli enti locali del territorio, secondo i fabbisogni da questi manifestati, valutati dall'USR medesimo, è, invece, in capo al vice Commissario.

Gli USR, unità organizzative definite con un accordo tra la regione, gli enti locali territoriali e il Commissario straordinario, non costituiscono "uffici periferici" della struttura commissariale, configurandosi piuttosto come organi regionali dedicati alla ricostruzione post sisma, i cui direttori sono nominati dal Presidente della Regione - vice Commissario.

Il Commissario straordinario ha comunicato che i vice Commissari hanno disegnato la pianta organica degli USR in funzione della complessità della situazione territoriale, adottando le forme contrattuali più idonee.

Agli USR è destinato, inoltre, anche il personale assunto da Regioni, Province e Comuni con forme contrattuali flessibili, in deroga ai vincoli di contenimento della spesa di personale previsti dalla legge, ai sensi di quanto disposto dall'art. 3, c. 1, d.l. n. 189/2016[66].

---

[66] *Art. 3, c. 1: "Per la gestione della ricostruzione ogni Regione istituisce, unitamente agli enti locali interessati, un ufficio comune, denominato «Ufficio speciale per la ricostruzione post sisma 2016», di seguito «Ufficio speciale per la ricostruzione». Il Commissario straordinario, d'intesa con i comitati istituzionali di cui all'articolo 1, c. 6, predispone uno schema tipo di convenzione. Le Regioni disciplinano l'articolazione territoriale di tali uffici, per assicurarne la piena efficacia e operatività, nonché la dotazione del personale destinato agli stessi a seguito di comandi o distacchi da parte delle stesse o di altre Regioni, Province e Comuni interessati, ovvero da parte di altre pubbliche amministrazioni. Le Regioni, le Province e i Comuni interessati possono altresì assumere personale, strettamente necessario ad assicurare la piena funzionalità degli Uffici speciali per la ricostruzione, con forme contrattuali flessibili, in deroga ai vincoli di contenimento della spesa di personale di cui all'articolo 9, c. 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, e di cui all'articolo 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, nei limiti di spesa di 0,75 milioni di euro per l'anno 2016 e di 3 milioni di euro annui per ciascuno degli anni 2017 e 2018. Agli oneri di cui ai periodi primo, secondo, terzo e quarto si fa fronte per l'anno 2016 a valere sul fondo di cui all'articolo 4 e per gli anni 2017 e 2018 ai sensi dell'articolo 52. Ferme restando le previsioni di cui al terzo ed al quarto periodo, nell'ambito delle risorse disponibili sulla contabilità speciale di cui all'articolo 4, c. 3, possono essere destinate ulteriori risorse, fino ad un massimo di complessivi 20 milioni di euro per gli anni 2017 e 2018, per i comandi ed i distacchi disposti dalle Regioni, dalle Province, dai Comuni ovvero da altre Pubbliche Amministrazioni regionali o locali interessate, per assicurare la funzionalità degli Uffici speciali per la*

Il d.l. n. 32/2019, inserendo il c. 1-ter all'art. 50-bis del d.l. n. 189/2016[67], ha assegnato infine al Commissario straordinario la possibilità di autorizzare, con proprio provvedimento, gli Uffici speciali per la ricostruzione, oltre che i Comuni, a stipulare ulteriori contratti di lavoro a tempo determinato per gli anni 2019 e 2020, fino a 200 unità complessive di personale di tipo tecnico o amministrativo-contabile, da impiegare esclusivamente nei servizi necessari alla ricostruzione, sulla base delle specifiche e riscontrate esigenze connesse all'espletamento dei compiti demandati per la riparazione e ricostruzione degli immobili danneggiati dall'evento sismico e dell'andamento delle richieste di contributo. La norma assegna al Commissario straordinario il compito di provvedere alla ripartizione del personale autorizzato fra gli enti destinatari e alla definizione dei tempi, modalità e criteri delle relative procedure. La relativa spesa non grava sulla contabilità speciale del Commissario straordinario, in quanto ai conseguenti oneri si fa fronte con risorse statali[68].

---

ricostruzione ovvero per l'assunzione da parte delle Regioni, delle Province o dei Comuni interessati di nuovo personale, con forme contrattuali flessibili nel rispetto dell'articolo 36, c. 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ovvero con contratti a tempo determinato nel rispetto dei limiti temporali previsti dalla normativa europea, con profilo professionale di tipo tecnico, nonché ulteriori 2 milioni di euro per gli anni 2020 e 2021 per personale con profilo amministrativo-contabile, a supporto dell'attività del Commissario straordinario, delle Regioni, delle Province e dei Comuni interessati. L'assegnazione delle risorse finanziarie previste dal quinto e dal sesto periodo del presente c. è effettuata con provvedimento del Commissario straordinario. Le assunzioni a tempo determinato sono effettuate con facoltà di attingere dalle graduatorie vigenti, anche per le assunzioni a tempo indeterminato garantendo in ogni caso il rispetto dell'ordine di collocazione dei candidati nelle medesime graduatorie. Le disposizioni del presente c. in materia di comandi o distacchi, ovvero per l'assunzione di personale con contratti di lavoro a tempo determinato nel limite di un contingente massimo di quindici unità, si applicano, nei limiti delle risorse finanziarie ivi previste, anche agli enti parco nazionali il cui territorio è compreso, in tutto o in parte, nei Comuni di cui agli allegati 1 e 2."

[67] Art. 50 bis, c. 1-ter*: "Sulla base delle specifiche e riscontrate esigenze connesse all'espletamento dei compiti demandati per la riparazione e ricostruzione degli immobili danneggiati dall'evento sismico e dell'andamento delle richieste di contributo, ferma restando la deroga di cui al c. 1-bis, il Commissario straordinario può autorizzare con proprio provvedimento gli Uffici speciali per la ricostruzione e i comuni a stipulare, nei limiti previsti dall'articolo 36, c. 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, dall'articolo 19 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, e dall'articolo 1, c. 3, del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2018, n. 96, ulteriori contratti di lavoro a tempo determinato per gli anni 2019 e 2020, con le modalità previste al c. 1 e al c. 2 del presente articolo, fino a 200 unità complessive di personale di tipo tecnico o amministrativo-contabile da impiegare esclusivamente nei servizi necessari alla ricostruzione, nel limite di spesa di 4,150 milioni di euro per l'anno 2019 e 8,300 milioni di euro per l'anno 2020. Ai relativi oneri si fa fronte mediante corrispondente utilizzo del fondo derivante dal riaccertamento dei residui passivi ai sensi dell'articolo 49, c. 2, lettera a), del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze. Con ordinanze commissariali si provvede alla ripartizione del personale autorizzato fra gli enti destinatari e alla definizione dei tempi, modalità e criteri per la regolamentazione del presente c..*

[68] Agli oneri si fa fronte mediante corrispondente utilizzo del fondo derivante dal riaccertamento dei residui passivi, iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

Con le ordinanze nn. 22/2017, 50/2018 e 75/2019 il Commissario straordinario ha provveduto a disciplinare il riparto, tra gli USR, delle risorse destinate a sostenere la spesa di personale da assumere nelle diverse tipologie di reclutamento previste dalla normativa vigente. Con ordinanza n. 96/2020 gli USR ed i Comuni sono stati autorizzati a stipulare i contratti di lavoro a tempo determinato di cui al citato art. 50-bis, c. 1-ter, nel limite di 200 unità complessive e nel rispetto del limite di spesa complessivo di 8,3 milioni di euro ed è stata disposta la seguente ripartizione di risorse:

- Regione Abruzzo 30 unità di personale, nel limite di spesa di euro 1.245.000;
- Regione Lazio 27 unità di personale, nel limite di spesa di euro 1.120.500;
- Regione Marche 116 unità di personale, nel limite di spesa di euro 4.814.000;
- Regione Umbria 27 unità di personale, nel limite di spesa di euro 1.120.500.

Sulla base del supporto normativo e ordinamentale descritto, le Regioni avrebbero dovuto definire la pianta organica degli USR.

Nelle tabelle successive sono riportati i dati sul personale in servizio (n. 76 unità al 31 dicembre 2020) forniti dall'ufficio speciale per la ricostruzione della Regione Abruzzo sia in relazione al loro andamento storico che in riferimento alla loro consistenza attuale.

Di seguito le tabelle riportano, in primis, le unità di personale in servizio nel periodo 2016-2020 e, in secondo luogo, i medesimi dati dettagliati al 2020 con provenienza dei pagamenti (Commissario o vice-Commissario).

Tabella n. 55 - Unità di personale in servizio presso l'USR Abruzzo

Disposizione di riferimento	2016	2017	2018	2019	2020 (al 15.12.2020)
Art. 50 d.l. n. 189/2016	0	10	12	19	21
Art. 3, c.1. d.l. n. 189/2016	0	6	10	24	34
Art. 50-bis co. 1-ter d.l. 189/2016	0	0	0	0	21
Totale	**0**	**16**	**22**	**43**	**76**

Fonte: USR Regione Abruzzo e Commissario straordinario di Governo.

Tabella n. 56 – Personale in servizio al 15/12/2020 presso l'USR Regione Abruzzo [69]

Voce	Provenienza	n.	D.l. n.189/2016	Tecnici (Ing/Arch/Geom)	Amministrativi Contabili	Note	Contabilità Speciale
1	Direttore/Regione Abruzzo	1	Art. **3** - 4°periodo		1		Vice Comm.
2	Commissario Straordinario	10	Art. 50 co. 1 lett. a)	6	4		Commissario
3	FINTECNA	4	Art. 50 co. 3 lett. c)	4			Commissario
4	INVITALIA	7	Art. 50 co. 3 lett. b)	6	1		Commissario
5	Distacchi da Regione Abruzzo	9	Art. **3** - 6°periodo	2	7	1 part-time	Vice Comm.
6	Comandi da altri Enti	2	Art. **3** - 6°periodo		2	1 part-time	Vice Comm.
7	Agenzia Gi.Group	1	Art. **3** - 4° periodo		1	1 part-time	Vice Comm.
8	Tempo Det. USR	21	Art. **3** - 6° periodo	16	5		Vice Comm.
9	Tempo Det. USR	21	Art. 50-bis co. 1 ter	19	2	1 part-time	Vice Comm.
	TOTALE	**76**		**53**	**23**	4 part-time	

Fonte: USR Regione Abruzzo e Commissario straordinario di Governo.

[69] In sede istruttoria l'Usr della Regione Abruzzo ha chiarito, relativamente alla voce 1, Direttore, e alla voce 5, Distacchi che con L.R. 17 giugno 2019, n. 8 "Norme a sostegno dell'Ufficio Speciale per la Ricostruzione della Regione Abruzzo", è stato disposto: - all'art 1 co. 1 "*...restano a carico della Regione Abruzzo i trattamenti economici fondamentali ed accessori, nonché qualunque ulteriore indennità e attribuzione relativi al personale in ruolo organico della Giunta regionale in distacco presso l'Ufficio Speciale per la Ricostruzione post sisma 2016 Abruzzo ex art. 3 del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici 2016)...*".
Per trattamenti economici fondamentali ed accessori devono intendersi il trattamento economico fondamentale, la produttività e le maggiori specifiche responsabilità ex art. 8 del C.C.D.I. 12/05/2014. Pertanto, relativamente alle 9 unità distaccate, graveranno sulla contabilità speciale n. 6051/401 intestata al Vice Commissario per la ricostruzione, soltanto le maggiorazioni applicabili sul trattamento accessorio così come disposto dall'art. 50, c. 7 del d.l. 189/2016; - all'art 1 co. 1-bis "*...la Regione Abruzzo assegna all'Ufficio Speciale per la Ricostruzione post sisma 2016 Abruzzo le somme da quest'ultimo dovute a titolo di rimborso, per le annualità 2017 e 2018, delle spese relative al personale regionale comandato, al funzionamento, nonché alla remunerazione del direttore responsabile*". La Regione Abruzzo ha trasferito sulla contabilità speciale n. 6051/401 intestata al Vice Commissario per la ricostruzione i seguenti importi relativi al trattamento economico fondamentale, alla produttività e alle maggiori specifiche responsabilità ex art. 8 del C.C.D.I. 12/05/2014 personale distaccato compresi i compensi erogati al Direttore: - in data 08.10.2020 € 211.129,09 - in data 04.12.2020 euro 550.294,27; per un totale complessivo di euro 761.423,36.

L'Usr Abruzzo ha fornito anche un dettaglio del personale assunto con tipologia contrattuale flessibile, come da tabella che segue. La spesa per tali unità di personale è stata di 164.247,88 euro nel 2019 e 43.754,47 euro nel 2020.

Tabella n. 57 – Personale con tipologia di lavoro flessibile, in servizio presso l'USR Regione Abruzzo

2019	2020
n. 6 unità da feb. a lug. **2019**	n. 2 unità gen. **2020**
n. 5 unità da ago. a set. **2019**	n. 3 unità feb. **2020**
n. 6 unità ott. **2019**	n. 4 unità da mar. ad apr. **2020**
n. 7 unità da nov. a dic. **2019**	n. 1 unità da mag. ad ago. **2020**
	n. 1 part-time nov.-dic. **2020**
Al 31.12.2019 n. 7 unità	Al 31.12.2020 n. 1 part-time 50%

Fonte: USR Regione Abruzzo.

La tabella che segue mostra l'andamento, nei diversi anni considerati, della dotazione e del personale effettivamente in servizio.

Tabella n. 58 – Dotazione e personale in servizio 2016-2020 - Abruzzo

Norme	Dotazione 2020	Personale in servizio presso la USR Abruzzo				
		2016	2017	2018	2019	2020
DPR 9/9/2016[70]	0	0	0	1	0	0
Art. 50, c. 3, 1° e 2° periodo	0	0	0	0	0	0
Art. 50 co. 3 lett. a)	14	0	5	7	8	10
Art. 50 co. 3 lett. b)	17	0	3	3	8	7
Art. 50 co. 3 lett. c)	25	0	2	2	3	4
Art. **3** - 6°periodo distacchi*	9	0	5	7	8	9
Art. **3** - 6°periodo comandi	2	0	0	2	2	2
Art. **3** - 4° periodo	1	0	1	1	1	1
Art. **3** - 6° periodo tempo determinato	21	0	0	0	9	21
Art. **3** - 6° periodo forme contrattuali flessibili	1	0	0	0	4	1
Art. 50-bis co. 1 ter	30	0	0	0	0	21
Art. 50-bis c. 3 bis	0	0	0	0	0	0
Totale	120	0	16	22	43	76

Fonte: Commissario straordinario

[70] Il DPR 9/972016 contiene disposizioni sul solo personale della struttura centrale. L'art. 50, c. 3, 1° e 2° periodo, riguarda il trattamento economico dei dirigenti della struttura centrale.

La tabella che segue riporta i costi del personale della struttura dell'ufficio speciale per la ricostruzione nella Regione Abruzzo.

Tabella n. 59 – Costi del personale in servizio della USR Abruzzo ***(importi in euro)***

Costo della struttura*						
Soggetto finanziatore	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020 (non definitivo)**	**Totali**
Pagamenti sostenuti dal commissario (Art.3 c.1 4° periodo)	0,00	95.375,53	117.063,96	404.527,22	226.915,04	843.881,75
Pagamenti sostenuti dal commissario (Art.3 c.1 6° periodo)	0,00	133.479,13	369.493,37	636.994,62	1.336.346,81	2.476.313,93
Pagamenti sostenuti dal commissario (Art.50-bis c.1)	0,00	724.631,79	1.604.597,21	1.578.806,37	754.171,93	4.662.207,30
Totale	**0,00**	**953.486,45**	**2.091.154,54**	**2.620.328,21**	**2.317.433,78**	**7.982.402,98**

*Non sono stati indicati i pagamenti sostenuti dal Commissario per il personale assegnato presso l'USR Abruzzo ai sensi dell'art. 50 d.l. 189/2016, in quanto le risorse non transitano sulla contabilità speciale intestata al Vice Commissario.
Fonte: USR Regione Abruzzo.

Come precisato dall'Usr della Regione Abruzzo in sede istruttoria, nella contabilità speciale intestata al Vice Commissario per la ricostruzione transitano le risorse per il rimborso del personale assunto da Comuni e Province ai sensi dell'art. 50-bis del d.l. 189/2016. Trattandosi di personale dipendente si ritiene di evidenziare le unità e gli emolumenti rimborsati dall'USR Abruzzo a Comuni e Province, nelle annualità 2017 – 2018 – 2019 e acconto 2020.

La tabella che segue fornisce una rappresentazione delle unità e delle risorse di cui si discute.

Tabella n. 60 – Rimborsi ai comuni delle spese di personale (importi in euro)

Riepilogo Rimborso a comuni Art.50 bis								TOTALE
2017		2018		2019		2020 (solo I semestre)		
Nr. persone	Spesa	Nr. persone	Spesa	Nr. persone	Spesa	Nr. persone	Spesa	
55	724.631,79	56	1.505.824,29	61	1.578.806,37	66	754.171,93	4.563.434,38

Fonte: USR Regione Abruzzo.

Fino al 31.12.2018 l'art. 50 bis d.l. 189/2016 prevedeva il vincolo numerico di n. 700 unità (oltre il vincolo finanziario) di personale da poter assumere da parte degli Enti interessati; alla Regione Abruzzo, in base alle percentuali assegnate, spettavano complessivamente n. 56 unità. Pertanto, nel disporre il rimborso agli Enti interessati,

l'USR Abruzzo ha rispettato il vincolo numerico delle 56 unità stralciando n. 6 unità assunte e rendicontate in più dai Comuni.

Con L. 55/2019 il limite numerico è stato rimosso rimanendo il solo vincolo finanziario. Nell'anno 2020, avendo ampia disponibilità di risorse in tutte le annualità, a seguito di diverse richieste da parte dell'USR Abruzzo, il Commissario ha riconosciuto il rimborso delle 6 unità rimaste sospese nel 2018 per un ammontare di euro 98.772,92. Per un totale di spesa che quindi va aggiornato ad euro 4.662.207,3.

Di seguito sono riportati i dati relativi al personale dell'USR Lazio; le tabelle seguenti riportano dati, aggiornati al 31/12/2020, relativi alle unità in servizio e ai relativi costi, sia per il personale ex art. 3 del d.l. n. 189/2016 che per quello assunto ex art. 50 dello stesso decreto, così come forniti dalla Regione Lazio, tramite la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, e confrontati con il Commissario straordinario di Governo.

Tabella n. 61 - Unità di personale in servizio presso l'USR Lazio

Norme	Dotazione 2020	Personale in servizio presso la USR Lazio				
		2016	2017	2018	2019	2020
DPR 9/9/2016	0	0	0	0	0	0
Art. 50, comma 3, 1° e 2° periodo	0	0	0	0	0	0
Art. 50 co. 3 lett. a)	10	0	6	11	8	6
Art. 50 co. 3 lett. b)	19	0	8	13	16	8
Art. 50 co. 3 lett. c)	18	0	5	12	14	7
Art. **3** - 6° periodo distacchi*	19	0	19	20	19	19
Art. **3** - 6° periodo comandi	10	0	8	8	10	10
Art. **3** - 4° periodo**	5	1	4	4	5	4
Art. **3** - 6° periodo tempo determinato	0	0	0	0	0	0
Art. **3** - 6° periodo forme contrattuali flessibili	1	0	0	0	0	0
Art. 50-bis co. 1 ter	27	0	0	0	0	24
Art. 50-bis co. 3 bis	4	0	0	0	0	4
Totale	113	1	50	68	72	82

Fonte: Regione Lazio e Commissario straordinario di Governo.

Tabella n. 62 - Costi del personale in servizio – USR Lazio

Costo della struttura*						
Soggetto finanziatore	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**Totale**
Pagamenti sostenuti dal Commissario	11.697,23	1.579.708,64	1.128.695,51	*	*	2.720.101,38
Pagamenti a carico di altri enti	0	0	793.702,33	*	*	793.702,33
Totale	**11.697,23**	**1.579.708,64**	**1.922.397,84**	**-**	**-**	**3.513.803,71**

Fonte: Regione Lazio.

Di seguito vengono riportati i dati relativi al personale dell'USR Marche, suddiviso secondo le diverse fonti normative di riferimento, forniti dall'USR Marche per il tramite della Sezione regionale di controllo per le Marche e verificati dal Commissario straordinario di Governo.

Tabella n. 63 - Unità di personale in servizio presso l'USR Marche

Norme	Dotazione 2020	Personale in servizio presso la USR Marche				
		2016	2017	2018	2019	2020
DPR 9/9/2016	0					
Art. 50, c. 3, 1° e 2° periodo	0	0	0	0	0	0
Art. 50 co. 3 lett. a)	40	0	9	19	11	8
Art. 50 co. 3 lett. b)	44	0	44	44	40	31
Art. 50 co. 3 lett. c)	23	0	23	23	22	4
Art. **3** - 6°periodo distacchi*	52	24	52	52	48	49
Art. **3** - 6°periodo comandi	8	0	0	5	8	8
Art. **3** - 4° periodo	43	0	0	41	43	0
Art. **3** - 6° periodo tempo determinato	13	0	0	0	0	13
Art. **3** - 6° periodo forme contrattuali flessibili	39	0	0	0	0	30
Art. 50-bis co. 1 ter	116	0	0	0	0	116
Art. 50-bis co. 3 bis *	-	0	19	5	2	0
Totale	378	24	147	189	174	259

Fonte: Regione Marche e Commissario straordinario di Governo.

La dotazione organica del personale dell'USR delle Marche era stata definita, in via provvisoria, in 72 unità in posizione di comando o distacco da parte di pubbliche amministrazioni, oltre a tre dirigenti e un direttore[71].

[71] Così disposto con delibera n. 1491/2016 della Giunta regionale e comunicato dall'USR Marche in sede istruttoria.

In sede istruttoria è emerso che la Giunta regionale ha approvato, con la deliberazione n. 592/2018, la sottoscrizione di un accordo di collaborazione tra tutti gli USR per l'espletamento di una procedura di gara per l'affidamento del servizio di somministrazione di lavoro, condividendo l'esigenza di impiego temporaneo di prestatori d'opera per esigenze contingenti non fronteggiabili con il personale in servizio né adeguatamente coperte attraverso i comandi e gli interpelli esperiti per il reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, c. 2, del d.lgs. n. 165/2001.

È stato quindi aggiudicato (decreto n. 54 del 28/09/2018) l'affidamento degli accordi quadro per la somministrazione di lavoro a tempo determinato presso gli USR[72].

Appurato il buon esito dell'esecuzione dell'accordo quadro alla data del 31/12/2018 nonché, sempre secondo quanto comunicato dall'USR Marche, l'assoluta carenza di personale, non essendo state attivate le convenzioni di cui all'art. 50, c. 3, lettere b) e c) del d.l. 189/2016, è stata esercitata l'opzione di rinnovo degli accordi in conseguenza della proroga al 31 dicembre 2021 del personale in comando, distacco, fuori ruolo o altro analogo istituto di cui agli artt. 3, c. 1 e 50, c. 3, *lett. a* del d.l. n. 189/2016, ai sensi dell'art. 1, c. 990, della l. n. 145 del 30 dicembre 2018.

Con decreto del direttore dell'Ufficio speciale n. 2086 del 27/05/2020, sono stati assunti, a seguito di selezione pubblica, 129 unità, di cui una parte autorizzata con l'ordinanza n. 96/2020[73] e altra parte in sostituzione di corrispondente numero di risorse umane utilizzate con la somministrazione di lavoro a tempo determinato conseguente alla stipula dell'accordo quadro.

A tale personale si aggiunge, secondo quanto espressamente previsto al c. 2 del citato articolo 3, il personale di cui all'art. 50, c. 3, d.l. n. 189/16, su comandi effettuati

---

[72] Con decreto n. 92/SUAM del 20/04/2021 è stato aggiudicato il nuovo appalto relativo al servizio di lavoro somministrato a tempo determinato e, in data 1/07/202,1 è stata sottoscritta la relativa convenzione per la durata di trentasei mesi.

[73] L'ordinanza, ai sensi dell'articolo 50 bis, c. 1 ter, del d.l. 189/2016, inserito dal d.l. n. 32/2019, ha autorizzato l'Ufficio speciale della Regione Marche all'assunzione di n. 116 unità di personale di tipo tecnico o amministrativo-contabile nel limite di spesa di euro 4.814.000,00.

direttamente dallo stesso Commissario e stipula di apposite convenzioni con Invitalia e Fintecna.

Per quanto riguarda il personale assunto con forme contrattuali flessibili, risulta dalle comunicazioni istruttorie che, nelle annualità 2018 e 2019, l'USR Marche ha effettuato assunzioni di personale unicamente in somministrazione di lavoro a tempo determinato, rispettivamente per euro 310.927,92 ed euro 1.515.523,84. Per il 2020, per la somministrazione di personale, tenuto conto anche delle mensilità non ancora fatturate da parte delle agenzie per il lavoro, è stimata una spesa pari a euro 2.805.928,82.

A decorrere da ottobre, l'Ufficio speciale ha assunto i 129 vincitori del concorso indetto con decreto n. 2086/2020 per una spesa presunta di euro 1.450.687,50.

Dalla relazione allegata alla parifica del rendiconto della Regione Marche 2020 (delib. n. 122/2021, Sezione regionale di controllo Marche) è stato possibile desumere il dato delle spese di personale ex art. 3 e 50 del DL 189/2016 a carico della contabilità speciale del vice-Commissario, che ammontano per il 2020 ad euro 20.053.254,94.

Per l'Umbria i dati, riportati nella tabella seguente, sono stati forniti dalla Regione, ripartiti secondo la normativa di riferimento.

Tabella n. 64 - Unità di personale in servizio presso l'USR Umbria

Norme	Dotazione 2020	Personale in servizio presso la USR Umbria				
		2016	2017	2018	2019	2020
DPR 9/9/2016						
Art. 50, c. 3, 1° e 2° periodo						
Art. 50 co. 3 lett. a)	11	0	9	10	9	8
Art. 50 co. 3 lett. b)	11	0	11	11	11	10
Art. 50 co. 3 lett. c)	8	0	8	8	8	8
Art. **3** - 6°periodo distacchi*	0	0	0	0	0	0
Art. **3** - 6°periodo comandi	32	0	35	36	30	26
Art. **3** - 4° periodo	25	0	0	9	8	8
Art. **3** - 6° periodo tempo determinato		0	0	0	0	0
Art. **3** - 6° periodo forme contrattuali flessibili		0	0	0	0	6
Art. 50-bis co. 1 ter		0	0	0	0	0
Art. 50-bis c. 3 bis	0	0	28	13	0	0
Totale	**87**	**0**	**91**	**87**	**66**	**66**

Fonte: Regione Umbria e Commissario straordinario di Governo.

A seguire i costi del personale relativi alla USR Umbria.

Tabella n. 65 – Costi del personale in servizio della Usr Umbria

Costo della struttura*						
Soggetto finanziatore	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**Totali**
Pagamenti sostenuti dal Commissario per personale art. 50 c.3, lett. a), b) e c)	ND	ND	ND	ND	ND	**ND**
Pagamenti Vice Comm. per personale art. 50 c.3 lett. a) (dal 2018 solo buoni pasto e spese di missione)	0	177.141,90	7.029,15	13.633,72	8.886,38	**206.691,15**
Pagamenti Vice Comm. per comandi art. 3	0	596.988,55	2.035.549,81	1.545.443,99	243.188,75	**4.421.171,10**
Pagamenti Vice Comm forme flessibili art.3	0	0	54.684,60	356.075,43	558.755,02	**969.515,05**
Pagamenti a carico di altri enti	0	0	0	0	0	**0**
Totale		**774.130,45**	**2.097.263,56**	**1.915.153,14**	**810.830,15**	**5.597.377,30**

* Nella tabella sono riportati i pagamenti effettuati al 25/01/2021 ripartiti per annualità secondo il principio della competenza. I dati differiscono da quelli riportati nella relazione allegata al rendiconto contabile che si riferiscono invece a quelli effettuati entro il 31.12.2020 secondo il principio di cassa.
Fonte: Regione Umbria.

Per quanto concerne il personale dei Comuni interessati dagli eventi sismici, va ricordato che l'art. 50-bis ha disposto la possibilità, per i Comuni, di assumere, con contratti di lavoro a tempo determinato e in deroga ai vincoli di contenimento della spesa di personale, ulteriori unità di personale con professionalità di tipo tecnico o amministrativo-contabile.

Ai relativi oneri si fa fronte in parte (nel limite di 1,8 milioni di euro per l'anno 2016 e di 14,5 milioni di euro per l'anno 2017), ai sensi dell'art. 52, con risorse statali e, in parte (nel limite di 9,5 milioni di euro per l'anno 2017 e di 29 milioni di euro per l'anno 2018), con le risorse disponibili sulla contabilità speciale del Commissario straordinario.

Nelle more dell'espletamento delle procedure necessarie, e limitatamente allo svolgimento di compiti di natura tecnico-amministrativa strettamente connessi ai servizi sociali, all'attività di progettazione, all'attività di affidamento dei lavori, dei servizi e delle forniture, all'attività di direzione dei lavori e di controllo sull'esecuzione degli appalti, nell'ambito delle risorse a tal fine previste, i Comuni sono stati autorizzati, dal c. 3-bis del medesimo art. 50-bis, a sottoscrivere contratti di lavoro

autonomo di collaborazione coordinata e continuativa, con durata non superiore al 31 dicembre 2017. I contratti di collaborazione coordinata e continuativa possono essere rinnovati, per una durata non superiore al 31 dicembre 2019, limitatamente alle unità di personale che non sia stato possibile reclutare secondo le procedure di assunzione sopra descritte. Le assegnazioni delle risorse finanziarie, necessarie per la sottoscrizione di tali contratti, sono effettuate con provvedimento del Commissario straordinario, d'intesa con i Presidenti delle Regioni.

7. La spesa per la struttura commissariale

7.1 Il personale della struttura commissariale

A copertura degli oneri del personale della struttura commissariale (assegnato sia alla struttura centrale che agli USR), proveniente dalle pubbliche amministrazioni o dipendente da Invitalia e Fintecna ai sensi dell'art. 50, commi 1, 2 e 3, sono stati previsti fondi per 18,5 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2017 e 2018 e, successivamente alla proroga prevista dalla legge n. 145/2018, anche per il 2019 e il 2020 (ordinanze nn. 15/2017, 50/2018 e 75/2019) [74].

La distribuzione dei fondi per le singole voci di spesa nella programmazione 2020, come comunicata in sede istruttoria, viene di seguito riportata.

Tab. n. 66 – Fondi per le voci di spesa di personale, programmazione 2020 ***(in euro)***

Art. 50	Voci di spesa	Preventivo 2020
Lettera b) c. 3	Convenzione Invitalia spa	6.950.000,00
Lettera c) c. 3	Convenzione Fintecna spa	3.450.000,00
c. 9	Convenzione GDF	90.000,00
c. 9	Convenzione VVF	60.000,00
c. 3	Personale Struttura comm.	7.070.000,00
c. 6	Esperti Struttura	480.000,00
Funzionamento struttura		400.000,00
TOTALE		**18.500.000,00**

Fonte: dati forniti dal Commissario straordinario per la ricostruzione.

[74] L'art. 50, c. 8 dispone che "All'attuazione del presente articolo si provvede, ai sensi dell'articolo 52, nei limiti di spesa di 3 milioni di euro per l'anno 2016 e 15 milioni di euro annui per ciascuno degli anni 2017 e 2018. Agli eventuali maggiori oneri si fa fronte con le risorse disponibili sulla contabilità speciale di cui all'articolo 4, c. 3, entro il limite massimo di 3,5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2017 e 2018. Con uno o più provvedimenti del Commissario straordinario, adottati ai sensi dell'articolo 2, c. 2, sono stabilite le modalità di liquidazione, di rimborso e di eventuale anticipazione alle amministrazioni di appartenenza del personale di cui ai commi 3-bis, 3-ter e 3-quater, delle necessarie risorse economiche."

Nella tabella seguente è riportato, in riferimento all'anno 2021, il dato sul budget annuale previsionale della spesa per il personale direttamente imputabile al Commissario straordinario.

Tabella n. 67 – Budget costo del personale 2021 *(importi in euro)*

Art. 50, decreto legge 189/2016	**2021**
Personale Struttura commissariale comando dalla P.A., 3 dirigenti e Commissario straordinario	6.455.946,22
Convenzione Fintecna s.p.a.	7.495.000,00
Convenzione Invitalia s.p.a.	10.729.053,78
10 esperti art 2, c 3, d.l. D.P.R. 9 settembre 2016	720.000,00
Funzionamento struttura	600.000,00
Ulteriore dirigente e fino a 5 esperti	470.000,00
TOTALE	**26.470.000,00**
d.l. 76 del 16 luglio 2020, art. 11, comma 2	
Compenso sub commissari	200.000,00

Fonte: Commissario straordinario per la ricostruzione.

A tali risorse vanno aggiunte quelle previste dal d.l. n. 123/2019, all'art. 1-ter (2 milioni per ciascuno degli anni 2020 e 2021) per il reclutamento di personale di tipo amministrativo-contabile da destinare a supporto dell'attività del Commissario straordinario, delle Regioni, delle Province e dei Comuni interessati.

Ai fini della valutazione dell'utilizzo di dette risorse, bisogna considerare la natura delle assegnazioni di personale alla struttura commissariale previste dall'art. 50, distinguendo quelle relative a dipendenti di pubbliche amministrazioni da quelle di Invitalia e Fintecna.

Nel prima caso trattasi di personale collocato in posizione di comando, fuori ruolo o altro analogo istituto, il cui trattamento economico fondamentale ed accessorio del personale pubblico della struttura commissariale, è comunque anticipato dalle amministrazioni di provenienza.

Le amministrazioni statali di provenienza, ivi comprese le Agenzie fiscali, le Amministrazioni statali ad ordinamento autonomo e le Università del cui personale la struttura si avvale provvedono, inoltre, con oneri a proprio carico esclusivo, al pagamento del trattamento economico fondamentale, nonché dell'indennità di amministrazione; solo qualora l'indennità di amministrazione risulti inferiore a quella

prevista per il personale della Presidenza del Consiglio dei ministri, il Commissario straordinario provvede al rimborso delle sole somme eccedenti l'importo dovuto, a tale titolo, dall'amministrazione di provenienza.

Nei casi di personale di altre amministrazioni pubbliche, il trattamento economico fondamentale e l'indennità di amministrazione sono a carico esclusivo del Commissario straordinario.

A carico esclusivo del Commissario straordinario sono, inoltre, posti gli oneri derivanti da ogni altro emolumento accessorio per tutto il personale (c. 3-bis)[75].

Inizialmente, per le annualità 2016 e 2017, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha provveduto al pagamento del salario accessorio di tutti i dipendenti impiegati direttamente nella Struttura, con rimborso dell'onere complessivo della spesa da parte della Struttura Commissariale[76]. Solo dall'esercizio 2018 al trattamento accessorio di tutto il personale in comando provvede direttamente la Struttura commissariale[77].

Per il trattamento fondamentale dei soli dipendenti provenienti dalle Regioni e dagli Enti locali le Amministrazioni di provenienza provvedono al pagamento sulla base delle risultanze dei sistemi di rilevazione delle presenze in uso presso le sedi della Struttura centrale e degli Uffici speciali per la ricostruzione. Per consentire alle Amministrazioni di provvedere al pagamento del trattamento fondamentale, la

---

[75] Con ordinanza n. 66 del 12 ottobre 2018 sono stati previsti gli incrementi del trattamento accessorio rimessi alla valutazione del Commissario a norma dell'art. 50, c. 7, del d.l. n. 189/2016.

[76] Per tale incombenza, relativamente all'annualità 2018, sono stati già disposti trasferimenti di risorse in favore del bilancio dello Stato, per la riassegnazione ai ministeri di appartenenza, e in favore delle altre amministrazioni interessate per complessivi euro 1.126.411,31 (rilevazione alla data del 31/03/2018).

[77] L'ordinanza del Commissario n. 50 del 29 marzo 2018, ha introdotto in merito disposizioni attuative contenenti, tra l'altro, modalità di anticipazione e rimborso del trattamento economico del personale della struttura, nonché modalità di ripartizione delle risorse di cui all'art. 3, c. 1, del medesimo d.l. 189/2016, per effetto delle maggiori risorse disponibili per le finalità di reclutamento del personale atto a garantire la funzionalità degli Usr. Deve infatti evidenziarsi sul punto, che sino a tutto il 2017, per le finalità di corresponsione del trattamento economico accessorio al personale della Struttura, hanno provveduto i singoli Uffici speciali, ai quali sono stati all'uopo trasferite parte delle risorse a valere sulla contabilità speciale intestata al Commissario sulle disponibilità di cui all'art. 50, c. 8, del d.l. n. 189/2016. Solo per la Struttura centrale sedi di Roma e Rieti, all'anticipazione del trattamento economico accessorio, fino a febbraio 2018 (competenze maturate a gennaio 2018), hanno provveduto i competenti Uffici della stessa Presidenza del Consiglio dei ministri in favore della quale si è già disposto con decreto n. 65 del 28.3.2018 il rimborso della spesa sostenuta dal 19 ottobre 2016 (data di entrata in vigore del d.l. n. 189/2016) al 31 dicembre 2017.

Struttura commissariale corrisponde delle somme in anticipazione ai sensi dell'Ordinanza n.50/18 e 75/19. Nel corso dell'esercizio successivo, a seguito di rendicontazioni trasmesse da parte di queste Amministrazioni, la Struttura commissariale corrisponde alle stesse le somme a saldo delle competenze dell'anno precedente

Per quanto concerne il personale delle società Fintecna e Invitalia, la Struttura commissariale predispone il pagamento delle somme rendicontate relative al compenso previsto nelle rispettive convenzioni, che comprende i costi sostenuti dalle Società per il personale effettivamente impiegato nel periodo di riferimento. I costi delle convenzioni contengono anche le voci "Spese generali" e "IVA".

I dati di costo riferiti a tutto il personale impiegato nella struttura commissariale, ai sensi del DPR 9 settembre 2016 e dell'art. 50 del d.l. 189/2016, così come comunicati dal Commissario straordinario, sono stati riportati nella tabella che segue[78].

[78] I dati non prendono in considerazione il personale eventualmente assunto da Regioni e Comuni e assegnato agli USR.

Tabella n. 68 - Costi del personale impiegato

	Norme	Spesa di personale – erogato per cassa[79]					
		2016	2017	2018	2019	2020	Totale
1	DPR 9/9/2016[80]	27.787,53	638.028,99	-	-	-	665.816,52
2	Art. 50, c. 3, 1° e 2° periodo[81]	-	-	-	-	-	0,00
3	Art. 50 co. 3 lett. a)		632.142,18	3.343.848,87	2.460.870,66	1.935.571,54	8.372.433,25
4	Art. 50 co. 3 lett. b)	95.476,22	6.080.052,18	6.727.715,11	6.114.507,27	3.357.232,21	22.374.982,99
5	Art. 50 co. 3 lett. c)	101.548,68	2.639.287,00	2.766.084,31	0,00[82]	0,00	5.506.919,99
6	Art. **3** - 6°periodo distacchi, comandi, tempo determinato, forme contrattuali flessibili.[83]	37.658,52	118.725,78	2.661.352,83	8.005.613,41	3.203.060,47	14.026.411,01
7	Art. **3** - 6°periodo comandi	-	-	-	-	-	0,00
8	Art. **3** - 4° periodo		3.000.000,00	3.000.000,00	3.000.000,00	3.000.000,00	12.000.000,00
9	Art. **3** - 6° periodo tempo determinato	-	-	-	-	-	0,00
10	Art. **3** - 6° periodo forme contrattuali flessibili	-	-	-	-	-	0,00
11	Art. 3 - 6° periodo personale amm-contabile	-	-	-	-	2.000.000,00	2.000.000,00
12	Art. 50-bis co. 1[84]	-	10.167.040,82	21.021.339,66	21.030.758,57	16.464.788,63	68.683.927,68
13	Art. 50-bis co. 1 ter	-	-	-	0,00	1.605.653,45	1.605.653,45
14	Art. 50-bis co. 3 bis	-	-	-	-	-	0,00
	Totale	**234.683,42**	**22.005.105,78**	**36.176.491,91**	**38.150.879,25**	**29.630.734,76**	**126.197.895,12**

Fonte: dati forniti dal Commissario straordinario per la ricostruzione.

Nelle righe n. 1 e 3 della precedente tabella sono indicati i pagamenti che il Commissario straordinario sostiene direttamente per il costo del personale della struttura, pari complessivamente a 9.038.249,52 euro (665.816,52+8.372.433,25). Il personale ivi indicato è composto da dipendenti delle pubbliche amministrazioni, con contratto a tempo indeterminato e pieno, in servizio in posizione di comando presso

[79] Gli importi riportati nella tabella sono indicati con il criterio della competenza e potranno subire variazioni in quanto il meccanismo del rimborso alle amministrazioni di provenienza comporta che parte delle rendicontazioni siano trasmesse successivamente all'esercizio di competenza. Pertanto, soprattutto gli importi delle annualità 2019 e 2020 corrispondono al costo parziale finora sostenuto dal Commissario, e non al costo totale.

[80] Il costo del personale reclutato ai sensi del DPR 9/9/2016 è stato sostenuto dalla PCM e rimborsato dal Commissario straordinario fino al 31 dicembre 2017. In seguito alla decisione della PCM di non gestire gli stipendi del personale di cui al DPR (e di tutto il personale in servizio presso il Commissario straordinario), il costo relativo è stato inglobato in quello dell'art. 50, co. 3, lett. a), avendo la medesima copertura finanziaria.

[81] Il costo derivante dall'50, c. 3, 1° e 2° periodo relativo ai dirigenti è stato compreso nel costo rimborsato alla PCM nel 2016 e 2017. Successivamente, è stato ricompreso nell' art. 50, co. 3, lett. a).

[82] Gli anni 2019 e 2020 non sono stati ancora rendicontati da Fintecna s.p.a.

[83] La struttura commissariale trasferisce agli USR le somme relative al personale di cui all'art. 3, co. 1, 6° periodo, sulla base della ripartizione percentuale prevista dalle O.C. n. 6/2017, 22/2017 e n. 76/2018 e di successive rendicontazioni che riferiscono alla copertura finanziaria complessiva per il periodo 6° ad eccezione del personale amministrativo-contabile che ha una copertura finanziaria specifica (2 ml per il 2020).

[84] Comprende la spesa per il rimborso agli USR del personale reclutato ai sensi dell'art. 50-bis c. 3-bis, d.l. n. 189/2016.

la struttura commissariale fino alla scadenza di questa, salvo proroghe (attualmente il termine della gestione commissariale e quindi dei comandi è fissato al 31.12.2021).

Dalla riga n. 6 alla n. 11 (personale reclutato ai sensi dell'art. 3, c. 1, d.l. n. 189/2016) sono indicati gli importi riferiti ai pagamenti effettuati dal Commissario sulla base delle rendicontazioni degli USR relative alle tipologie previste dalla norma e indicate in tabella. Si tratta di personale destinato agli USR e alle Amministrazioni locali.

Dalla riga n. 12 alla n. 14 (personale reclutato ai sensi dell'articolo 50-bis del decreto-legge 189/2016) sono indicati gli importi riferiti ai pagamenti effettuati dal Commissario sulla base delle rendicontazioni degli USR relative alle tipologie previste dalla norma: tempi determinati, contratti di collaborazione o altre forme flessibili di contratto. Si tratta di personale destinato ai Comuni del cratere sismico.

Nelle righe n. 4 e n. 5 sono indicati i pagamenti sostenuti direttamente dal Commissario per rimborsare le società Invitalia s.p.a. e Fintecna s.p.a., in base alle convenzioni stipulate ai sensi dell'art. 50, c. 3, lett. b) e c) del decreto-legge n. 189/2016, pari a complessivi 27.881.901 euro (22.374.982,99+5.506.919,99). Il pagamento da parte del Commissario avviene sulla base delle rendicontazioni della effettiva spesa sostenuta, trasmesse, di regola, nell'anno successivo a quello di competenza.

Le due società gestiscono in autonomia, secondo i profili professionali e le FTE concordati nelle convenzioni, sia il reclutamento del personale, sia la relativa contrattualizzazione (per fattispecie contrattuale e livello di corrispettivo/retribuzione) che varia da rapporto a tempo determinato (fattispecie più utilizzata da Invitalia s.p.a.) a contratto di collaborazione e di consulenza. Il personale così impiegato presso la struttura commissariale e gli USR affianca il personale dipendente senza alcuna preventiva e specifica assegnazione di compiti, che rientra nelle prerogative organizzative delle rispettive amministrazioni. Invero la previsione dell'art. 50, comma 3, lett. b) e c), del DL n. 189/2016 definisce una modalità straordinaria di reclutamento/avvalimento di personale, in parte interno alle PA, attraverso i comandi da altre amministrazioni, ed in parte esterno, tramite le convenzioni. Tutto il personale così acquisito dalla struttura commissariale e dagli

USR presta la propria opera negli uffici con una stretta collaborazione ed intercambiabilità nelle funzioni istruttorie tra personale interno ed esterno.

Il personale effettivamente impiegato dalle due società è rappresentato nella tabella che segue nella quale, per ciascun anno, è riportato anche il relativo costo.

Tabella n. 69 – Personale di Invitalia e Fintecna *(in euro)*

	2016	2017	2018	2019	2020	Totale
Invitalia						
Personale effettivamente impiegato per la struttura commissariale e gli USR	6 FTE dal 10/11/2016 al 31/12/2016;	71 FTE con turn-over nell'arco dell'anno	80 FTE con turn-over nell'arco dell'anno	77 FTE con turn-over nell'arco dell'anno	77 FTE con turn-over nell'arco dell'anno	
Corrispettivo previsto da convenzione, addendum e rinnovo (IVA inclusa)	650.000,00	6.968.830,32	6.968.830,32	6.919.369,08	6.997.134,97	28.504.164,69
Corrispettivo versato (IVA inclusa)	95.476,22	6.080.052,18	6.727.715,11	6.11.4.507,28	3.357.232,21 (relativo al 1° sem. 2020, rendicontato)	22.374.983,00
Numero di pratiche lavorate[9]	/	/	/	/	/	/
Fintecna						
Personale effettivamente impiegato per la struttura commissariale	15 Dip. +1 Capo Progetto	30 Dip. (8 FTE) + Capo Progetto + 39 coll.	19 Dip. (8 FTE) + 1 Capo Progetto + 37 coll.	Dip. 13 (8 FTE) + 1 Capo Progetto + Coll. 35	Dip. 13 (8 FTE) + 1 Capo Progetto + Coll. 34	
Corrispettivo previsto	200.000,00	3.500.000,00	3.500.000,00	3.479.440,00	3.479.440,00	14.158.880,00
Corrispettivo versato	101.548,68	2.639.287,00	2.766.084,31	0,00	0,00	5.506.919,99
Numero di pratiche lavorate rispetto alle unità impiegate	/	/	/	/	/	

Fonte: dati forniti dal Commissario straordinario per la ricostruzione.

Il "*corrispettivo previsto*" corrisponde al costo complessivo per esercizio desunto dall'allegato tecnico alle convenzioni e il "*corrispettivo versato*" corrisponde a quanto pagato dal Commissario nell'esercizio di competenza, a seguito di istruttoria positiva sulle rendicontazioni presentate.

7.2. Gli esperti e consulenti

Nell'ambito del contingente di personale assegnato alla struttura del Commissario straordinario ai sensi dell'art. 2 del D.P.R. 9 settembre 2016, sono compresi fino a 10 esperti, compreso un consigliere giuridico, da scegliere tra persone di comprovata

competenza professionale ed esperienza e da nominare ai sensi dell'art. 9, d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303.

La possibilità di conferire incarichi di studio e/o consulenza è stata subordinata alla previa valutazione di spiccate e preminenti competenze nelle materie tecnico-scientifiche attinenti alle attività e ai compiti da svolgere; per il trattamento economico è stato stabilito che si provvedesse con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze su proposta del Commissario straordinario, nel limite massimo di quarantottomila euro annui, comprese le spese (ordinanze nn.15/2017, 106/2020 e n. 115/2021).

In sede istruttoria sono stati forniti i dati relativi agli incarichi attribuiti e al costo corrispondente, che complessivamente ammonta a poco più di 900 mila euro nel periodo di riferimento (2017 – 31 maggio 2020)[85].

[85] In sede istruttoria è stato rilevato che, ai fini di un più agevole monitoraggio e controllo della spesa, i costi per esperti sono stati classificati come spese di funzionamento unitamente alle spese per missione, ancorché tale classificazione risulti ininfluente ai fini contabili, trattandosi di una gestione in contabilità speciale. Ciò è avvenuto in linea con quanto praticato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri che, nella propria "Direttiva per la formulazione delle previsioni di bilancio per l'anno 2017 e per il triennio 2017-2019…", richiamando le circolari RGS n. 5/2009 e RGS n. 31/2015, individua tra le spese di funzionamento, alla voce "consumi intermedi", anche il rimborso delle spese di missione e gli incarichi di studio ad esperti e consulenze, accumunandoli, in via esemplificativa, alle spese per manutenzione, per acquisito di beni di consumo, utenze, servizi di pulizia e quant'altro (cfr. Direttiva PCM- pag. 10 in Allegato 4).

Tabella n. 70 – Incarichi conferiti dal Commissario straordinario

Numero atto (con anno di conferimento)	Riferimento normativo	Descrizione oggetto	Durata incarico	Compenso lordo[86]	Anno/i finanziario/i di imputazione
Dec. 36/2017	DPR 09.09.16	Incarico esperto	30/11/2017 -10/09/2018	23.333,33	2017-2018
Dec. 323/2018	DPR 09.09.16	Incarico esperto	01/11/2018 – 31/12/2018	8.000,00	2018
Dec. 82/2018 e Dec. 244/2018	DPR 09.09.16	Incarico esperto	03/04/2018 -31/12/2018	31.733,33	2018
Dec. 38/2017 e Dec. 177/2018	DPR 09.09.16	Incarico esperto	05.10.2017 -30.06.2018	27.610,89	2017-2018
Dec. 39/2017, dec. 123/2018, dec. 129/2018 e dec. 217/2018	DPR 09.09.16	Incarico esperto	05/10/2017 -28/02/2018 e 12/05/2018 -29/08/2018	26.305,13	2017-2018
Dec. 40/2017	DPR 09.09.16	Incarico esperto	01/12/2017 -10/09/2018	29.050,39	2017-2018
Dec. 37/2017 e dec. 305/2018	DPR 09.09.16	Incarico esperto	18/10/2017 -31/12/2018	44.980,64	2017-2018
Dec. 17/2018 e 279/2018	DPR 09.09.16	Incarico esperto	07/02/2018 -10/09/2018 e 25/09/2018 -27/10/2018	27.866,21	2018
Dec. 300/2018	DPR 09.09.16	Incarico esperto	03/10/2018 -31/12/2018	10.558,10	2018
Dec. 315/2020	DPR 09.09.16	Incarico esperto	18/10/2018 -31/12/2018	9.700,00	2018
Dec. 2/2018	DPR 09.09.16	Incarico esperto	01/01/2018 – 31/12/2018	42.700,00	2018
Dec. 41/2017	DPR 09.09.16	Incarico esperto	20/09/2017 – 10/09/2018	38.064,00	2017-2018
Dec. 57/2019	DPR 09.09.16	Incarico esperto	21/02/2019 – 31/12/2019	45.500,00	2019
Dec. 395/2018	DPR 09.09.16	Incarico esperto	01/01/2019 – 31/12/2020	96.000,00	2019-2020
Dec. 29/2019	DPR 09.09.16	Incarico esperto	21/01/2019 -31/12/2019	89.140,04	2019-2020
Dec. 371/2019 addendum prot. 13808/2020	DPR 09.09.16	Incarico esperto	01/10/2019 – 31/05/2020	32.000,00	2019-2020
Dec. 371/2019 addendum prot. 13809/2020	DPR 09.09.16	Incarico esperto	01/05/2019 – 31/05/2020	68.000,00	2019-2020
Dec. 32/2019 e dec. 536/2019	DPR 09.09.16	Incarico esperto	01/02/2019 -31/12/2019 e 01/01/2020 -31/12/2020	92.000,00	2019-2020
Dec. 39/2019	DPR 09.09.16	Incarico esperto	01/02/2019 – 31/12/2019	44.000,00[87]	2019
Dec. 81/2020	DPR 09.09.16	Incarico esperto	18/03/2020 – 31/12/2020	0,00	
Dec. 65/2020	DPR 09.09.16	Incarico esperto	05/03/2020 -31/12/2020	39.612,90	2020
Dec. 80/2020	DPR 09.09.16	Incarico esperto	11/03/2020 -31/12/2020	38.580,65	2020
Dec. 108/2020	DPR 09.09.16	Incarico esperto	06/04/2020 – 31/12/2020	35.333,25	2020
TOTALE				900.068,86	

Fonte: documentazione trasmessa dall'ufficio commissariale.

[86] Per gli incarichi in essere al 31.05.2020 il compenso lordo indicato è quello previsto dal decreto di incarico; per gli incarichi conclusi è stato indicato il compenso lordo effettivamente erogato.

[87] Il presente contratto non ho prodotto gli effetti giuridici previsti, pertanto nessuna spesa è stata caricata sulla contabilità speciale del Commissario.

Va rilevato che gli incarichi, attribuiti ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. n. 303/1999, sono stati formalizzati solo inizialmente dal Presidente del Consiglio dei ministri, mentre successivamente sono stati sottoscritti dallo stesso Commissario straordinario[88].

Gli esperti sono stati spesso incaricati della titolarità di uffici di staff, con funzioni di diretta collaborazione con il Commissario straordinario[89]. In alcuni casi gli incarichi sono stati rinnovati, con contestuale incremento del relativo compenso.

7.3. Gli ulteriori costi della struttura commissariale

La valutazione dei costi complessivi della struttura commissariale impone che alle spese per il personale vadano aggiunte le spese strumentali che l'art. 50, c. 3-quinquies[90], del d.l. n. 189/2016, pone a carico della contabilità speciale.

Secondo quanto riferito in sede istruttoria, tale costo ammonta complessivamente, per tutto il periodo considerato e fino al 31 maggio 2020, ad euro 785 mila euro, come indicato nella tabella sotto riportata.

Si tratta di spese relative alla struttura commissariale, che aveva una sede centrale presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, poi trasferita, e una seconda sede operativa a Rieti, per ragioni di prossimità ai luoghi colpiti dal sisma. Per quest'ultima, nell'esercizio 2017, la voce "consumi intermedi" della contabilità speciale 6035 comprende le spese sostenute per l'allestimento delle postazioni di lavoro (computer, stampanti, etc.) oltre alle voci di spesa ordinarie relative alle utenze, alla cancelleria, alla pulizia dei locali. Va peraltro rilevato che la sede di Rieti, individuata a seguito della prima scossa dell'agosto 2016, oggi risulta decentrata rispetto ai territori interessati dai successivi eventi sismici.

---

[88] Gli atti di attribuzione di detti incarichi adottati dal Commissario straordinario sono stati ritenuti non rientranti tra quelli sottoposti al controllo di legittimità della Corte dei conti ai sensi dell'art. 33, c. 1, del d.l. n. 189/2016, non avendo natura regolatoria e organizzativa.

[89] Quasi tutti gli incarichi hanno ad oggetto attività di amministrazione attiva e si traducono nella predisposizione di provvedimenti. Negli incarichi è di norma indicata l'assenza di cause di incompatibilità, resa dagli interessati o accertata dai relativi organi di autogoverno.

[90] La norma recita: "Alle spese per il funzionamento della struttura commissariale si provvede con le risorse della contabilità speciale prevista dall'articolo 4, c. 3".

Tabella n. 71 – Altri costi sostenuti dal Commissario straordinario (*in euro*)

Voci di spesa	Importo 2016	Importo 2017	Importo 2018	Importo 2019	Importo 2020	Totale
Rimborso spese dei membri CTS	0,00	7.931,34	4.892,70	0,00	0	12.824,04
Rimborsi spese di missione	0.00	15.890,30	4.323,04	8.681,02	5.735,36	34.629,72
Utenze gas, energia, acqua, canoni stampanti, acquisto postazioni informatiche, autonoleggio, carburanti, vigilanza, cancelleria	0.00	100.488,86	136.813,43	135.293,31	199.061,18	571.656,78
Pagamento iva, oneri fiscali Tesoro dello Stato		23.879,41	30.455,51	31.364,65	78.876,17	164.575,74
Altro[91]		24.475,33	45.413,35	29.436,46	183.051,90	282.377,04
Totale		**172.665,24**	**221.898,03**	**204.775,44**	**466.724,61**	**1.066.063,32**

Fonte: Commissario straordinario di Governo.

Sulla contabilità speciale 6035 gravano anche i costi per il compenso del Commissario straordinario; inizialmente, ai sensi di quanto disposto dall'art. 3 del DPR del 9 settembre 2016, tale compenso avrebbe dovuto essere determinato da apposito DPCM, nei limiti stabiliti dall'articolo 15, c. 3, del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.

Con i successivi DPCM di nomina del Commissario, il compenso è stato determinato, sempre nei limiti di quanto stabilito dall'art. 15 sopra richiamato, in euro 50.000 annui per la parte fissa e ulteriori euro 50.000 per la parte variabile[92].

Di fatto alcuni Commissari non hanno percepito alcun compenso in considerazione dello status di parlamentare[93].

[91] Come chiarito in sede istruttoria, nella voce "Altro" sono ricomprese le seguenti principali spese: il pagamento della Tari per la sedi di Rieti pari a circa 14.000 euro per esercizio; una consulenza specialistica fornita dall'arch. Boeri pari a circa 15.500 e incidente sugli esercizi 2017 e 2018; spese per la sicurezza sul lavoro, formazione del personale e per la manutenzione ordinaria e straordinaria della sede di Rieti; il pagamento nel 2018 della somma di 20.000 euro per studi legati alla microzonazione sismica svolti dal CNR; il corrispettivo di circa euro 5.000 pagati allo studio di consulenza fiscale e del lavoro che supporta la Struttura per il calcolo del tabellare e degli accessori spettanti al personale comandato; una spesa di euro 8.000 per l'assicurazione della sede di Rieti; altre spese residuali legate all'ordinario funzionamento dell'ufficio. Nell'esercizio 2020, in particolare, è ricompresa la spesa per l'implementazione del MUDE, il sistema che gestisce le richieste di contributo relative alla ricostruzione privata per euro 152.152 e la spesa di consulenza geologica pari a euro 30.899,90.

[92] Il DPCM 5 ottobre 2018 stabilisce che la parte variabile del compenso deve essere liquidata in un'unica soluzione, alla scadenza del mandato, in quanto subordinata alla valutazione dell'autorità politica, previa acquisizione di opportuna documentazione sull'attività svolta nel periodo di riferimento, in relazione al raggiungimento degli obiettivi assegnati.

[93] Analogamente, i quattro vice-Commissari, in quanto presidenti di Regione, non percepiscono alcun compenso, né usufruiscono di rimborsi per spese legate allo svolgimento delle attività istituzionali.

CAPITOLO V
LO STATO DI ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI RELATIVI ALLA RICOSTRUZIONE PRIVATA

Sommario: 1. La disciplina della ricostruzione privata. - 2. Lo stato di attuazione degli interventi. - 3. Interrelazione fra fase dell'emergenza e della ricostruzione.

1. La disciplina della ricostruzione privata

Il d.l. n. 189/2016 prevede la possibilità di concedere contributi per gli interventi di ricostruzione o di recupero degli immobili privati distrutti o danneggiati dalla crisi sismica, da attuarsi nel rispetto dei limiti, dei parametri e delle soglie stabiliti con ordinanze del Commissario straordinario. A quest'ultimo spetta compito di coordinare gli interventi, sovraintendere all'attività dei vice-Commissari di concessione ed erogazione dei relativi contributi e vigilare sulla fase attuativa degli interventi stessi.

Il decreto contiene un'apposita norma (art. 5) dedicata alla "Ricostruzione privata", nell'ambito della quale dispone che il Commissario straordinario, con ordinanza, provveda a:

- individuare i contenuti del processo di ricostruzione, distinguendo le varie tipologie di interventi[94];

[94] L'art. 5, c. 1, lett. a), prevede interventi di immediata riparazione degli edifici che presentano danni lievi, di ripristino o ricostruzione puntuale delle abitazioni e attività produttive che presentano danni gravi, di ricostruzione integrata dei centri e nuclei storici o urbani gravemente danneggiati o distrutti. L'art. 5, c. 2, prevede: a) riparazione, ripristino o ricostruzione degli immobili di edilizia abitativa e ad uso produttivo e per servizi pubblici e privati, e delle infrastrutture, dotazioni territoriali e attrezzature pubbliche distrutti o danneggiati, in relazione al danno effettivamente subito; b) gravi danni a scorte e beni mobili strumentali alle attività produttive, industriali, agricole, zootecniche, commerciali, artigianali, turistiche, professionali, ivi comprese quelle relative agli enti non commerciali, ai soggetti pubblici e alle organizzazioni, fondazioni o associazioni con esclusivo fine solidaristico o sindacale, e di servizi, inclusi i servizi sociali, socio-sanitari e sanitari, previa presentazione di perizia asseverata; c) danni economici subiti da prodotti in corso di maturazione ovvero di stoccaggio ai sensi del regolamento (UE) n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari, previa presentazione di perizia asseverata; d) danni alle strutture private adibite ad attività sociali, socio-sanitarie e socio-educative, sanitarie, ricreative, sportive e religiose; e) danni agli edifici privati di interesse storico-artistico; f) oneri sostenuti dai soggetti che abitano in locali sgomberati dalle

- definire criteri di indirizzo per la pianificazione, la progettazione e la realizzazione degli interventi di ricostruzione e di ripristino degli edifici distrutti e di quelli danneggiati;
- individuare le varie tipologie di immobili e i diversi livelli di danneggiamento;
- definire i criteri in base ai quali le Regioni, su proposta dei Comuni, perimetrano i centri e nuclei di particolare interesse che risultano maggiormente colpiti e nei quali gli interventi sono realizzati attraverso strumenti urbanistici attuativi;
- stabilire i parametri per la determinazione del costo degli interventi ed i costi parametrici (art. 5, c. 1).

I Comuni curano la pianificazione urbanistica connessa alla ricostruzione, al fine di programmare in maniera integrata gli interventi di:

a) ricostruzione o ripristino degli edifici pubblici o di uso pubblico, con priorità per gli edifici scolastici, compresi i beni ecclesiastici e degli enti religiosi, dell'edilizia residenziale pubblica e privata e delle opere di urbanizzazione secondaria, distrutti o danneggiati dal sisma;

b) ricostruzione o ripristino degli edifici privati residenziali e degli immobili utilizzati per le attività produttive distrutti o danneggiati dal sisma;

c) ripristino e realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria connesse agli interventi da realizzare (art. 11, cc. 1 e 2).

A tal fine i Comuni, con il supporto degli Uffici speciali per la ricostruzione, predispongono strumenti urbanistici attuativi, completi dei relativi piani finanziari e, acquisito il parere della Conferenza permanente, li approvano definitivamente. (art.

---

competenti autorità, per l'autonoma sistemazione, per traslochi, depositi, e per l'allestimento di alloggi temporanei; g) delocalizzazione temporanea delle attività economiche o produttive e dei servizi pubblici danneggiati dal sisma al fine di garantirne la continuità; allo scopo di favorire la ripresa dell'attività agricola e zootecnica e ottimizzare l'impiego delle risorse a ciò destinate, la definitiva delocalizzazione in strutture temporanee delle attività agricole e zootecniche che, per le loro caratteristiche, possono essere utilizzate in via definitiva è assentita, su richiesta del titolare dell'impresa, dall'Ufficio regionale competente; h) interventi sociali e socio-sanitari, attivati da soggetti pubblici, nella fase dell'emergenza, per le persone impossibilitate a ritornare al proprio domicilio; i) interventi per far fronte ad interruzioni di attività sociali, socio-sanitarie e socio-educative di soggetti pubblici, ivi comprese le aziende pubbliche di servizi alla persona, nonché di soggetti privati, senza fine di lucro.

11).

Competenti alla concessione del contributo sono i vice-Commissari, i quali definiscono con decreto il procedimento avviato con la presentazione dell'istanza agli uffici speciali per la ricostruzione territorialmente competenti (o, nei casi espressamente previsti, ai Comuni) i quali, verificata la spettanza del contributo e il relativo importo, trasmettono al vice Commissario la proposta di concessione. (art. 12, cc. 1, 3 e 4).

In attuazione di quanto previsto dal decreto, il Commissario straordinario ha adottato diverse ordinanze finalizzate a disciplinare compiutamente la materia.

In particolare, ha definito i criteri e i parametri per la determinazione dei costi ammissibili a contributo e la successiva quantificazione dei contributi concedibili, sia per gli interventi immediati di riparazione e rafforzamento locale di edifici che hanno riportato danni lievi che per il ripristino con miglioramento sismico di interi edifici gravemente danneggiati o per la ricostruzione di quelli distrutti, aventi destinazione d'uso abitativo ed eventualmente comprendenti anche unità immobiliari a destinazione produttiva (industriale, commerciale, artigianale, agricola, uffici, servizi), dichiarati inagibili con ordinanza comunale.

La procedura si presenta articolata e complessa, con l'intervento di diversi soggetti istituzionali[95]. Le richieste di contributo sono acquisite mediante l'utilizzo della piattaforma informatica denominata Modello Unico Digitale per l'Edilizia (MUDE), che costituisce il sistema individuato con l'ordinanza commissariale n. 65/2018 per

[95] La domanda di contributo costituisce segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) ai sensi dell'art. 22 del DPR 380/2001 o domanda di permesso a costruire ai sensi dell'art. 20 dello stesso decreto. L'USR, all'esito della verifica preliminare, trasmette al comune la documentazione necessaria per le verifiche di competenza in ordine alla conformità urbanistica ed edilizia dell'intervento. Il comune procede all'attività istruttoria finalizzata al rilascio del titolo abilitativo edilizio e adotta le proprie determinazioni dandone comunicazione all'Ufficio speciale per la ricostruzione. All'esito dell'istruttoria assegnata, l'Ufficio speciale acquisisce l'autorizzazione ai fini sismici e l'eventuale parere della conferenza regionale, verifica l'ammissibilità al finanziamento dell'intervento, approva il progetto per l'importo ritenuto congruo e provvede a richiedere il Codice unico di progetto (CUP) e il codice CIG dandone comunicazione al richiedente. Il Vice Commissario emette il provvedimento di concessione del contributo informandone il richiedente, l'istituto di credito ed il comune mediante la procedura informatica. Il contributo è erogato dall'istituto di credito prescelto dal richiedente all'impresa esecutrice dei lavori ed ai professionisti che hanno curato la progettazione, la direzione dei lavori, il collaudo ed il coordinamento del progetto per la sicurezza nei tempi e nei modi di seguito indicati. L'Ufficio speciale, entro 20 giorni dall'accettazione degli stati di avanzamento e del quadro economico a consuntivo, trasmette all'istituto di credito segnalato dal richiedente l'atto di determinazione del contributo e ne autorizza l'erogazione ad ogni stato di avanzamento lavori e a consuntivo degli stessi previa verifica della regolarità contributiva tramite acquisizione del relativo documento unico (DURC).

consentire la gestione di tutto il flusso documentale che vede coinvolti gli attori del processo di ricostruzione privata[96].

Il decreto-legge 24 ottobre 2019, n. 123, convertito con modificazioni dalla legge 12 dicembre 2019, n. 156, ha disciplinato, in particolare con l'art. 3 che ha aggiunto l'art. 12-bis al decreto-legge 189/2016, nuove modalità per la semplificazione e l'accelerazione della ricostruzione privata, affidando ai poteri di ordinanza del Commissario straordinario la definizione delle modalità procedimentali e dei limiti di importo dei lavori.

In attuazione del disposto normativo il Commissario straordinario ha adottato l'ordinanza n. 100 del 9 maggio 2020, nell'intento di favorire la semplificazione amministrativa a fronte della stratificazione della legislazione ordinaria, speciale e delle numerosissime ordinanze che hanno nel tempo determinato un quadro regolatorio della ricostruzione privata assai complesso e di difficile conoscibilità ed operatività.

La nuova procedura semplificata, che attribuisce ai professionisti il compito di certificare progetti e conformità degli interventi, riducendo drasticamente i tempi necessari per ottenere il contributo, è prevista per tutti gli interventi di riparazione, ripristino, adeguamento sismico e ricostruzione per i quali il costo convenzionale, determinato con certificazione dal professionista, sia inferiore a valori prestabiliti[97] con ordinanza commissariale. Secondo le nuove modalità, il professionista assume la qualifica e la responsabilità di incaricato di pubblico servizio nella certificazione di conformità legale dell'intervento - con l'introduzione del concetto di conformità dell'intervento all'edificio preesistente - e nella determinazione del contributo

[96] Al riguardo, nella due diligence, Invitalia ha voluto precisare che trattasi di un servizio esclusivamente di repository informatico, non sostitutivo dei sistemi di protocollo, gestione documentale notifica tramite PEC, che rimangono in capo alle Amministrazioni.

[97] Tali valori sono fissati in: a) euro 600.000,00, per gli interventi di immediata riparazione per il rafforzamento locale degli edifici residenziali e produttivi che presentano danni lievi; b) euro 2.000.000,00, per gli interventi di ripristino con miglioramento o adeguamento sismico o di nuova costruzione per le abitazioni o le attività produttive che presentano danni gravi; c) euro 7.500.000,00, per gli interventi unitari volontari o obbligatori.

concedibile, mentre gli Uffici comunali e gli stessi USR, per quanto di competenza, assumono un ruolo prevalente di controllo e verifica[98].

Gli USR eseguono i controlli a campione che sono sia di natura preventiva che successiva alla concessione dei contributi. Nel primo caso la misura del campione è del 20% delle domande di contributo presentate nel mese precedente; nel secondo caso, ai sensi del comma 5 dell'art. 12 del decreto-legge n. 189/2016, è del 10% delle concessioni di contributo, sempre su base mensile. La stessa misura si applica anche a fine lavori. Ove possibile, anche al di fuori dei casi precedenti, gli USR procedono, comunque, a controlli e verifiche prima della conclusione dei lavori, assumendo i relativi provvedimenti o segnalando al Comune le eventuali irregolarità.

Dalle nuove disposizioni deriva, da un lato, una definizione più puntuale dei compiti attribuiti a ciascuno degli attori coinvolti nel processo di ricostruzione, e dall'altro, tempi certi di svolgimento dei procedimenti che (fatti salvi i casi che ricadono nel campione estratto, per cui si applica il procedimento istruttorio ordinario ex art. 12 del d.l. n. 189/2016) vanno da un minimo di 60 ad un massimo di 120 giorni nei casi di presenza di vincoli sugli immobili, che richiedono la necessità di convocare la conferenza di servizi regionale per il rilascio di nullaosta, pareri, autorizzazioni comunque denominate. In questo modo sono stati ridotti drasticamente i tempi necessari per ottenere il contributo i quali, prima dell'ordinanza in esame, secondo quanto comunicato in sede istruttoria, si attestavano su una media di oltre 16 mesi.

Altre misure hanno consentito di assicurare un flusso di liquidità ai tecnici ed alle imprese impegnate nella ricostruzione in una fase difficile per l'intero sistema produttivo del Paese, bloccato dall'emergenza sanitaria[99].

---

[98] Al riguardo il d.l. n. 76/2020 ha modificato l'art. 12 del d.l. n. 189/2016 disponendo, tra l'altro, che gli interventi di ricostruzione sono in ogni caso realizzati con SCIA edilizia, senza obbligo di speciali autorizzazioni.

[99] L'ordinanza n. 94 del 20 marzo 2020 ha previsto la possibilità da parte degli USR di riconoscere un'anticipazione a favore dei professionisti per le prestazioni tecniche relative alla progettazione, per la redazione della relazione geologica e per l'esecuzione delle indagini specialistiche.
L'ordinanza n. 97 del 1° aprile 2020 ha dettato disposizioni straordinarie per il pagamento dei lavori, spese tecniche, nonché acquisto o ripristino di beni mobili strumentali e scorte, in deroga a quanto previsto dalle Ordinanze che regolano le modalità di pagamento dell'avanzamento lavori. In particolare, ha consentito di richiedere il pagamento dei SAL relativi agli interventi di ricostruzione

Con l'ordinanza n. 107 del 20 agosto 2020, inoltre, è stata prevista l'introduzione dei Programmi Straordinari della Ricostruzione (P.S.R.), di cui all'art. 3-bis, c. 1, del d.l. n. 123/2019, strumenti di programmazione delle attività della ricostruzione con valenza urbanistica nelle parti in cui autorizzano gli interventi edilizi in deroga alla pianificazione urbanistica comunale e territoriale, nei limiti previsti dal c. 2 dello stesso art. 3-bis. [100]. L'ordinanza, corredata da specifiche Linee guida, individua natura e funzioni dei P.S.R., indica i criteri per la redazione della relativa proposta da parte dei Comuni, definisce la procedura di formazione e approvazione e istituisce un fondo dedicato.

È previsto, altresì, un meccanismo per recuperare le circa 8.000 domande presentate con le vecchie procedure e riportarle nell'ambito di quelle previste dall'ordinanza n. 100/2020, con finalità di semplificazione e accelerazione.

Medesima finalità di accelerazione potrebbero realizzare anche l'autorizzazione all'assunzione, da parte degli USR e dei Comuni, di nuovo personale di tipo tecnico o amministrativo-contabile da impiegare esclusivamente nei servizi necessari alla ricostruzione (ordinanza n. 96 del 1° aprile 2020) e l'allargamento della platea degli Uffici competenti all'istruttoria e al rilascio della concessione di contributo (ordinanza n. 99 del 30 aprile 2020 in attuazione dell'art. 3, c. 4-bis, del d.l. n. 189/2016, come modificato dal d.l. n. 32/2019)[101].

Di rilievo, per le questioni in esame, anche l'ordinanza 109 che regola anche l'utilizzo del Superbonus edilizio al 110% in combinazione con il contributo e l'ordinanza n. 116, che disciplina i contributi per gli immobili storici. Infine, con ordinanza n. 119 del 13 agosto 2021, sono state inserite ulteriori norme acceleratorie che incidono sulle procedure di pagamento alle imprese dei SAL.

---

privata in corso, delle spese tecniche nonché delle spese sostenute per gli interventi sui beni mobili strumentali e per il ripristino delle scorte, presentando la richiesta agli USR, accompagnata da specifica attestazione della percentuale dello stato di avanzamento dei lavori.

[100]Gli interventi sono autorizzati a condizione che siano diretti alla realizzazione di edifici conformi a quelli preesistenti quanto a collocazione, ingombro planivolumetrico e configurazione degli esterni, fatte salve le modifiche planivolumetriche e di sedime necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, igienico-sanitaria e di sicurezza.

[101] I procedimenti per i quali è possibile l'istruttoria da parte dei comuni sono quelli relativi agli immobili e alle unità strutturali danneggiate private che risultino classificati inagibili con esito "B" "C" o "E"(schede AeDES e perizie asseverate).

2. Lo stato di attuazione degli interventi

I dati dello stato di attuazione degli interventi vengono di seguito riportati, come forniti dal Commissario in sede istruttoria.

Tabella n. 72 – Domande di contributo presentate per la ricostruzione privata (al 31 dicembre 2020)

Regione	Danni lievi		Danni gravi		Totale domande presentate (danni lievi/danni gravi)		Domande accolte (danni lievi/danni gravi)		Accolte/ presentate	
Anno	**2019**	**2020**	**2019**	**2020**	**2019**	**2020**	**2019**	**2020**		
Abruzzo	1422	2909	346	568	1768	3477	215	548	12,16%	15,76%
Lazio	855	1512	358	584	1213	2096	415	660	34,21%	31,49%
Marche	5096	7444	2207	3223	7303	10667	2902	4635	39,74%	43,45%
Umbria[102]	1449	2830	330	498	1779	3328	757	1103	42,55%	33,14%
TOTALE	**8822**	**14695**	**3241**	**4873**	**12063**	**19568**	**4289**	**6946**	**35,56%**	**35,50%**

Fonte: Corte dei conti su dati del Commissario straordinario di Governo.

La tabella che segue fornisce un aggiornamento relativo al primo semestre del 2021, dal quale si evince un'evidente accelerazione procedurale.

Tabella n. 73 - Domande di contributo per danni lievi e gravi presentate e accolte al 31 dicembre 2020 e aggiornamento al 30 giugno 2021

Richieste di contributo per danni lievi e gravi presentate		
	31-dic-20	**30-giu-21**
Abruzzo	3.477	3.524
Lazio	2.096	2.218
Marche	10.667	11.464
Umbria	3.328	3.463
TOTALE	**19.568**	**20.669**
Richieste di contributo per danni lievi e gravi accolte		
	31-dic-20	**30-giu-21**
Abruzzo	548	1.003
Lazio	660	1.024
Marche	4.635	6.549
Umbria	1.103	1.687
TOTALE	**6.946**	**10.263**

Fonte: Corte dei conti su dati del Commissario straordinario di Governo.

[102] Come precisato nelle memorie conclusive trasmesse da Vice-Commissario e dall'USR Umbria, in attuazione delle disposizioni dell'O.C. n. 108/2020 art. 5, delle n. 1549 istanze presentate nel solo 2020, n. 1088 (n. 447 presso l'USR e n. 641 presso i comuni di Spoleto, Cascia e Norcia, in attuazione dell'O.C. n. 99/2020), sono state presentate nella forma semplificata di cui alla richiamata ordinanza; pertanto un consistente numero di istanze alla fine del 2020 non erano effettivamente istruibili, in quanto necessitanti di documentazione ad integrazione e completamento nei termini stabiliti dall'O.C. n. 108/2020 medesima e successivamente prorogati con successive ordinanze commissariali (O.C. 111/2020 e 114/2021). In considerazione di quanto esposto, le istanze "lavorabili" alla fine del 2020 erano pari alla differenza tra le istanze totali alla fine del 2020 (n. 3328) e quelle presentate ai sensi dell'art. 5 dell'O.C. n. 108 (1088), per una percentuale conseguente pari teoricamente al 49,24 per cento.

Circa un terzo del totale complessivo delle domande di contributo per la ricostruzione (RCR), dall'avvio della ricostruzione, risultano essere state presentate nel periodo da giugno 2020 a giugno 2021 (6.721 richieste). Nel corso dell'ultimo anno e mezzo il numero delle domande di contributo è quasi raddoppiato.

Le domande presentate riguardano circa 22 mila edifici, e sono riferite a 52 mila unità immobiliari. I tre quarti delle domande presentate riguardano interventi di riparazione dei danni lievi.

Il sensibile aumento delle richieste di contributo è da collegare alle numerose ordinanze adottate nel corso del 2020 e nei primi mesi del 2021, il cui contenuto è stato descritto nel paragrafo precedente e, presumibilmente, anche al fatto che non sono intervenute nuove proroghe alla scadenza del termine per le istanze relative ai cosiddetti "danni lievi", mentre in passato tale termine è stato più volte prorogato (ben undici volte).

Si richiamano, in particolare, le ordinanze commissariali nn. 103 e 108 del 2020, con le quali è stata prevista una forma semplificata per le domande per i danni lievi da presentare in entro il 30 novembre 2020, con la possibilità di integrare e completare successivamente, entro termini diversi a seconda della tipologia degli interventi i quali, comunque, avrebbero dovuto concludersi entro il 30 aprile 2021. Con ordinanza 114 del 30 aprile 2021, detti termini - previsti dall'art. 8, c. 8, dell'ordinanza n. 111/2020 - sono stati ridefiniti e prorogati al 31 maggio 2021, per le fattispecie di cui alle lett. *a)* e *b)* e al 30 giugno 2021, per le fattispecie di cui alla lett. *c)* della stessa norma.[103] Ciò in ragione della necessità di assegnare ai professionisti incaricati tempi congrui per adeguare i progetti alle nuove opportunità in tema di agevolazioni fiscali introdotte di cui all'art 119 del d.l. n. 34/2020 (cosiddetto "*superbonus*") nonché in considerazione

[103] Ordinanza n. 111/2021, art. 8, c. 8: a) 28 febbraio 2021, qualora l'intervento di riparazione si riferisca ad un edificio con almeno un'unità immobiliare utilizzata quale abitazione principale che goda delle agevolazioni connesse al contributo di autonoma sistemazione (CAS); b) 31 marzo 2021qualora l'intervento di riparazione si riferisca ad un edificio con almeno un'unità immobiliare utilizzata quale abitazione principale che goda delle agevolazioni connesse all'utilizzo delle soluzioni abitative in emergenza (SAE), ovvero riguardi un edificio ove siano presenti attività produttive delocalizzate ai sensi dell'articolo 2, c. 1, dell'ordinanza n. 9 del 14 dicembre 2016; c) 30 aprile 2021, in tutti i casi diversi da quelli descritti nel primo capoverso e nelle lettere a) e b.

delle criticità operative connesse alla situazione epidemiologica. Il termine per la presentazione delle domande relative agli edifici con danno lieve che fanno parte di aggregati edilizi più ampi è stato fissato, come per le domande per gli edifici con danni gravi, al 31/12/2021.

Già nel mese di novembre 2020 erano state presentate 4.485 pratiche in forma semplificata per i danni lievi le quali, a fine giugno, erano diventate, 14.793, per un importo complessivo di 1,7 miliardi di contributi richiesti. Al 30 giugno 2021 circa 2.000 di queste erano state formalmente completate, mentre per le residue è stata richiesta ai professionisti la definitiva integrazione documentale.

Scaduti i termini, restano ammissibili a finanziamento solo le unità immobiliari con danni lievi presenti negli aggregati, o in edifici collocati in zone rosse o perimetrate, o autorizzati al miglioramento sismico.

Per quanto concerne i danni gravi, al 30 giugno 2021, sulla Piattaforma informatica della struttura commissariale, erano presenti 5.876 RCR, per un contributo richiesto pari a 3,7 miliardi.

Con riferimento sia ai danni lievi che ai danni gravi, gli importi richiesti dai cittadini con istanze complessivamente presentate agli Uffici Speciali delle quattro Regioni, alla fine di giugno del 2021, ammontano quindi a circa 5,4 miliardi di euro.

Delle 20.669 domande presentate ne sono state approvate 10.263, con la concessione di un contributo complessivo di 2,7 miliardi di euro. Le istanze accolte sono raddoppiate nel corso dell'ultimo anno: erano 4.300 a fine 2019, 5.325 a fine giugno 2020, quasi 7 mila a fine 2020, fino alle oltre 10 mila attuali. Da gennaio a giugno 2021 sono stati approvati 3.317 decreti di concessione del contributo, circa 500 decreti al mese; un anno e mezzo fa, nel gennaio del 2019, la media era di circa 100 decreti al mese.

Tabella n. 74 – Ricognizione domande per danni lievi e gravi (al 30 giugno 2021) (importi in euro)

Regione	Totale presentate	Di cui concesse	Di cui respinte	Di cui in lavorazione	Importo richiesto	Importo concesso	Importo liquidato	Totale cantieri avviati	Di cui conclusi
Abruzzo	3.524	1.003	374	2.147	628.002.733	158.074.189	46.178.184	1.003	383
Lazio	2.218	1.024	366	828	385.032.406	253.681.778	104.642.033	1.024	488
Marche	11.464	6.549	371	4.544	3.692.392.729	1.968.988.092	791.543.251	6.549	3.417
Umbria [104]	3.463	1.687	243	1.533	686.978.088	582.448.800	92.972.471	1.614	635
Totale	**20.669**	**10.263**	**1.354**	**9.052**	**5.392.405.957**	**2.962.192.859**	**1.035.335.939**	**10.190**	**4.923**

Fonte: Commissario straordinario di Governo.

Le pratiche in istruttoria presentano una riduzione accentuata: alla fine di giugno 2021 erano poco più di 9 mila, con un calo di 1.500 unità rispetto alla fine dell'anno scorso, come rappresentato nella tabella a seguire. Quasi la metà delle pratiche in istruttoria, circa 4.300, erano in attesa delle integrazioni da parte dei professionisti che le hanno presentate, altre 2 mila attendevano le autorizzazioni dei Comuni e 2.650 erano in fase di lavorazione da parte degli Uffici speciali della ricostruzione regionali.

Tabella n. 75 – Stato domande per ricostruzione privata (al 30 giugno 2021)

Regioni	Presentate	In lavorazione	In capo al comune	In capo al profess.	In capo all'USR
Abruzzo	3.524	2.147	265	403	1.479
Lazio	2.218	828	151	144	200
Marche	11.464	4.544	1.326	1.189	407
Umbria	3.463	1.533	350	136	548
TOTALE	**20.669**	**9.052**	**2.092**	**1.872**	**2.634**

Fonte: Commissario straordinario di Governo.

Al notevole aumento delle domande approvate corrisponde una forte lievitazione dei contributi di ricostruzione effettivamente erogati attraverso da Cassa Depositi e Prestiti ed il sistema bancario convenzionato. Tra gennaio e giugno la CDDPP ha effettivamente versato 391 milioni di euro, più di quanto erogato nell'intero 2020 (381 milioni di euro). Nei successivi tre mesi, da giugno a settembre 2020, sono stati erogati

[104] Come rappresentato dal Vice-Commissario e dall'USR Umbria, il dato non è rappresentativo delle istanze effettivamente lavorabili in quanto una quota di istanze non risulta completata dai professionisti.

ulteriori 151 milioni di euro, per un totale di 541 milioni di euro nei primi nove mesi e di 1 miliardo e 226 milioni di euro dall'avvio della ricostruzione, come già precisato nel capitolo dedicato al finanziamento della ricostruzione.

Le oltre 10 mila richieste di contributo approvate si sono tradotte nell'apertura di altrettanti cantieri della ricostruzione privata. Alla data del 30 giugno scorso, erano stati conclusi i lavori in oltre 5 mila cantieri, con la consegna degli edifici ai proprietari. Secondo una stima le unità immobiliari già consegnate alle famiglie sono circa 12 mila, mentre i cantieri in corso riguardano la riparazione/ricostruzione di circa altre 13 mila unità immobiliari (abitazioni e immobili produttivi).

Si tratta di stime ricavabili dalla nuova Piattaforma informatica di gestione della ricostruzione approntata dalla struttura commissariale, che restituisce dati molto più completi rispetto a quelli estraibili dalla vecchia piattaforma di gestione delle pratiche sisma, il MUDE, che sarà progressivamente abbandonato.

La nuova piattaforma è stata predisposta anche per il monitoraggio telematico delle attività nei cantieri della ricostruzione privata previsto dal Protocollo di Legalità dello scorso aprile.

Agli sforzi recentemente posti in essere dal Commissario per il miglioramento degli strumenti di gestione e monitoraggio della ricostruzione privata, si è affiancata anche l'organizzazione dell'attività necessaria alla ricognizione puntuale del danno subito dagli immobili privati, residenziali e produttivi, già avviata prima dell'estate.

In particolare, il 30 settembre 2021 sono scaduti i termini per inoltrare la manifestazione di volontà per la presentazione della domanda di contributi per danni gravi (ex art. 9, c. 2, ordinanza n. 111/2020 e art. 7 ordinanza n. 117/2021). Con l'art. 2, comma 1, dell'ordinanza n. 121/2021, il suddetto termine è stato prorogato al 15 dicembre 2021.

L'analisi dei dati e degli elementi sopra riportati evidenzia come l'attuazione degli interventi di ricostruzione privata ha recentemente avuto una forte accelerazione, nonostante l'attività dei cantieri, come quella degli uffici pubblici, abbia subito nel corso dell'ultimo anno e mezzo molteplici interruzioni e rallentamenti a causa della pandemia, scontando notevoli difficoltà, anche negli ultimi mesi, per le dinamiche di

mercato indotte dalla pandemia stessa. Pesa, in particolare, l'aumento dei prezzi dei materiali da costruzione, al quale il Commissario ha fatto temporaneamente fronte, con l'ordinanza n. 118 di inizio settembre 2021, innalzando la misura del contributo per l'edilizia residenziale del 6 per cento e degli immobili produttivi dell'11 per cento, applicando l'incremento registrato dall'indice Istat dei costi costruzione tra il 2017 e il maggio 2021.

Secondo una stima le unità immobiliari già consegnate alle famiglie sono circa 12 mila, mentre i cantieri in corso riguardano la riparazione/ricostruzione di circa altre 13 mila unità immobiliari (abitazioni e immobili produttivi).

3. Interrelazione fra fase dell'emergenza e della ricostruzione

Da quanto comunicato in via istruttoria, risulta che il Commissario straordinario ha avviato, nel corso del 2021, con il supporto di Invitalia s.p.a., un'attività diretta all'analisi dello stato di attuazione degli interventi per l'assistenza alla popolazione e per la ripresa delle attività produttive nei territori interessati dagli eventi sismici a far data dal 24 agosto 2016, per la successiva definizione di un percorso di trasformazione della fase emergenziale, anche attraverso l'elaborazione di proposte normative da sottoporre al legislatore, che consentano un graduale rientro dei cittadini nelle abitazioni danneggiate dal sisma.

A tal fine è stato costituito un tavolo tecnico tra il Dipartimento della protezione civile, la struttura commissariale e Invitalia, al fine di verificare i dati già in possesso del Dipartimento della protezione civile, nonché la possibilità del loro utilizzo per le attività commissariali.

Nell'ambito del tavolo tecnico, è stato verificato che il Dipartimento della protezione civile dispone dei dati trasmessi dalle Regioni e organizzati in formato tabellare (excel), relativi ai beneficiari del contributo per l'autonoma sistemazione (CAS). Il sistema di erogazione del C.A.S. si articola in anticipi e restituzioni, in base al quale la Regione anticipa ai Comuni la provvista finanziaria necessaria per l'erogazione del C.A.S. e poi ne domanda la restituzione alla Protezione Civile. Il Dipartimento della protezione civile ha anche rappresentato che le Regioni, a cui i

Comuni che erogano il C.A.S. trasmettono i dati dei beneficiari, non utilizzano il medesimo sistema del Dipartimento per classificare tali dati e che pertanto non è costituita una banca dati unica da interrogare.

E' stato, altresì, verificato che l'elenco dei beneficiari del C.A.S. in possesso del Dipartimento della protezione civile non è raffrontabile con i dati in possesso del Commissario straordinario e degli USR contenuti nella Banca dati della ricostruzione privata (sistema MUDE, in via di trasmigrazione nella nuova Piattaforma informatica commissariale Gestione Digitale Sisma Centroitalia - GE.DI.SI., in fase di implementazione). Negli oltre 3.000 files messi a disposizione dalla Protezione Civile, l'unica possibilità di incrocio con la banca dati della ricostruzione è determinata dal codice fiscale del beneficiario, con scarsa possibilità di aggancio sui dati dell'immobile in quanto il dato è carente di elementi univoci e certi (nei files della Protezione Civile è presente solo l'indirizzo dell'abitazione danneggiata). Ulteriori dati, di tipo catastale, sono stati rinvenuti nelle banche dati in uso nella Regione Marche, con la quale, infatti, la rilevazione sta procedendo più speditamente. Di conseguenza Invitalia ha in corso un'attività di "censimento", attuata rivolgendosi direttamente agli oltre 370 comuni interessati alle forme di assistenza alla popolazione.

A tale riguardo, è in corso di approfondimento anche la possibilità di creare e di fornire ai Comuni, con il supporto di Invitalia, una piattaforma informatica per il caricamento corretto dei dati relativi all'assistenza alla popolazione, che consenta rapide estrazioni dei dati funzionali al raggiungimento degli obiettivi conoscitivi del Commissario straordinario. In particolare, attraverso detta Piattaforma potrebbe essere acquisita la dichiarazione sostitutiva di atto notorio (allegata alla O.D.P.C. n. 614 del 12/11/2019) che i nuclei familiari beneficiari di C.A.S. sono tenuti a presentare ai Comuni entro il 15 gennaio di ciascun anno, in caso di proroga dello stato d'emergenza oltre il 31 dicembre 2020. Al momento attuale tale dichiarazione è presentata in forma cartacea. Ciò consentirebbe di avere una banca dati dei beneficiari completa di tutti i dati necessari agli incroci e ai raffronti con i dati della ricostruzione.

Tale dichiarazione sostitutiva di atto notorio, secondo quanto stabilito dall'O.D.P.C. 779 del 20/05/2021, deve essere integrata attestando: *"a-bis) A decorrere dalla*

pubblicazione della presente ordinanza, aver provveduto, qualora proprietari o titolari di diritti reali di godimento di unità immobiliari che necessitano di interventi di immediata riparazione alla presentazione, entro il termine del 30 novembre 2020, della domanda di contributo per i danni lievi di cui all'art. 8 del decreto-legge n. 189 del 17 ottobre 2016,indicando il numero MUDE dell'istanza depositata, ovvero di trovarsi in una delle ipotesi di impedimento previste dalla circolare del Commissario straordinario per la ricostruzione n. 28612/2020 e dall'ordinanza del medesimo Commissario n. 111 del 23 dicembre 2020"; ovvero, "al di fuori delle ipotesi di cui alle lettere a) e a-bis) […] b-bis) In alternativa a quanto previsto dalla precedente lettera b), di optare per l'eco bonus e sisma bonus di cui all'art. 119, comma 4-ter del decreto-legge n. 34 del 19 maggio 2020 con contestuale rinuncia al contributo per la ricostruzione".

Si evidenzia, infine, che nei nuovi moduli predisposti nella Piattaforma informatica commissariale Gestione Digitale Sisma CentroItalia (GE.DI.SI.), già attivi, relativi alla Manifestazione di Volontà per la presentazione della domanda di contributi per danni gravi (ex art. 9, comma 2 ord. n. 111/2020) e alla Dichiarazione di Rinuncia al contributo in favore del Superbonus alternativo e rafforzato (ex art. 119, comma 4-ter del decreto legge n. 34/2020) è stata già prevista la dichiarazione che, ove ricorra il caso, evidenzia se gli occupanti dell'unità immobiliare inagibile per cui viene compilato il modulo sono assistiti da C.A.S.

In sede di memorie conclusive, è emerso che l'incrocio dei dati relativi ai titolari del Contributo di Autonoma Sistemazione e delle Soluzioni Abitative di Emergenza con quelli relativi alle richieste di contributo e alle manifestazioni di volontà presentate, ha permesso di individuare un rilevante numero di soggetti che, pur beneficiando dell'assistenza, non hanno ancora fatto passi concreti per la ricostruzione dell'abitazione danneggiata dal sisma. Al riguardo, il Commissario straordinario ha anche comunicato di aver avviato un'iniziativa di comunicazione e sensibilizzazione, attraverso i sindaci, per raggiungere tutti i cittadini i quali, approssimandosi la scadenza dei termini per la manifestazione di volontà, rischierebbero di perdere sia il contributo sia i benefici assistenziali.

CAPITOLO VI
LO STATO DI ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI RELATIVI ALLA RICOSTRUZIONE PUBBLICA

Sommario: 1. L'organizzazione della ricostruzione pubblica. – 2. Lo stato di attuazione degli interventi. – 2.1 Quadro generale - 2.2. Interventi per l'edilizia scolastica – 2.3. Interventi su edifici pubblici destinati a finalità abitative 2.4. Interventi sui dissesti idrogeologici. – 2.5. Interventi finanziati con le erogazioni liberali - 2.6. Gli interventi a favore dei beni culturali. - 2.7. Interventi su edifici pubblici interessati da precedenti sismi - 2.8. Interventi finanziati con le risorse della Camera dei Deputati 3. Lo stato di attuazione della ricostruzione pubblica sul territorio. - 3.1 La ricostruzione pubblica nella regione Abruzzo. -3.2 La ricostruzione pubblica nella regione Lazio. 3.3 La ricostruzione pubblica nella regione Marche. - 3.4 La ricostruzione pubblica nella regione Umbria. 3.5 La ricostruzione pubblica curata dal Commissario straordinario.

1. L'organizzazione della ricostruzione pubblica

Il d.l. n. 189/2016 ha disposto il finanziamento della ricostruzione pubblica attraverso la concessione di contributi a favore degli interventi per la ricostruzione, la riparazione ed il ripristino degli edifici pubblici, degli interventi volti ad assicurare la funzionalità dei servizi pubblici e degli interventi sui beni del patrimonio artistico e culturale (art. 14, c. 1)[105].

I contributi sono erogati in via diretta (art. 14, c. 7), secondo i criteri e le modalità attuative definiti dal Commissario straordinario con propri provvedimenti, adottati d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze (art. 14, c. 11).

Al Commissario straordinario sono attribuiti, inoltre, ampi poteri di programmazione, da esercitare con ordinanze, con le quali approvare:

- un piano delle opere pubbliche, comprensivo degli interventi sulle opere di urbanizzazione danneggiate, e un piano dei beni culturali, ciascuno articolato per le quattro Regioni interessate, che quantificano il danno e ne prevedono il

[105] La concessione di contributi è disposta a favore: *a) degli immobili adibiti ad uso scolastico o educativo e delle strutture edilizie universitarie, nonché degli edifici municipali, delle caserme, degli immobili demaniali, delle strutture sanitarie e socio sanitarie di proprietà pubblica e delle chiese e degli edifici di culto di proprietà di enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, di interesse storico-artistico e utilizzati per le esigenze di culto; a-bis) degli immobili di proprietà pubblica, ripristinabili con miglioramento sismico entro il 31 dicembre 2018, per essere destinati alla soddisfazione delle esigenze abitative; b) delle opere di difesa del suolo e delle infrastrutture e degli impianti pubblici di bonifica per la difesa idraulica e per l'irrigazione; c) degli archivi, dei musei e delle biblioteche; d) degli interventi di riparazione e ripristino strutturale degli edifici privati inclusi nelle aree cimiteriali e individuati come cappelle private*.

finanziamento in base alle risorse disponibili;

- piani finalizzati ad assicurare il ripristino, per il regolare svolgimento dell'anno scolastico 2017-2018, delle condizioni necessarie per la ripresa ovvero per lo svolgimento della normale attività scolastica, educativa o didattica;
- un piano di interventi sui dissesti idrogeologici (art. 14, c. 2).

Il decreto individua i soggetti competenti all'espletamento delle procedure di gara, alla predisposizione dei progetti e all'attuazione degli interventi relativi agli edifici pubblici (art. 14, cc. 3-quater, 3-quinquies e 3-sexies).

Per gli interventi di tutela del patrimonio culturale sono previste specifiche misure di accelerazione, relativi anche all'ufficio del Soprintendente speciale, autorizzato ad operare attraverso apposita contabilità speciale, sulla quale confluiscono le somme assegnate allo scopo dal Commissario straordinario, a valere sulle risorse della contabilità a quest'ultimo intestata (art. 15-bis)[106].

Per la messa in sicurezza e il ripristino della viabilità delle infrastrutture stradali di interesse nazionale rientranti nella competenza di ANAS S.p.a., quest'ultima provvede in qualità di soggetto attuatore della protezione civile (art. 15-ter).

Con ordinanza n. 109 del 23 dicembre 2020 è stata attuata una ricognizione generale degli interventi pubblici già finanziati, al fine di costituire un elenco unico delle opere pubbliche, sostitutivo ed integrativo dei piani e dei programmi già approvati. Tale processo, avente scopo ricognitivo e di attualizzazione ed efficientamento della distribuzione dei finanziamenti, è stato svolto anche alla luce dell'avanzamento delle attività di approfondimento, verifica e fattibilità tecnico-economica degli interventi.

Con l'ordinanza è stata altresì data attuazione alle norme di semplificazione degli appalti contenute negli ultimi provvedimenti normativi e, in particolare, nel d.l. n. 76/2020, che detta specifiche disposizioni destinate all'accelerazione e semplificazione della ricostruzione pubblica nelle aree colpite dagli eventi sismici[107]. Sono state altresì

---

[106] L'assegnazione delle risorse è effettuata previo versamento all'entrata del bilancio dello Stato e riassegnazione su apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo.

[107] Per espressa previsione dell'art. 11, le disposizioni del medesimo decreto "*recanti semplificazioni e agevolazioni procedurali o maggiori poteri commissariali, anche se relative alla scelta del contraente o*

introdotte disposizioni organizzative a livello regionale relativamente al coordinamento in capo ai Vice-Commissari delle attività e delle competenze in ordine alle procedure di affidamento dei contratti pubblici.

È stata così disciplinata una nuova procedura degli interventi di ricostruzione, caratterizzata da una tempistica stringente la quale ha previsto, entro il 31 gennaio 2021, la trasmissione all'USR e al Commissario straordinario, da parte del soggetto attuatore, del cronoprogramma di ciascuna opera contenuta nell'elenco e, entro il 31 marzo, il conferimento dell'incarico per la progettazione per i servizi oggetto di affidamento diretto o l'avvio della procedura concorsuale per la scelta dell'operatore economico in caso di ricorso alla procedura concorsuale. Il mancato rispetto dei suddetti termini determina l'avvio della procedura di revoca del contributo.

Al Commissario straordinario spettano anche specifici compiti di monitoraggio e di conseguente ricognizione dello stato di attuazione degli interventi (artt. 1 e 2) e la predisposizione di schemi di bando tipo per l'affidamento degli incarichi di progettazione e di esecuzione dei lavori (entro il 31 gennaio 2021).

Il d.l. n. 76/2020 (art. 11) ha rafforzato i poteri del Commissario, assegnando allo stesso il compito di individuare gli interventi e le opere urgenti e di particolare criticità, anche relativi alla ricostruzione dei centri storici dei comuni maggiormente colpiti, con la possibilità di esercitare i poteri di ordinanza a lui attribuiti in deroga a ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, delle disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea. L'elenco di tali interventi e opere è comunicato al Presidente del Consiglio dei ministri, che può impartire direttive. Per il coordinamento e la realizzazione di detti interventi, il Commissario straordinario può nominare fino a due sub-commissari, responsabili di uno o più interventi, nonché

---

all'aggiudicazione di pubblici lavori, servizi e forniture, nonché alle procedure concernenti le valutazioni ambientali o ai procedimenti amministrativi di qualunque tipo, trovano applicazione, senza pregiudizio dei poteri e delle deroghe già previsti dalla legislazione vigente, alle gestioni commissariali, in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto, finalizzate alla ricostruzione e al sostegno delle aree colpite da eventi sismici verificatisi sul territorio nazionale".

individuare il soggetto attuatore competente, che agisce sulla base delle ordinanze medesime.

Nel chiaro intento di accelerare l'attuazione degli interventi di ricostruzione pubblica, con l'ordinanza n. 110 del 21/11/2020 sono state disciplinate le cosiddette ordinanze speciali, stabilendo che le stesse devono indicare "*le normative che si possono derogare per pervenire ad una immediata attuazione degli interventi*", la copertura finanziaria, il soggetto attuatore, le relative modalità di realizzazione degli interventi, il cronoprogramma e i sub-commissari competenti.

È stato inoltre stabilito (art. 2) che il Commissario può disporre, con dette ordinanze, ulteriori semplificazioni e accelerazioni nelle procedure di affidamento e di esecuzione dei lavori, servizi o forniture o incarichi di progettazione degli interventi e delle opere urgenti e di particolare criticità, anche di importo superiore alle soglie di cui all'art. 35 del d.lgs. n. 50/2016 e in deroga a ogni disposizione di legge, con le limitazioni previste dal sopra richiamato art. 11. Le cosiddette ordinanze speciali sono emanate "*in forza delle necessità ed urgenza, della realizzazione degli interventi di ricostruzione*" e "possono altresì riguardare le "*norme organizzative, procedimentali e autorizzative*" e le previsioni della contrattazione collettiva nazionale di lavoro.

Con ordinanza speciale il Commissario, sulla base di una proposta da approvare con delibera del consiglio comunale, può inoltre disporre le procedure necessarie per l'esecuzione dei lavori dei centri storici e dei nuclei urbani identificati con il programma straordinario di ricostruzione, approvare il bando di gara, determinare le misure necessarie per l'approvazione del progetto da porre a gara e definite le procedure di affidamento lavori.

Nel chiaro intento di accelerare l'attuazione degli interventi, il Commissario ha recentemente esercitato i poteri in deroga concessi dal d.l. n. 76/2020 (art. 11, c. 2) per l'attuazione di diversi interventi, disciplinata con ordinanze speciali delle quali si è già trattato nell'ambito del capitolo IV.

2. Lo stato di attuazione degli interventi

2.1 Quadro generale

Nel presente paragrafo viene fornito un quadro generale dell'andamento della ricostruzione pubblica, con particolare riferimento all'ultimo anno.

Al 30 giugno 2020 risultavano programmati, con le ordinanze di seguito indicate, 1.405 interventi, per una spesa complessiva pari a euro 2.201.358.038,37.

Tabella n. 76 – Interventi di ricostruzione pubblica al 30 giugno 2020 **importi in euro**

Ordinanza Commissariale - Oo.Pp.	Importo Programma	Importo Erogato	Rapporto % Programma/Erogato
Ordinanza n. 14/17 - I programma scuole	103.000.000,00	53.630.187,00	52,07%
Ordinanza n. 43/17 - Urbanizzazione, demolizioni e conferimento macerie interventi di cui all'Ord. 14/17	7.000.000,00	2.661.804,67	38,03%
Ordinanza n. 19/17 - Edilizia mista pubblica/privata	3.000.000,00	1.896.012,81	63,20%
Ordinanze n. 25/17 n. 39/17 - Perimetrazioni	15.000.000,00	3.217.814,38	21,45%
Ordinanza n. 23/17*- I Programma Chiese	13.392.636,00	11.510.187,42	85,94%
Ordinanza n. 32/17* - II Programma Chiese	26.851.500,00	20.803.815,22	77,48%
Ordinanza n. 33/17 - Ricostruzione Edifici Scolastici	203.346.752,31	17.838.055,29	8,77%
Ordinanza n. 37/17 - Programma opere pubbliche	201.014.218,62	23.302.711,73	11,59%
Ordinanza n. 38/17* - I Piano patrimonio artistico	121.440.000,00	10.500.000,00	8,65%
Ordinanza n. 56/18 - II Programma OO.PP.	897.037.141,17	7.728.913,28	0,86%
Ordinanza n. 64/18 - Dissesti idrogeologici	100.295.160,00	12.400.000,00	12,36%
Ordinanza n. 29/17 - schede AeDES	1.000.000,00	395.500,00	39,55%
Ordinanza n. 27/17** - Miglioramento sismico su edifici pubblici a uso abitativo (sostituita dalla O. C. n. 86/2020)	28.367.645,87	25.182.001,26	88,77%
Ordinanza n. 77/19 aree attrezzate turismo	10.000.000,00	4.000.000,00	40,00%
Ordinanza n. 84/19 Secondo piano Beni Culturali Riparazione e ripristino degli edifici di culto nei territori delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche ed Umbria	275.000.000,00	0,00	0,00%
Ordinanza n. 86/2020 II piano edilizia pubblica residenziale	168.812.984,40	4.483.876,05	2,66%
Ordinanza n. 104/2020 art. 9-undetricies d.l. n. 123/19 Assegnazione contributi ai comuni del cratere sismico con meno di 30.000 abitanti - Camera dei Deputati**	26.800.000,00	5.271.178,84	19,67%
TOTALE	**2.201.358.038,37**	**204.822.057,95**	**9,30%**

*Gli importi della spesa programmata dalle ordinanze nella formulazione originaria sono stati modificati dalla successiva ordinanza n. 63, come riportati nella tabella.
**L'Ordinanza 27/2017 con un programma di euro 197.180.630,27, è stata sostituita dalla n. 86/2020 con un nuovo programma di pari a euro 28.367.645,87.
Fonte: Commissario straordinario di Governo.

Con l'ordinanza n. 109/2020, il Commissario straordinario ha provveduto alla rimodulazione dei programmi già adottati con le ordinanze n. 27 del 2017, n. 33 del 2018, n. 37 del 2018, n. 56/2019, n. 64/2018 e 86/2020 e alla conseguente predisposizione di un elenco unico delle opere pubbliche che contiene l'indicazione analitica degli interventi da realizzare nei Comuni delle quattro Regioni interessate, distintamente sulla base dell'originaria ordinanza, con riferimento ai soggetti proprietari e ai soggetti attuatori.

Gli interventi attualmente finanziati - tenuto conto di quelli già realizzati, delle riprogrammazioni e dell'inserimento di nuove opere - sono 1.288.

La spesa programmata è pari, complessivamente, a 1.623.167.976,37 euro.

Dall'elenco sono stati desunti il numero complessivo delle opere e l'importo della spesa programmata per ciascuna delle quattro Regioni, come di seguito riportato.

Tabella n. 77 – Opere pubbliche previste nell'ordinanza n. 109/2020 (dati in euro)

Regione	Numero opere	Importo programmato
Abruzzo	184	220.420.232,20
Lazio	239	240.272.560,30
Marche	686	945.801.421,59
Umbria	179	216.673.762,28
TOTALE	**1288**	**1.623.167.976,37**

Fonte: Sezione di controllo sulla gestione, su dati dell'allegato 1 dell'ordinanza n. 109/2020.

Gli interventi di cui alle ordinanze 23, 32, 38 e 84 sono confluiti negli elenchi di cui all'ordinanza n. 105/2020.

Di seguito l'aggiornamento al 31 dicembre 2020 dei dati relativi alle ordinanze sulla ricostruzione delle opere pubbliche.

Tabella n. 78 – Interventi su opere pubbliche (importi in euro)

Ordinanze	Programmato	Erogato	Rapporto % Programma/ E rogato
Ordinanza n. 14/17 - I programma scuole	103.000.000,00	56.858.917,48	55,20%
Ordinanza n. 43/17 - Urbanizzazione, demolizioni e conferimento macerie interventi di cui all'ord. n. 14/17	7.000.000,00	2.661.804,67	38,03%
Ordinanza n. 19/17 - Edilizia mista pubblica/privata	6.000.000,00	2.327.159,40	38,79%
Ordinanze n. 25/17 n. 39/17 – Perimetrazioni	15.000.000,00	3.612.725,46	24,08%
Ordinanza n. 29/17 - schede AeDES	1.000.000,00	395.500,00	39,55%
Ordinanza 51/2017 Capo II art. 8	2.000.000,00	0,00	0,00%
Ordinanza n. 77/19 aree attrezzate turismo	10.000.000,00	4.000.000,00	40,00%
Ordinanza n. 104/2020, art. 9-undetricies, d.l. n. 123/19 Assegnazione contributi ai comuni del cratere sismico con meno di 30.000 abitanti - Camera dei Deputati	26.800.000,00	5.475.178,84	20,43%
Ordinanza 114/2021 Fondo accantonamento O.S.	20.000.000,00	0,00	0,00%
Ordinanza 109/2020 art. 11 Fondo macerie	100.000.000,00	17.377.583,00	17,38%
Ordinanza 109/2020 Allegato 1	1.623.167.976,37	132.721.462,09	8,18%
O.C. 105/2020 - Decreto 395 del 30/12/2020	469.660.861,28	44.869.000,75	9,55%
Totale	**2.383.628.837,65**	**270.299.331,69**	**11,34%**

Gli elenchi degli interventi allegati alle ordinanze n. 23, 32, 38 e 84 sono confluiti negli elenchi di cui alla O.C. 105/2020 relativa alla ricostruzione delle chiese, e al Decreto commissariale 395/2020, mentre gli interventi previsti nelle ordinanze n. 27, 33, 37, 56, 64 e 86 sono stati aggregati nell'elenco allegato all'O.C. 109/2020.
Fonte: Elaborazione Corte dei conti.

Gli interventi finanziati dalle ordinanze sopra richiamate sono 2.619: fra questi si contano anche 936 chiese, 316 edifici di edilizia pubblica residenziale, 250 scuole, 236 opere di urbanizzazione, 152 opere pubbliche diverse, 150 sedi municipali, 143 interventi per mitigazione dei dissesti idrogeologici, 102 strutture sociali.

A fine giugno 2020 i cantieri della ricostruzione pubblica in corso erano 169, quelli ultimati 251.

Nei primi sei mesi del 2021 sono stati avviati circa mille interventi con la predisposizione e l'affidamento delle gare di progettazione.

Nella tabella seguente i dati, aggiornati al 30 settembre 2021, evidenziano un miglioramento medio lieve nel rapporto tra programmato ed erogato, che si distribuisce in modo disomogeneo tra i diversi interventi.

Tabella n. 79 - Ordinanze su interventi su OO.PP.- Aggiornamento periodo 2017-30 sett. 2021

	Programma	Erogato	Rapporto % Programma/Erogato
Ordinanza n. 14/17 - I programma scuole	103.000.000,00	62.663.887,36	59,23%
Ordinanza n. 43/17 - Urbanizzazione, demolizioni e conferimento macerie interventi di cui all'Ord. 14/17	7.000.000,00	3.149.189,45	44,99%
Ordinanza n. 19/17 - Edilizia mista pubblica/privata	6.000.000,00	4.976.438,36	84,91%
Ordinanze n. 25/17 n. 39/17 –	15.000.000,00	3.612.725,46	24,08%
Perimetrazioni			
Ordinanza n. 29/17 - schede AeDES	1.000.000,00	395.500,00	39,55%
Ordinanza 51/2017 Capo II art. 8	2.000.000,00	0,00	0,00%
Ordinanza n. 77/19 aree attrezzate turismo	10.000.000,00	4.000.000,00	40,00%
Ordinanza n. 104/2020 art. 9-undetricies d.l. n. 123/19 Assegnazione contributi ai comuni del cratere sismico con meno di 30.000 abitanti - Camera dei Deputati	26.800.000,00	8.363.011,66	26,24%
Ordinanza 114/2021 Fondo accantonamento O.S.	20.000.000,00	44.098,50	0,00%
Ordinanza 109/2020 art. 11 Fondo macerie	100.000.000,00	83.475.516,60	83,48%
Ordinanza 109/2020 Allegato 1		145.464.929,69	8,96%
	1.623.167.976,37		
O.C. 105 - Decreto 395 del 30 12 2020	469.660.861,28	84.871.607,76	18,07%
Totale	**2.383.628.837,65**	**401.016.904,84**	**16,82%**

Fonte: Commissario straordinario Governo.

Nella tabella seguente sono riportati i dati relativi all'attuazione delle ordinanze speciali adottate a norma dell'art. 11, d.l. n. 76/2020. Pur essendo ordinanze di recente adozione (la prima risale ad aprile 2021) l'importo erogato dalla contabilità speciale n. 6035 ai soggetti attuatori (USR e Comuni) è superiore al 10 per cento di quanto programmato. Ciò in quanto è stato previsto, al fine di agevolare il rapido avvio dell'attuazione, di erogare una percentuale del 40 per cento dell'importo in anticipazione per consentire ai soggetti attuatori di procedere speditamente alle progettazioni e agli affidamenti delle opere. Dal punto di vista amministrativo, inoltre, le ordinanze speciali prevedono una iniziativa di rafforzamento della capacità amministrativa dei soggetti attuatori, con affiancamento di un gruppo di lavoro coordinato dai sub commissari che supporti l'amministrazione comunale incaricata dell'attuazione.

Con le ordinanze in deroga sono state programmate e finanziate 257 singole opere pubbliche considerate urgenti o propedeutiche alla ricostruzione privata.

Tabella n. 80 - Ordinanze speciali con importi erogati al 30 settembre 2021 (in euro)

ORDINANZA SPECIALE	Quota PROGRAMMA già finanziata da precedenti O.C. o decreti	Quota PROGRAMMA oggetto di nuovo finanziamento	Totale PROGRAMMA Ordinanze Speciali	EROGATO Al 30 settembre 2021
Ordinanza speciale n. 1/2021	19.905.840,00	19.515.715,00	40.901.052,00	16.360.420,00
Ordinanza speciale n. 1/2021		1.479.497,00		
Ordinanza speciale n. 2/2021	5.250.000,00	41.059.516,95	46.309.516,95	
Ordinanza speciale n. 3/2021	27.998.800,00	8.151.200,00	36.150.000,00	12.775.950,00
Ordinanza speciale n. 4/2021	11.028.466,72	6.777.733,28	17.806.200,00	
Ordinanza speciale n. 5/2021	3.062.700,00	2.787.300,00	5.850.000,00	
Ordinanza speciale n. 6/2021	22.891.387,04	9.001.701,11	31.893.088,15	
Ordinanza speciale n. 7/2021	60.085.651,80	0,00	60.085.651,80	
Ordinanza speciale n. 8/2021	15.000.000,00	0,00	15.000.000,00	
Ordinanza speciale n. 9/2021	13.614.320,43	7.230.056,30	20.844.376,73	248.913,34
Ordinanza speciale n. 10/2021	4.789.262,00	5.210.993,04	10.000.255,04	
Ordinanza speciale n. 11/2021	37.253.095,35	15.412.000,00	52.665.095,35	
Ordinanza speciale n. 12/2021	12.787.500,00	8.644.658,39	21.432.158,39	
Ordinanza speciale n. 13/2021	3.502.879,00	9.800.000,00	13.302.879,00	
Ordinanza speciale n. 14/2021	5.400.256,00	24.055.888,00	29.456.144,00	11.762.560,00
Ordinanza speciale n. 15/2021	5.611.630,00	5.488.370,00	11.100.000,00	
Ordinanza speciale n. 16/2021	4.149.007,45	15.864.359,45	20.013.366,90	6.583.856,00
Ordinanza speciale n. 17/2021	3.080.000,00	25.935.352,00	29.015.352,00	
Ordinanza speciale n. 18/2021	0,00	5.670.605,00	5.670.605,00	
Ordinanza speciale n. 19/2021	7.700.000,00	10.169.000,00	17.869.000,00	
Ordinanza speciale n. 20/2021	1.017.600,00	16.950.400,00	17.968.000,00	3.760.000,00
Ordinanza speciale n. 22/2021	22.780.034,38	25.392.815,61	48.172.849,99	
Ordinanza speciale n. 23/2021	38.390.152,74	4.631.310,26	43.021.463,00	15.808.585,00
Ordinanza speciale n. 24 2021	11.788.741,37	7.884.258,63	19.673.000,00	
Ordinanza speciale n. 25/2021	4.802.883,66	9.181.512,00	13.984.395,66	
Ordinanza speciale n. 26/2021	0,00	12.805.500,00	12.805.500,00	
TOTALE	**341.890.207,94**	**299.099.742,02**	**640.989.949,96**	**67.300.284,34**

Fonte: Commissario straordinario Governo.

Nella tabella che segue si riportano i dati finanziari di sintesi degli interventi su opere pubbliche.

Tabella n. 81 - Riepilogo dati finanziari ricostruzione pubblica (in euro)

Ordinanze	Importo programma	Erogato al 30/09/2021
Ordinanze commissariali - oo.pp.	2.338.056.135,65	401.016.904,84
Ordinanze speciali	640.989.949,96	67.300.284,34
Totale		**468.317.189,18**

Fonte: Commissario straordinario Governo.

Dai dati relativi alle contabilità speciali dei vice-Commissari, riportati nella tabella successiva e più avanti analiticamente esaminati, risultano alle stesse trasferite, dalla contabilità speciale del Commissario straordinario, in tutto il periodo 2016-2020, risorse per gli interventi relativi alla ricostruzione pubblica pari a 160,16 milioni di euro.

Tabella n. 82 – Movimentazione delle risorse **(importi in euro)**

Regione	Risorse trasferite alle contabilità speciali dei Vice-Commissario al 31/08/2020	Risorse pagate dai vice Commissari al 31/08/2020	Risorse trasferite alle contabilità speciali dei Vice- Commissario al 31/12/2020	Risorse pagate dai vice-Commissari al 31/12/2020
Abruzzo	16.597.792,61	3.080.094,3 0	22.355.446,52	8.579.531,57
Lazio	14.192.780	2.996.268,1	26.502.981,81	5.358.363,81
Marche	88.218.938,91	29.880.570,24	92.965.213,85	46.625.094,84
Umbria	16.798.167,50	1.566.214,68	18.341.795,80	9.360.868,01
Totale	**135.807.679,02**	**34.443.053,02**	**160.165.437,98**	**69.923.858,23**

Fonte: Commissario straordinario di Governo.

Di seguito si riporta il dettaglio della precedente tabella, con l'esposizione dei trasferimenti distinti per ordinanza e per singolo USR - periodo 2017- 2020.

Tabella n. 83 – Dettaglio trasferimenti per USR **(in euro)**

	ABRUZZO	LAZIO	MARCHE	UMBRIA	TOTALE Risorse erogate a favore della contabilità speciale dei Vice- Commissari al 31 dicembre 2020
Ord. Num.	**Risorse erogate a favore della contabilità speciale del Vice-Commissario per ordinanza**	**Risorse erogate a favore della contabilità speciale del Vice- Commissario per ordinanza**	**Risorse erogate a favore della contabilità speciale del Vice-Commissario per ordinanza**	**Risorse erogate a favore della contabilità speciale del Vice-Commissario per ordinanza**	
23	1.288.594,75	260.996,24	6.729.325,92	3.408.058,51	11.686.975,42
27	3.075.271,77	1.139.363,73	16.641.206,69	4.326.159,07	25.182.001,26
32	4.509.267,83	3.012.095,84	11.264.212,34	3.081.030,66	21.866.606,67
33	2.470.595,35	2.526.478,14	12.285.000,00	1.826.577,15	19.108.650,64
37	5.005.338,38	2.668.297,75	13.962.059,02	2.434.164,34	24.069.859,49
39	431.591,59	494.451,23	2.189.836,24	496.846,40	3.612.725,46
48	690.910,80	1.597.059,35	9.688.060,85	1.868.848,34	13.844.879,34
56	0,00	14.244.239,53	5.325.512,79	340.111,33	19.909.863,65
64	0,00	0,00	12.400.000,00	0,00	12.400.000,00
77	400.000,00	560.000,00	€ 2.480.000,00	560.000,00	4.000.000,00
86	4.483.876,05	0,00	0,00	0,00	4.483.876,05
Tot.	**22.355.446,52**	**26.502.981,81**	**92.965.213,85**	**18.341.795,80**	**160.165.437,98**

Fonte: Commissario straordinario di Governo.

Dei 160,16 milioni trasferiti, i vice-Commissari hanno erogato, nel periodo 2017 – 2020, euro 69.923.858,23 sia per le attività svolte in qualità di soggetto attuatore, sia riversando le somme agli altri soggetti attuatori individuati dalla normativa. Lo stesso dato nel periodo dal 2017 al 31 agosto 2020 (3,5 anni) era di euro 34.443.053,02. L'aumento delle erogazioni, registrato in quattro mesi dal 31 agosto 2020 al 31 dicembre 2020, è stato quasi del 100 per cento.

Tabella n. 84 - Risorse erogate dai vice commissari periodo 2017 - 2020 - Aggiornamento

	ABRUZZO	LAZIO	MARCHE	UMBRIA	TOTALE Risorse pagate dai vice-Commissari al 31/12/2020
Ord. numero	Risorse pagate dal vice- Commissario al 31/12/2020	Risorse pagate dal vice- Commissario al 31/12/2020	Risorse pagate dal vice- Commissario al 31/12/2020	Risorse pagate dal vice- Commissario al 31/12/2020	
23	984.844,18	184.620,80	5.665.837,44	2.514.748,88	9.350.051,30
27	0,00	0,00	11.087.390,06	2.304.362,03	13.391.752,09
32	3.302.466,69	1.454.038,90	9.353.769,09	2.530.609,86	16.640.884,54
33	410.771,15	371.353,05	1.898.419,84	469.550,59	3.150.094,63
37	2.667.427,85	586.328,00	8.464.457,62	426.012,02	12.144.225,49
39	315.688,81	0,00	540.669,42	160.590,58	1.016.948,81
48	102.277,94	694.162,17	7.044.587,34	733.352,25	8.574.379,70
56	585.240,63	2.003.228,19	2.023.269,66	221.641,80	4.833.380,28
64	0,00	64.632,70	439.920,34	0,00	504.553,04
77	0,00	0,00	106.774,03	0,00	106.774,03
86	210.814,32	0,00	0,00	0,00	210.814,32
Totale	**8.579.531,57**	**5.358.363,81**	**46.625.094,84**	**9.360.868,01**	**69.923.858,23**

Fonte: Commissario straordinario di Governo.

Nella tabella successiva sono riportati i dati delle erogazioni ai vice-Commissari aggiornati al 31 luglio 2021.

Tabella n. 85 – Erogazioni ai vice commissari *(in euro)*

Ordinanza numero	Importo del programma	Risorse erogate a favore delle contabilità speciali dei Vice-Commissari sulla base delle ordinanze in elenco al 31 luglio 2021
105[108]	469.660.861,28	74.244.032,56
109	1.623.167.976,37	141.636.128,64
25/39	15.000.000,00	3.612.725,46
48	34.971.465,47	14.205.169,34
77	10.000.000	4.000.000
Totale	**2.274.240.303,12**	**237.178.056**

Fonte: Commissario straordinario Governo.

Le risorse, pari a euro 237.178.056,00, trasferite sulle contabilità dei vice-commissari per le principali ordinanze di ricostruzione pubblica sono così suddivise per Regione.

Tabella n. 86 – Risorse a favore delle contabilità speciali

	A - ABRUZZO	B - LAZIO	C -MARCHE	D- UMBRIA	TOTALE
Ordinanza numero	**Risorse erogate a favore della contabilità speciale del Vice-Commissario per ordinanza**	**Risorse erogate a favore della contabilità speciale del Vice-Commissario per ordinanza**	**Risorse erogate a favore della contabilità speciale del Vice-Commissario per ordinanza**	**Risorse erogate a favore della contabilità speciale del Vice-Commissario per**	**al 31 luglio 2021**
23 – 105	1.288.594,75	373.729,01	6.729.325,92	3.408.058,51	11.799.708,19
27 – 109	3.075.271,77	1.139.363,73	16.641.206,69	4.326.159,07	25.182.001,26
32 – 105	4.509.267,83	3.326.202,49	11.593.216,38	3.081.030,66	22.509.717,36
33 – 109	2.470.595,35	2.526.478,14	12.285.000,00	1.826.577,15	19.108.650,64
37- 109	5.135.464,37	2.668.297,75	13.962.059,02	2.528.749,10	24.294.570,24
39	431.591,59	494.451,23	2.189.836,24	496.846,40	3.612.725,46
48	690.910,80	1.597.059,35	10.048.350,85	1.868.848,34	14.205.169,34
56 -109	0,00	15.094.239,53	5.677.943,27	1.090.111,33	21.862.294,13
64- 109	0,00	0,00	12.400.000,00	0,00	12.400.000,00
77	400.000,00	560.000,00	2.480.000,00	560.000,00	4.000.000,00
86 – 109	4.483.876,05	0,00	25.390.069,77	0,00	29.873.945,82
Sub TOTALE	**22.485.572,51**	**27.779.821,23**	**119.397.008,14**	**19.186.380,56**	**188.848.782,44**
105	5.405.000,00	8.392.000,00	14.127.607,01	6.550.000,00	34.474.607,01
109	245.683,68	1.189.055,29	9.390.000,00	3.029.927,58	13.854.666,55
Sub TOT	**5.650.683,68**	**9.581.055,29**	**23.517.607,01**	**9.579.927,58**	**48.329.273,56**
TOTALE	**28.136.256,19**	**37.360.876,52**	**142.914.615,15**	**28.766.308,14**	**237.178.056,00**

Fonte: Commissario straordinario Governo.

[108] Nella Ordinanza 105 sono confluite anche la n. 38 i cui interventi erano di competenza del Soprintendente e la n. 84 per la quale non era stato effettuato nessun trasferimento prima dell'abrogazione.

2.2. Interventi di edilizia scolastica

Il ripristino delle scuole è stato oggetto di diversi provvedimenti commissariali di regolamentazione della materia, a cominciare dall'ordinanza n. 14 del 16 gennaio 2017, con la quale, in attuazione dell'art. 14, c. 2, d.l. n. 189/2016 e nelle more della predisposizione ed approvazione del piano delle opere pubbliche, è stato approvato il "*Programma straordinario per la riapertura delle scuole per l'anno scolastico 2017-2018*", per un importo complessivo di 103 milioni, articolato in costruzione di nuovi edifici scolastici definitivi (in sostituzione delle scuole non suscettibili di adeguamento sismico, anche solo per l'eccessiva onerosità degli interventi a tal fine necessari, da realizzarsi per l'inizio dell'anno scolastico 2017-2018), riparazione, con adeguamento sismico, degli edifici scolastici che hanno avuto un esito di agibilità "E", che consentiva il riutilizzo delle scuole per l'anno scolastico 2017-2018 e affitto, montaggio e smontaggio di moduli scolastici provvisori per le scuole per le quali si prevedevano riparazioni, con adeguamento sismico, da effettuare entro settembre 2018.

Complessivamente era prevista la realizzazione di 21 edifici scolastici, dei quali 1 in Abruzzo, 2 in Lazio, 12 nella Marche e 4 in Umbria, più altre due scuole destinatarie di donazioni.

Con ordinanza n. 33 dell'11 luglio 2017, è stato approvato il *Programma straordinario per la riapertura delle scuole nei territori delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche ed Umbria, disciplina della qualificazione dei professionisti, dei criteri per evitare la concentrazione degli incarichi nelle opere pubbliche e determinazione del contributo relativo alle spese tecniche*, articolato in interventi di riparazione, con adeguamento sismico, degli edifici scolastici con un esito di agibilità che consentiva il riutilizzo delle scuole, nuovi edifici scolastici definitivi, in sostituzione delle scuole non suscettibili di adeguamento sismico e nuovi edifici scolastici definitivi, in sostituzione delle scuole danneggiate, da realizzarsi a partire dall'anno scolastico 2017-2018. L'elenco allegato all'ordinanza prevedeva 12 interventi per il Lazio, 15 per l'Abruzzo, 38 per le Marche e 22 per l'Umbria, con analitica indicazione della relativa tipologia, in relazione ai quali sono stimati oneri complessivi per 231.038.692,30 euro.

Con successiva ordinanza n. 56/2018 la spesa complessiva per gli interventi programmati con l'ordinanza n. 33/2017 è stata rimodulata in euro 203.346.752,31, di cui euro 105.000.000 a valere sulle disponibilità 2018 ed euro 98.346.752,31 a valere sulle disponibilità 2019.

Gli elenchi relativi all'edilizia scolastica già adottati con le ordinanze n. 33/2017 e n. 56/2018 sono stati rimodulati con l'ordinanza n. 109/2020 e ricondotti nell'ambito dell'elenco unico delle opere pubbliche, che prevede complessivamente 202 interventi di edilizia scolastica finanziati con 521 milioni di euro (122 nelle Marche, per 310 milioni; 39 in Umbria, per 94 milioni; 23 in Abruzzo, per 52 milioni; 18 in Lazio, per 63 milioni di euro).

A metà 2021, le scuole finanziate dalle Ordinanze commissariali ed in fase di realizzazione sono 249, con un impegno di spesa di 624 milioni. Accanto a queste ne sono state individuate altre 184 che devono essere ripristinate e messe in sicurezza con apposita ordinanza. Nel complesso, gli interventi in corso o programmati sulle scuole riguardano 433 istituti, con un impegno di spesa di 1,2 miliardi. Al 30 giugno, 17 di questi interventi risultavano sostanzialmente completati e 16 già consegnati[109].

In sede istruttoria, il Commissario ha reso noto che saranno programmate risorse per un ammontare di oltre 500 milioni destinate alla adozione di un programma per la ricostruzione degli edifici scolastici condiviso con il Dipartimento Casa Italia della Presidenza del Consiglio dei ministri, con il quale è stato sottoscritto, il 3 agosto 2021, un accordo ai sensi dell'art. 15 della l. n. 241/1990, finanziato con le risorse del fondo dell'art. 41, c. 2, del d.l. n. 50/2017. Gli interventi riguardano le verifiche di vulnerabilità, il ripristino dei danni e l'adeguamento antisismico di tutte le scuole danneggiate dai terremoti del 2016 nelle regioni Marche, Lazio, Umbria e Abruzzo identificate attraverso un censimento affidato alla società pubblica SOSE.

[109] Devono essere ancor ultimati i lavori nelle scuole di San Ginesio, San Severino Marche, Camerino e Fermo.

2.3. Interventi su edifici pubblici destinati a finalità abitative

Al fine di definire le procedure per la presentazione e l'approvazione dei progetti relativi agli immobili di proprietà pubblica ripristinabili con miglioramento sismico per essere destinati alla soddisfazione delle esigenze abitative (art. 14, c. 1, lett. *a-bis*, cc. 3-ter e 3-quinquies del d.l. n. 189/2016), il Commissario ha inizialmente emanato l'ordinanza n. 27 del 9 giugno 2017.

A marzo 2018, a fronte di 285 interventi previsti, ne risultavano avviati solo 65.

Il termine entro il quale provvedere al ripristino degli immobili di proprietà pubblica, inizialmente fissato del 31 dicembre 2018, è stato spostato al 31 dicembre 2020 dall'art. 2 del d.l. n. 123/2019.

La somma per la copertura complessiva dei costi stimati per gli interventi, originariamente quantificata in 197,18 milioni di euro[110], è stata successivamente rimodulata con l'ordinanza n. 86 del 24 gennaio 2020[111] e fissata in 28.367.645,87 euro per gli interventi di cui all'ordinanza n. 27 e in 168.812.984,40 euro per gli altri interventi "*di importanza essenziale*".

Detti interventi sono ora inseriti nell'elenco delle opere pubbliche di cui all'ordinanza n. 109/2020.

In sede istruttoria il Commissario ha reso noto che saranno programmate risorse per un ammontare di euro € 100.255.745,35 destinate alla adozione di un programma per la ricostruzione di beni demaniali (in numero di 41), in gran parte caserme dei corpi di Polizia. Una parte della spesa è già coperta con altri fondi (Ministero Giustizia), per 3.000.000,00. Tutto il resto è a carico della Struttura commissariale per un totale di € 97.255.745,35, di cui 56.479.092,27, sono le risorse già stanziate con l'ordinanza del Commissario Straordinario n. 109 del 2020 e 40.776.653,08 sono risorse nuove, a valere sulla contabilità speciale di cui all'articolo 4, comma 3.

---

[110] Ordinanze n. 27 e n. 56.

[111] L'ordinanza ha ad oggetto l'approvazione del secondo programma opere pubbliche in materia di riparazione del patrimonio edilizio pubblico suscettibile di destinazione abitativa.

2.4. Gli interventi sui dissesti idrogeologici

Con ordinanza n. 64 del 7 settembre 2018 è stato approvato il 1° Piano degli interventi sui dissesti idrogeologici, con unito elenco delle opere pubbliche, ai sensi dell'art. 14, c. 1, del d.l. n. 189/2016.

Per gli interventi compresi nell'elenco è programmata una spesa complessiva pari a 100.295.160, così ripartita: euro 15.000.000, in favore della Regione Abruzzo; euro 12.838.000, in favore della Regione Lazio; euro 62.457.160, in favore della Regione Marche ed euro 10.000.000, in favore della Regione Umbria. Il trasferimento delle risorse alle contabilità speciali intestate ai vice-Commissari è disciplinato dall'ordinanza secondo una tempistica collegata alle varie fasi di attuazione delle opere pubbliche.

Gli interventi sono ora confluiti nel nuovo elenco delle opere pubbliche di cui all'ordinanza n. 109/2020.

Secondo quanto riportato nell'ultimo Rapporto sulla ricostruzione del Commissario, di giugno 2021, sono stati finanziati 143 interventi sui dissesti idrogeologici, di cui 7 con le ordinanze speciali.

2.5 Interventi finanziati con le erogazioni liberali

Le donazioni raccolte mediante il numero solidale 45500 e i versamenti sul conto corrente bancario attivato dal Dipartimento della protezione civile sono confluite, ai sensi di quanto disposto dall'art. 4, c. 5, del d.l. n. 189/2016, nella contabilità speciale del Commissario straordinario, per l'importo di circa 35 milioni di euro, come già riportato nel capitolo III. Dette risorse, le quali devono essere utilizzate nel rispetto delle procedure previste all'interno di protocolli di intesa, atti, provvedimenti, accordi e convenzioni diretti a disciplinare l'attivazione e la diffusione di numeri solidali e conti correnti, a ciò dedicati, possono essere utilizzate per il finanziamento delle attività di assistenza alla popolazione ovvero di uno o più interventi, previsti dai piani predisposti ed approvati dal commissario straordinario per la ricostruzione pubblica,

nel rispetto dei principi di legalità, di imparzialità, di pubblicità, di trasparenza, di efficacia, di efficienza e di economicità (ordinanza n. 17/2017).

Successivamente è stato stabilito che gli interventi finanziati con le erogazioni liberali avrebbero riguardato sia le scuole sia altre strutture pubbliche che, sebbene non oggetto della ricostruzione, risultassero comunque indispensabili per assicurare la ripresa dello sviluppo socio-economico dei territori colpiti dagli eventi sismici, nonché il potenziamento dei presidi di emergenza. È stato inoltre fissato il riparto delle risorse disponibili tra le Regioni nelle seguenti percentuali: il 62 per cento in favore della Regione Marche, il 14 per cento in favore della Regione Lazio, il 14 per cento in favore della Regione Umbria, il 10 per cento in favore della Regione Abruzzo (Cabina di coordinamento del 12 maggio 2017).

Con ordinanza n. 48/2018, come modificata dall'ordinanza n. 62/2018, sono state disciplinate le modalità di attuazione degli interventi di ricostruzione finanziati con le erogazioni liberali e di trasferimento delle relative risorse finanziarie alle contabilità speciali dei vice-Commissari.

2.6 Gli interventi a favore dei beni culturali

Secondo quanto riportato nell'ultimo rapporto sulla ricostruzione, nelle quattro Regioni interessate dal sisma sono migliaia i beni culturali danneggiati, i quali necessitano, per la maggior parte, di interventi molto onerosi.

Con ordinanze nn. 23 e 32, rispettivamente del 5/5/2017 e del 21/6/2017, è stata disciplinata la messa in sicurezza delle chiese danneggiate dagli eventi sismici con interventi finalizzati a garantire la continuità dell'esercizio del culto e sono stati approvati il primo e il secondo programma di interventi immediati. La spesa inizialmente programmata è stata fissata, con l'ordinanza n. 63, rispettivamente in 13.392.636 euro e in 26.851.500 euro.

Il primo piano dei beni culturali è stato approvato con ordinanza n. 38/2017, con la quantificazione dei danni subiti e il finanziamento delle opere di ricostruzione, riparazione e ripristino degli immobili demaniali o di proprietà di enti ecclesiastici civilmente riconosciuti formalmente dichiarati di interesse storico-artistico e degli

edifici privati ad uso pubblico, ivi compresi strutture sanitarie e socio-sanitarie, archivi, musei, biblioteche e chiese, individuati in attuazione del Protocollo di intesa tra il Commissario straordinario, il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo ed il rappresentante delle Diocesi coinvolte.

Gli oneri derivanti dalla realizzazione degli interventi previsti nel piano, a carico del Fondo per la ricostruzione, inizialmente stimati in complessivi euro 170.600.000, di cui euro 137.600.000 ripartiti tra le Regioni ed ulteriori euro 33.000.000 destinate al finanziamento di specifiche opere[112], sono stati ricondotti, con ordinanza n. 63, all'importo di 121.440.000 euro. L'elaborazione dei progetti degli interventi inseriti nel programma è stata rimessa dalla medesima ordinanza al Mibact, in qualità di soggetto attuatore; importanti compiti in materia sono poi assegnati all'Ufficio del Soprintendente Speciale per le aree colpite dal sisma dello stesso Mibact, a favore del quale è aperta una specifica contabilità speciale (ex art. 15-bis, c. 6 lettera *b-bis*, d.l. n. 189/2016).

Con ordinanza n. 84/2019 è stato approvato il secondo piano degli interventi di ricostruzione, riparazione e ripristino degli edifici di culto (Allegato 1) di proprietà di enti ecclesiastici civilmente riconosciuti (Allegato 2) e del Fondo edifici di culto (FEC) (Allegato 3), di interesse storico-artistico, anche se formalmente non dichiarati tali ed utilizzati per le esigenze di culto.

L'ordinanza n. 84 è stata abrogata e sostituita dall'ordinanza 105 del 17 settembre 2020, così come è stato sostituito l'elenco delle opere, con la previsione di 640 interventi e oneri stimati pari a euro 275.000.000. Di questi ultimi 266.650 euro sono riconosciuti alle Diocesi e 8.350.000 euro al FEC.

[112] Trattasi delle seguenti opere: 1) Complesso Don Minozzi (ad esclusione della Chiesa di Santa Maria Assunta), sito in Amatrice (RT); 2) Castello Pallotta, sito in Caldarola (MC); 3) Cattedrale di Santa Maria Assunta, sita in Teramo (TE); 4) Chiesa di San Presidenza del Consiglio dei Ministri L'intervento relativo alla Chiesa di San Benedetto, sita in Norcia (PG), di importo stimato complessivamente in euro 10.000.000,00 è finanziato con euro 6.000.000 provenienti dall'Unione europea e con euro 4.000.000,00, gravanti sulle risorse di cui all'articolo 3 del presente articolo

Le norme nel frattempo intervenute[113] hanno progressivamente ricondotto nell'ambito della disciplina di diritto privato (al fine di semplificarne e accelerarne la realizzazione) gli interventi di ricostruzione delle chiese e degli edifici di culto di proprietà di enti ecclesiastici civilmente riconosciuti di interesse storico-artistico anche se formalmente non dichiarati tali e utilizzati per le esigenze di culto, di competenza delle diocesi e degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti.

Da ultimo, in particolare, l'art. 11, c. 3, del d.l. n. 76/2020 ha stabilito che i suddetti interventi di importo non superiore alla soglia comunitaria seguono le procedure previste per la ricostruzione privata sia per l'affidamento della progettazione che per l'affidamento dei lavori. Con l'ordinanza, in adesione alle norme primarie, è stata dettata una disciplina di semplificazione della materia, fissando, tra l'altro, le modalità di attuazione degli interventi, ridefinendo l'elenco degli interventi che le Diocesi attuano direttamente e di quelli che dovranno invece essere realizzati a cura di altri soggetti pubblici attuatori.

Rimangono, invece, soggetti alla disciplina della ricostruzione pubblica gli interventi relativi agli edifici di culto di proprietà dei Comuni, del Demanio, del Fondo Edifici di Culto (FEC) e gli interventi di importo superiore alla soglia comunitaria, questi ultimi di competenza del MIBACT per la fase della progettazione, dell'affidamento dei lavori e dell'esecuzione.

Da ultimo, con ordinanza n. 111 del 23 dicembre 2020, è stato assegnato al Commissario straordinario il compito di provvedere al riordino e alla razionalizzazione delle vigenti disposizioni in materia di riparazione, ripristino, recupero, restauro e ricostruzione degli immobili di interesse culturale appartenenti a soggetti privati, anche al fine di prevedere un contributo ulteriore per la riparazione e il restauro di immobili sottoposti alle norme di tutela del codice dei beni culturali e del paesaggio, ivi inclusi gli interventi di restauro, tenendo conto delle peculiarità tecniche, architettoniche e costruttive di tali immobili.

---

[113] A partire dall'art. 11, c. 1, lett. d), del decreto-legge 29 maggio 2018, n. 55, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2018, n. 89, quindi l'art. 37, c. 1, lett. c-bis), nn. 1) e 2), del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 novembre 2018, n. 130.

Il quadro della materia rimane ancora molto complesso, visto che sono da considerare, nell'ambito della ricostruzione pubblica, sia gli interventi programmati con le ordinanze n. 38 e n. 84 sopra richiamate, che quelli individuati con le ordinanze nn. 23 e 32 del 2017 di iniziale messa in sicurezza delle Chiese e quelli di cui al primo e al secondo programma delle opere pubbliche (ordinanze n. 37/2017 e n. 56/2018), ora inseriti nel nuovo elenco delle opere pubbliche, di cui all'ordinanza n. 109/2016.

2.7. Interventi su edifici pubblici interessati da precedenti sismi

In attuazione dell'art. 13, cc. 3 e 4, del d.l. n. 189/2016[114], che detta il principio della prevalenza del danno, l'ordinanza commissariale n. 51 del 28 marzo 2018 ha

[114] In particolare ha disciplinato la materia l'art. 13, d.l. n. 189/2016: in un primo momento, nel vigore dell'originaria versione della norma, il Commissario straordinario si era limitato ad inserire l'art. 21 nell'ordinanza n. 19 del 7 aprile 2017, stabilendo i criteri per il calcolo del contributo aggiuntivo per i danni ulteriori causati dal sisma 2016-2017 e distinguendo i casi di perdurante applicazione della normativa relativa al sisma del 2009 (d.l. n. 39/2009 e s.m.i.) da quelli in cui, invece, avrebbe dovuto farsi applicazione del d.l. n. 189/2016 e delle ordinanze attuative. In un secondo momento, l'art. 13 del d.l. n. 189/2016, è stato integralmente sostituito dal d.l. n. 148/2017, conv. dalla l. n. 172/2017. La nuova disciplina stabilisce la regola generale della c.d. prevalenza del danno, nel senso che tale danno ulteriore dovrà essere indennizzato secondo le norme del 2016 ove risulti prevalente rispetto al danno pregresso, mentre, al contrario, in caso di prevalenza del danno del 2009 dovrà farsi applicazione delle norme relative a tale sisma anche per la copertura del nuovo danno causato dai più recenti eventi sismici. A tale regola generale si fa eccezione, come precisato dal c. 1 del cit. art. 13, solo nell'ipotesi di edifici già ammessi a contributo ai sensi del d.l. n. 39/2009 e con lavori ancora in corso alla data degli eventi sismici del 2016-2017: in tali casi, il legislatore ha ritenuto che i nuovi danni dovessero essere in ogni caso indennizzati seguendo le procedure e i criteri del 2009, indipendentemente dalla loro entità. Inoltre, è stato stabilito che in ogni caso i maggiori contributi per i danni causati dagli eventi sismici del 2016-2017 dovranno trovare copertura nel Fondo per la ricostruzione di cui all'art. 4 del d.l. n. 189/2016, cui potranno accedere gli Uffici speciali costituiti nel 2012 per la gestione della ricostruzione in Abruzzo (ancora operativi).
L'ordinanza n. 51 del 28 marzo 2018, dà attuazione alla nuova normativa stabilendo, quale criterio generale per la verifica della cd. prevalenza, quello degli esiti AeDES causati dagli eventi sismici del 2016-2017, nel senso che il danno ulteriore si considera sempre prevalente rispetto a quello causato dal sisma 2009 qualora abbia determinato un esito di inagibilità peggiorativo rispetto a quello pregresso, ovvero un qualsiasi esito AeDES laddove nel 2009 non vi fosse stato alcun esito di inagibilità. Le regole generali appena delineate subiscono una serie di eccezioni legate alla diversità fra i crateri interessati dalle due crisi sismiche (nel senso che esistono comuni rientranti nel cratere del sisma 2009 e non in quello del sisma 2016, e viceversa) e all'esigenza di tener conto delle procedure di finanziamento già in corso per i danni causati dal sisma del 2009 (il cui iter istruttorio in alcuni casi aveva raggiunto un notevole grado di avanzamento). La più importante di tali deroghe concerne i comuni per i quali alla data del 24 agosto 2016 fossero stati già adottati i Piani di ricostruzione ai sensi dell'art. 14 del cit. d.l. n. 39/2009: poiché, alla stregua di tale norma, i detti Piani comportano una stima piuttosto puntuale dei

disciplinato gli aspetti più rilevanti degli interventi di ricostruzione su edifici, pubblici e privati, già interessati da precedenti terremoti, in particolare dall'evento sismico abruzzese del 2009.

L'ordinanza prevede l'accesso ai contributi nelle ipotesi in cui il nuovo danno sia di entità prevalente rispetto a quello pregresso e l'erogazione dei contributi aggiuntivi, invece, nelle ipotesi in cui il nuovo danno sia di entità inferiore rispetto al danno già riportato dall'immobile ovvero questo sia stato già ammesso a contributo ai sensi della normativa inerente il sisma del 2009.

Con riguardo alle modalità di calcolo del contributo aggiuntivo per i nuovi danni, *nulla quaestio* nell'ipotesi in cui all'esito della verifica debba trovare applicazione la disciplina relativa al sisma del 2016-2017: in questi casi troveranno attuazione le ordinanze del Commissario in materia di ricostruzione privata. Qualora invece risultino prevalenti i danni causati dal sisma del 2009, è necessario distinguere a seconda dello stato delle procedure di finanziamento eventualmente già in corso[115].

Per la regione Abruzzo risultano programmate opere per una spesa complessiva di 11.767.376,65 euro.

---

danni riportati da ciascun immobile ricompreso nei territori interessati e dei costi stimati per la ricostruzione (pur senza fondare pretese o aspettative in capo ai proprietari interessati), si è ritenuto che in questi casi potesse di regola omettersi la verifica di prevalenza dei nuovi danni, stabilendo che questi siano in ogni caso indennizzati con le procedure e modalità di cui al citato d.l. n. 39/2009, salva la facoltà dei proprietari, i quali ritenessero di poter documentare la prevalenza del danno causato dagli eventi sismici del 2016-2017, di chiedere entro un termine perentorio l'accertamento secondo le regole generali. Al di là di tale ipotesi, sono stati poi individuate le seguenti ulteriori eccezioni e precisazioni:
-per gli aggregati che non avessero riportato alcun esito di inagibilità a seguito degli eventi sismici del 2009, si presume sempre prevalente il danno causato dal sisma 2016;
-per gli edifici e aggregati i quali a seguito del sisma 2009 avessero riportato esiti AeDES di tipo "E" (e, quindi, già corrispondente al più grave livello di danno possibile), il danno causato dal sisma 2009 si considera sempre prevalente sugli eventuali danni ulteriori causati dagli eventi del 2016-2017.

[115] In caso di provvedimento di ammissione a contributo già emesso alla data del sisma del 2016, il contributo aggiuntivo sarà pari alla differenza tra quello calcolato tenendo conto dei nuovi danni e quello a suo tempo determinato;
- in caso di domanda di contributo non ancora evasa, la differenza sarà calcolata tenendo conto dell'importo indicato dall'interessato nella domanda stessa, ma su di essa sarà operata una decurtazione del 20 per cento;
- qualora non risulti depositata alcuna domanda di contributo per il sisma del 2009, il contributo è determinato integralmente ai sensi del d.l. n. 39/2009 e sull'importo così computato l'Ufficio speciale competente individua, ai fini della successiva imputazione alle risorse commissariali, la quota di contributo ascrivibile ai danni ulteriori causati dagli eventi sismici del 2016 (ciò sulla base di parametri tecnici di cui gli stessi Uffici provvederanno a dotarsi con propri provvedimenti).

La Sezione regionale di controllo per le Marche, al riguardo, ha verificato la mancanza di istanze di concessione di contributi ai sensi del c. 6, primo capoverso, dell'art. 13, d.l. n. 189/2016[116] e ha riportato la considerazione dell'Amministrazione regionale in ordine al fatto che le istanze relative a detti interventi non abbiano un proprio autonomo canale di finanziamento, ma rientrino nei fattispecie di finanziamento più generali, rimarcando come non risulti funzionale una loro quantificazione separata da quella riguardante l'intera ricostruzione.

Nella Regione Lazio gli interventi su edifici pubblici già interessati da precedenti terremoti risultano finanziati con le risorse del sisma del 1997, fatta eccezione per il Museo civico delle arti e tradizioni popolari nel comune di Micigliano, con oneri a carico delle risorse stanziate per il sisma del 2016.

2.8. Interventi finanziati con le risorse della Camera dei deputati

Le risorse trasferite dalla Camera dei deputati al bilancio dello Stato per essere destinate al fondo speciale per la ricostruzione e trasferite alla contabilità speciale del Commissario straordinario non hanno una destinazione specifica se non nei casi espressamente previsti.

In particolare, una quota pari a 26,8 milioni di euro dei 100 milioni versati ai sensi dell'art. 9-undetricies del d.l. n. 123/2019 nell'esercizio 2019, è stata destinata ai Comuni con meno di 30.000 abitanti, per la realizzazione di interventi di importo massimo di 200.000 euro per ciascun comune[117].

---

[116] Interventi non ancora finanziati su immobili danneggiati o resi inagibili dalla crisi sismica del 1997 e 1998 e, in Umbria, del 2009, nel caso di ulteriore danneggiamento a causa degli eventi sismici di cui all'articolo 1, che determini un'inagibilità indotta di altri edifici ovvero pericolo per la pubblica incolumità.

[117] L'art. 9-undetricies d.l. n.123/2019 dispone che "L'importo di 100 milioni di euro, versato dalla Camera dei deputati e affluito al bilancio dello Stato in data 6 novembre 2019 sul capitolo 2368, articolo 8, dello stato di previsione dell'entrata, è destinato, nell'esercizio 2019, al Fondo per la ricostruzione delle aree terremotate, di cui all'articolo 4 del decreto-legge 17 ottobre 2016, n.189, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n.229, per essere trasferito alla contabilità speciale intestata al Commissario straordinario del Governo per la ricostruzione nei territori interessati dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016, nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 ottobre 2018. Dell'importo di cui al primo periodo, una quota pari a 26,8 milioni di euro è destinata, con apposita ordinanza del Commissario straordinario, ai comuni di cui agli allegati 1, 2 e 2-

Con ordinanza n. 104/2020 sono state definite le modalità di assegnazione del contributo previsto, stabilite le modalità per il trasferimento delle risorse ai comuni e individuati i 132 comuni beneficiari del contributo (22 in Abruzzo, 14 nel Lazio, 82 nelle Marche e 14 in Umbria), con indicazione delle opere programmate per ciascuno di essi e il relativo importo.

Nella tabella n. 27 (stanziamenti complessivi) sono state riportate tutte le risorse provenienti, a vario titolo, dalla Camera dei deputati.

3. Lo stato di attuazione della ricostruzione pubblica sul territorio

Lo stato di attuazione della ricostruzione pubblica è stato analizzato, per ciascuna delle quattro Regioni interessate, attraverso i dati trasmessi dal Commissario straordinario nell'ambito dell'attività istruttoria, aggiornati in parte al 31 dicembre 2020.

Sono stati inoltre utilizzati, laddove disponibili, i dati forniti dalle Amministrazioni regionali in riscontro alla richiesta di specifici elementi avanzata da questa Sezione per il tramite delle competenti Sezioni regionali di controllo e i dati dell'ultimo rapporto sulla ricostruzione del Commissario straordinario[118].

Da quest'ultimo rapporto è emerso che, a giugno 2021, circa 1.000 opere pubbliche che risultavano ferme sono state sbloccate, gli interventi in fase di aggiudicazione per la progettazione o l'esecuzione dei lavori sono 1.365, i cantieri al lavoro 169 e le opere terminate e consegnate 251.

---

bis al decreto-legge 17 ottobre 2016, n.189, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n.229, con meno di 30.000 abitanti, per la realizzazione di uno o più interventi fino a un importo massimo di 200.000 euro per ciascun comune, a condizione che i lavori abbiano inizio entro un anno dall'assegnazione del contributo da parte del Commissario straordinario"

[118] Dati desunti dal rapporto "La ricostruzione in Italia centrale a giugno 2021" a cura dell'Ufficio stampa, Comunicazione e Monitoraggio del Commissario Straordinario Ricostruzione Sisma 2016.

3.1. La ricostruzione pubblica nella regione Abruzzo

3.1.1 Quadro generale

Gli interventi programmati nelle ordinanze commissariali sono di seguito riportati sulla base dei dati forniti dall'Ufficio speciale per la ricostruzione competente[119].

Tabella n. 87 – Avanzamento delle opere – Abruzzo (al 30 agosto 2020) (in euro)

Ordinanza numero	Fase dell'opera (indicare numero opere in ciascuna fase)						Uscite della contabilità speciale del vice-Commissario
	1. procedura di gara, progettazione avviata	2. incarico di progettazione affidato	3. progetto esecutivo completato	4. procedura di gara affidamento lavori avviata	5. lavori in esecuzione	6. lavori completati	
33/2017 (n. 14 SCUOLE)	2	7	3	0	1	0	590.456,91
37/2017 (n. 19 OO.PP.)	2	6	4	0	6	1	2.769.272,11
56/2018 (n. 57 OO.PP)	15	14	10	1	3	0	604.086,18
64/2018 (n.4 dissesto idrogeologico)	0	3	1	0	0	0	59.865,33
86/2019 (n. 96 edilizia residenziale pubblica)	26	45	15	0	8	0	1.567.528,26
39/2017 (n. 3 pianificazioni) + 36/2017[120] (solo Civitella Del Tronto)	0	2	0	0	0	0	310.688,81
48/2017* (*Finanziamento da donazioni – SMS solidali)	0	0	2	0	1	2	190.482,90
Totale	**45**	**77**	**35**	**1**	**19**	**3**	**6.092.380,50**

Fonte: USR Abruzzo.

Per i 193 interventi previsti sul territorio regionale risultano erogati dalla contabilità 6035 del Commissario straordinario alla contabilità del vice-Commissario risorse

[119] Nota prot. n. 0533637/21 del 29/11/2021 dell'Usr della Regione Abruzzo pervenuta dalla Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo con nota n. 6198 del 30 novembre 2021.

[120] In riferimento all'ordinanza n. 36/2017, un esempio virtuoso di partecipazione e coinvolgimento popolare è rappresentato dall'attività svolta tra l'Ufficio Speciale per la Ricostruzione Abruzzo, il Comune di Civitella del Tronto e il Comitato Ponzano 13 febbraio. Questo ha consentito di raggiungere l'obiettivo comune dell'approvazione di un Piano Attuativo per la delocalizzazione del nucleo abitato di Ponzano interessato da una vasta frana che è stato ampiamente discusso e costruito con la popolazione interessata e condiviso con le istituzioni nel rispetto del quadro legislativo vigente.

complessive per 16.557.583,94; da quest'ultima contabilità le uscite per gli interventi di cui alle ordinanze richiamate in tabella sono pari a euro 6.092.380,50.

Per le 19 opere pubbliche programmate con l'ordinanza n. 37 è stata prevista una spesa pari a 19.919.567,01 in relazione alla quale, al 31/12/2020, risultano trasferite alla contabilità speciale del vice-Commissario risorse per euro 5.005.338,38, in uscita dalla stessa contabilità per 2.769.272,11.

Come già riportato, l'elenco unico delle opere pubbliche di cui all'ordinanza n. 109 contiene una rimodulazione dei programmi il cui avanzamento è stato preso in esame con riferimento alle ordinanze n. 27, n. 33, n. 37, n. 56, n. 64 e n. 86 di iniziale approvazione dei programmi medesimi.

3.1.2 Interventi di edilizia scolastica

Per l'attuazione del programma di cui all'ordinanza n. 33/2017, che prevedeva, originariamente, interventi in 15 scuole, risultano trasferite alla contabilità speciale del vice Commissario straordinario per l'Abruzzo, al 31 dicembre 2020, risorse pari a 2.470.595,35 euro; nonostante il miglioramento registrato rispetto al 30 agosto dello stesso anno (data in corrispondenza della quale risultavano erogati alla contabilità del vice-Commissario risorse per 1.200.000 euro), dall'analisi dei dati emerge che le risorse in uscita dalla contabilità del vice-Commissario, alla stessa data, sono pari a circa 67.000 euro. Ulteriori somme in uscita dalla contabilità del vice-Commissario dal 01/09/20 al 31/12/20 ammontano ad Euro 343.778,07.

Per le altre scuole - previste nell'ordinanza n. 56/2018 e poi confluite nell'elenco unico delle opere pubbliche di cui all'ordinanza n. 109/2020 - non risultano erogate risorse a favore della contabilità del vice-Commissario al 31/12/2020.

3.1.3. Interventi su edifici pubblici destinati a finalità abitative

Nel nuovo elenco unico delle opere pubbliche sono confluiti gli interventi previsti nell'ordinanza n. 86/2020 di approvazione del "*Secondo programma opere pubbliche in materia di riparazione del patrimonio edilizio pubblico suscettibile di destinazione abitativa*",

il quale prevede, per la regione Abruzzo "interventi di importanza essenziale" per un importo di euro 75.591.478,18.

Per i 96 interventi programmati risultano trasferite alla contabilità speciale del vice Commissario, alla fine del 2020, risorse per euro 4.483.876,05 e, secondo quanto da ultimo reso noto, ulteriori euro 3.075.271,77 ex Ordinanza 27/2017 confluita nell'ordinanza n. 86/2020.

3.1.4 Gli interventi sui dissesti idrogeologici

L'ordinanza n. 64/2018 - che ha approvato il primo Piano degli interventi sui dissesti idrogeologici, confluiti poi nell'elenco unico delle OOPP di cui all'ordinanza n. 109 - ha previsto per la regione Abruzzo risorse complessive pari a euro 15.000.000. Nessuna parte delle risorse previste risulta trasferita, al 31 dicembre 2020, alla contabilità speciale del vice-Commissario.

3.1.5 Interventi finanziati con le erogazioni liberali

L'elenco degli interventi approvato dal Comitato dei garanti prevede, per la regione Abruzzo, una spesa complessiva, a valere sugli SMS solidali, pari ad euro 3.000.000; di dette risorse, al 30 novembre 2020, soltanto euro 690.910,80 risultano trasferite alla contabilità speciale del vice-Commissario e da quest'ultimo risultano pagate euro 190.482,90.

3.1.6. Gli interventi a favore dei beni culturali

Per gli interventi previsti, per la regione Abruzzo, dalle ordinanze nn. 23/2017 e 32/2017, alla data del 31 dicembre 2020, risultano trasferite alla contabilità speciale del vice-Commissario rispettivamente euro 1.288.594,75 ed euro 4.509.267,83. Non sono stati forniti i dati delle risorse pagate in tutto il periodo considerato.

Nessun dato è stato trasmesso in merito all'attuazione del programma di cui all'ordinanza n. 105 "Semplificazione della ricostruzione degli edifici di culto", il quale prevede per la Regione la riparazione di 88 chiese.

3.1.7. Interventi vari

Le ordinanze n. 25/2017 e n. 39/2017 hanno definito i criteri e dettato i principi di indirizzo per la perimetrazione dei centri e nuclei storici maggiormente colpiti dagli eventi sismici, predisponendo le risorse per la progettazione tecnica relativa alla pianificazione urbanistica attuativa degli stessi centri e nuclei storici.

Le risorse erogate a tal fine al vice Commissario straordinario risultano pari, al 31/12/2020, a complessivi euro 431.591,59. Le somme in uscita risultano pari ad euro 310.688,81.

3.2. La ricostruzione pubblica nella regione Lazio

3.2.1 Quadro generale

Le risorse complessivamente previste per finanziare le 239 opere inserite nell'elenco unico di cui all'ordinanza n. 109/2020 sono pari, per la regione Lazio, a complessivi euro 240.272560,30.

Per le opere pubbliche programmate con l'ordinanza n. 37 risultano trasferite alla contabilità speciale del vice-Commissario, al 31/12/2020, risorse per euro 2.604.370,66, mentre le uscite ammontano soltanto ad euro 586.328,00.

Per gli interventi di cui all'ordinanza n. 56, le risorse trasferite al vice-Commissario per euro 14.244.239,53, risultano in uscita dalla relativa contabilità per euro 2.003.228,19.

Tabella n. 88 - Avanzamento delle opere – Lazio (al 30 agosto 2020)

Tabella 4 Avanzamento delle opere							
Ordinanza	Fase dell'opera (indicare il numero delle opere in ciascuna fase)						Uscite della cs del vice-Commissario (in euro)
	1. Procedura di gara, progettazione avviata	2. Incarico di progettazione affidato	3. Progetto esecutivo completato	4. Procedura di gara affidamento lavori avviata	5. Lavori in esecuzione	6. Lavori completati	
33/2017	1	-	5	1	1		371.353,05
37/2017	7	17	1	7	6	4	586.328,00
56/2018	27	77	5	8	4	1	2.003.228,19
64/2018	3	12	2	1	-	-	64.632,70
86/2020	-	1	-	-	-	-	0,00
23/2017	-	-	-	1	1	1	189.332,88
32/2017	-	1	1	1	6	5	1.449.326,82
77/2019	-	6	-	-	1	-	0
48/2018 (sms solidali)	-	2	-	-	1	-	694.162,17
84 (confluita nella 105)	-	10	1	-	-	-	0,00
Totale	38	126	15	19	20	11	5.358.363,81

Fonte: Regione Lazio.

3.2.2 Interventi di edilizia scolastica

I lavori delle due scuole della regione Lazio inserite nel programma di cui all'ordinanza n. 14/2017 risultano conclusi.

Per l'attuazione del programma di cui all'ordinanza n. 33/2017, che prevede interventi in 12 scuole, al 31 dicembre 2020, risultano trasferite alla contabilità speciale del vice Commissario straordinario per il Lazio risorse pari a 2.526.478,14 euro e pagate a carico della medesima contabilità 371.535.05 euro.

3.2.3. Interventi su edifici pubblici destinati a finalità abitative

Il programma opere pubbliche in materia di riparazione del patrimonio edilizio pubblico suscettibile di destinazione abitativa di cui alle ordinanze n. 27/2017 e 86/2020 risultava ancora in fase embrionale alla data del 31/12/2020.

3.2.4 Gli interventi sui dissesti idrogeologici

Il primo Piano degli interventi sui dissesti idrogeologici, di cui all'ordinanza n. 64/2018, ha previsto per la regione Lazio risorse per 12.838.000. Risultano in uscita dalla contabilità speciale del Vice-commissario risorse pari a poco più di 64 mila euro.

3.2.5 Interventi finanziati con le erogazioni liberali

L'elenco degli interventi approvato dal Comitato dei garanti prevede, per la regione Lazio, una spesa complessiva, a valere sugli SMS solidali, pari a 4.835.297; di dette risorse, risultano erogate alla contabilità del vice-Commissario 1.597.059,35 e pagate soltanto una minima parte, pari a 694.162,17.

3.2.6. Gli interventi a favore dei beni culturali

Per gli interventi previsti, per la regione Lazio, dalle ordinanze nn. 23/2017 e 32/2017, alla data del 31 dicembre 2020, risultano trasferimenti alla contabilità speciale del vice-Commissario per complessivi euro 3.273.092,08 e pagamenti per euro 1.638.659,70. Negli elenchi di cui alle ordinanze n. 84/2019 e n. 105/2020 è prevista la riparazione di 84 chiese nel Lazio.

3.2.7. Interventi vari

Con ordinanza n. 77 del 2 agosto 2019 sono state definite le procedure per l'individuazione, la realizzazione e la fruizione di aree attrezzate per finalità turistiche; sulla base di detta ordinanza non risultano pagamenti.

3.3 La ricostruzione pubblica nella regione Marche

3.3.1 Quadro generale

Per quanto di rilievo ai fini della presente indagine, per la regione Marche sono stati utilizzati anche i dati raccolti e le valutazioni svolte dalla Sezione regionale nell'esercizio dei controlli di competenza.

Tabella n. 89 – Avanzamento delle opere – Marche (al 31 dicembre 2020) (in euro)

Ordinanza numero		Fase dell'opera (indicare numero opere in ciascuna fase)						Uscite della contabilità speciale del vice-Commissario (in euro) al 30/11/2020
	Totale interventi	1. procedura di gara, progettazione avviata	2. incarico di progettazione affidato	3. progetto esecutivo completato	4. procedura di gara affidamento lavori avviata	5. lavori in esecuzione	6. lavori completati	
23/2017 – Chiese	33	-	-	-	-	5	28	5.665.837,44
32/2017 – Chiese	55	-	-	1	2	11	40	9.353.769,09
38/2017– BBCC	48	-	-	1	-	-	-	-
48/2018 – SMS Solidali (art. 3-bis – 1) interventi <1 mln Euro	101	2	-	2	8	12	77	4.134.587,34
48/2018 – SMS Solidali (interventi >1 mln di Euro)	5	2	-	-	1	1	-	2.910.000,00
77/2019 – Aree Camper	40	-	-	31	7	2	-	83.366,74
105/2020 – Edifici di Culto	385	-	-	-	-	-	-	-
109/2020 (ex ord.27/2017 Ed. Residenziale Pubblica)	49	-	-	-	11	28	10	10.909.214,05
109/2020 (ex ord.33/2017 Ed. Scolastica)	35	18	5	1	6	1	-	1.812.478,94
109/2020 (ex ord.37/2017 1° Piano OOPP)	100	37	19	2	11	4	-	8.280.389,31
109/2020 (ex ord.56/2018 Ed. Scolastica)	83	51	1	-	3	1	-	80.917,64
109/2020 (ex ord.56/2018 – 2° Piano OOPP)	270	152	18	2	18	5	1	1.599.932,27
109/2020 (ex ord.64/2018 – Piano Dissesti)	34	5	28	-	-	-	-	394.116,66
109/2020 (ex ord.86/2020 – Ed. Residenziale Pubblica)	115	39	1	-	-	-	-	-
TOTALE oopp	**1353**	**298**	**72**	**42**	**64**	**69**	**156**	**45.224.609,48**
25-39/2017 (Perimetrazioni)	59	47	47	-	Non previsto	Non previsto	Non previsto	**540.669,42**
Totale oo.pp. e perimetrazioni								**45.765.278,90**

Fonte: USR Marche e (in riferimento allo stato di avanzamento) relazione Sez. reg. di controllo Marche (delib. n. 122/2021 depositata in data 22/10/2021), allegata alla parifica del rendiconto della Regione Marche.

3.3.2 Edilizia scolastica

La Sezione regionale di controllo per le Marche, nell'ambito della relazione allegata alla parificazione del rendiconto regionale 2020, aveva accertato che dei 488 complessivi interventi di cui all'ordinanza n. 33/2017, solo uno era stato ultimato. Ha altresì rilevato un ritardo nell'attuazione del Piani approvati con le ordinanze n. 37/2017 e n. 56/2018, richiamando quanto al riguardo sostenuto dall'Amministrazione regionale in ordine alla causa di tale ritardo, da annettersi alla gradualità nell'avvio delle opere da parte dei soggetti attuatori, in relazione alle quali non si era riusciti a garantire un avvio concomitante.

Gli elenchi relativi all'edilizia scolastica già adottati con le ordinanze n. 33/2017 e n. 56/2018 sono stati rimodulati con l'ordinanza 109/2020.

Secondo quanto comunicato dall'USR, le principali rimodulazioni hanno riguardato essenzialmente l'espunzione dall'elenco unico delle OOPP della scuola primaria "De Amicis" del Comune di Muccia (MC), che è stata realizzata con fondi derivanti da donazione privata, e l'inserimento nello stesso della scuola "Fratelli Ferri" di Fiastra (MC) e della scuola Primaria e d'infanzia della Frazione Colbuccaro del Comune di Corridonia (MC); è stata inoltre recepita la necessità di alcuni Enti soggetti attuatori di accorpare e/o stralciare in lotti funzionali alcuni interventi.

Complessivamente, gli interventi di edilizia scolastica ricompresi nel nuovo Elenco Unico sono 118, per una spesa programmata pari a euro 301.004.054,87.

Di tale importo complessivo, a favore della contabilità speciale del vice Commissario straordinario, risultano erogate risorse molto limitate le quali, alla data del 31 dicembre 2020, sono pari a 17.610.512,79 euro. Si registra, comunque un miglioramento nelle erogazioni per gli interventi di cui all'ordinanza n. 56, che passano dai 3.272.762,42 euro del 30 agosto all'importo ai 5.325.512,79 euro del 31 dicembre, mentre nello stesso periodo rimane invariato l'importo relativo all'ordinanza n. 33 (12.285.000 euro).

I pagamenti risultano ancora molto contenuti, attestandosi, al 30 novembre 2020, per tutti gli interventi di edilizia scolastica ricompresi nell'Elenco Unico, su 1.893.396,58 euro.

3.3.3. Interventi su edifici pubblici destinati a finalità abitative

Nel nuovo elenco unico delle OOPP (ord. n. 109/2020) sono confluiti i 49 interventi ai quali applicare la procedura di cui all'ordinanza n. 27/2017[121], finalizzati alla riparazione del patrimonio edilizio pubblico da destinare a fabbisogno abitativo, per un importo totale di 19.715.327,74 euro e n. 115 interventi dell'ordinanza n. 86/2020, per un importo di euro 63.145.205,99. Nell'adozione del nuovo elenco unico il piano derivante dall'ordinanza n. 86/2020 è stato rimodulato mediante sostituzioni e/o nuovi inserimenti al fine di accogliere le richieste avanzate dagli stessi soggetti attuatori e approvate in sede dei comitati istituzionali. Le modifiche suddette sono state eseguite ad invarianza complessiva di spesa.

Complessivamente, per i 164 interventi dei due piani di Edilizia Residenziale Pubblica ricompresi all'interno dell'elenco unico, sono state programmate spese per complessivi euro 82.860.533,73.

Alla contabilità speciale del vice-Commissario sono state erogate risorse pari a 16.641.207,69 euro per i 49 interventi programmati con l'ordinanza n. 27; i relativi pagamenti si attestano sull'importo complessivo di euro 10.909.214,05 al 30 novembre 2020.

3.3.4 Gli interventi sui dissesti idrogeologici

Il primo Piano degli interventi sui dissesti idrogeologici di cui all'ordinanza n. 64/2018, confluita nell'elenco unico delle OOPP (di cui all'ord. n. 109/2020) senza subire rimodulazioni, ha previsto 34 interventi finanziati con risorse complessive pari a euro 62.457.160, delle quali soltanto euro 12.400.000 trasferite, al 31 dicembre 2020, alla contabilità speciale del vice-Commissario.

I soggetti attuatori coinvolti, come definito dalle DGR. nn. 1644/18, 842/19 e 1239/19, sono la Regione Marche, tramite l'Ufficio Speciale Ricostruzione, per i 19 interventi di mitigazione del rischio idraulico previsti e tramite il Servizio Tutela, gestione e assetto del territorio – P.F. Tutela del territorio di Ascoli Piceno per i due

[121] Gli interventi sono previsti dall'allegato 2 all'ordinanza n. 86.

interventi di mitigazione del rischio di tipo gravitativo da attuare nel Comune di Arquata del Tronto; per i restanti 13 interventi di mitigazione del rischio gravitativo soggetti attuatori sono i Comuni interessati.

Nell'ambito delle attività svolte dall'USR Marche come soggetto attuatore degli interventi di mitigazione del rischio idraulico è stata stipulata, anche a seguito di verifiche e parere ANAC, una convenzione con il Consorzio di bonifica delle Marche, ente strumentale della Regione Marche, per attività di supporto tecnico – operativo inerenti la progettazione e la realizzazione delle opere.

Per quanto concerne lo stato di attuazione dei 34 interventi, per 5 la procedura di gara e la progettazione è stata avviata, nei restanti casi (29) è stato anche affidato l'incarico di progettazione.

3.3.5. Gli interventi a favore dei beni culturali

Per gli interventi previsti, per la regione Marche, dalle ordinanze nn. 23/2017 (33 interventi) e 32/2017 (55 interventi), per la riapertura dei luoghi di culto, sono state programmate risorse pari a complessivi euro 21.619.400.

Secondo quanto accertato dalla Sezione regionale di controllo, al 31/12/2019, risultava già attuato il 93 per cento del programma. Nell'ambito della verifica è stato precisato che, sebbene proposti come interventi di messa in sicurezza, gli interventi previsti per la riapertura dei luoghi di culto hanno assunto, nella quasi totalità dei casi, carattere definitivo. Ne è derivato che i rispettivi procedimenti hanno necessariamente seguito tempistiche proprie di progettazione ed esecuzione dei lavori afferenti i Beni Culturali.

Alla data del 30 novembre 2020, secondo quanto comunicato agli uffici di questa Sezione, risultavano trasferite alla contabilità speciale del vice-Commissario euro 17.993.538,26 ed erogate alle Diocesi/Arcidiocesi, euro 15.019.606,53.

L'ordinanza n. 38/2017, che ha approvato il primo piano di interventi sui beni del patrimonio artistico e culturale, a seguito delle modifiche introdotte dall'ordinanza n. 63/2018, ha previsto, per la regione Marche, una spesa complessiva pari a euro 59.250.000.

3.3.6 Interventi finanziati con le erogazioni liberali

L'elenco degli interventi approvato dal Comitato dei garanti prevede, per le Marche, n. 106 interventi, di cui n. 5 di importo superiore al milione di euro, per una spesa complessiva, a valere sugli SMS solidali, pari a euro 21.417.088,53; di dette risorse, al 31 dicembre 2020, euro 9.688.060,85 euro risultano trasferite alla contabilità speciale del vice-Commissario e euro 7.044.587,34 da quest'ultimo pagate.

Per il progetto relativo alla Grotta sudatoria nel Comune di Acquasanta Terme, per il quale è stata programmata una spesa di 3 milioni di euro, è stata richiesta alla regione Marche una definizione della questione nella riunione del Comitato dei garanti del 15 marzo 2018[122]. Al riguardo la Sezione di controllo per le Marche[123] aveva rilevato che tali risorse avrebbero dovuto essere destinate ad attività di immediata riferibilità alle popolazioni colpite dal sisma.

L'intervento risulta definitivamente approvato dal Comitato dei garanti in data 12 giugno 2018.

3.3.7. Il piano delle opere pubbliche

I due Piani delle OOPP, approvati con le ordinanze n. 37/2017 e n. 56/2018, hanno previsto una spesa programmata complessivamente pari a euro 499.479.672,99.

La Sezione regionale di controllo ha registrato un ritardo, al 31/12/2019, anche nell'attuazione del suddetto piano; al riguardo l'Amministrazione regionale ha sostenuto che tale ritardo è da annettersi alla gradualità nell'avvio delle opere da parte dei soggetti attuatori che, a sua volta, risponde ad un'esigenza organizzativa e

---

[122] Le riserve espresse riguardavano l'esigenza di acquisire: a) elementi certi relativi alla individuazione delle fonti necessarie concorrenti, idonee ad assicurare la copertura finanziaria volta alla completa realizzazione e fruibilità dell'opera nel suo complesso ; b) chiarimenti e soluzioni in merito al ruolo della proprietà privata, denominato "Palazzina Liberty", funzionale all'utilizzazione del complesso termale; c) una esaustiva relazione dalla quale risulti in modo evidente la fruibilità nel tempo e la continuità gestionale dell'opera. In ordine al primo punto, il protocollo d'intesa per i numeri solidali, all'art. 6, c. 6, dispone espressamente che, qualora la donazione non sia sufficiente alla completa copertura necessaria alla realizzazione dell'opera, il Comitato dei garanti deve accertare l'esistenza di fonti di finanziamento concorrenti.

[123] V. Sez. reg. contr. Marche, del. 33/2018/PARI, relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Marche per l'anno 2017.

programmatica degli stessi soggetti che si trovano finanziate più opere nei piani di ricostruzione per le quali non riescono a garantire un avvio concomitante.

A fronte della previsione complessiva, risulta trasferita alla contabilità speciale del vice-Commissario, al 31/12/2020, la somma di euro 19.351.498,90. Le spese pagate per gli interventi in esame, al 30/11/2020, ammontano euro 9.880.321,58.

Come già riportato, l'elenco unico delle opere pubbliche di cui all'ordinanza n. 109 contiene una rimodulazione dei programmi già adottati con le ordinanze n. 27, n. 33, n. 37, n. 56, n. 64 e n. 86, il cui avanzamento è stato preso in esame sulla base degli elenchi delle ordinanze di origine al fine di mantenere l'iniziale suddivisione per categoria.

Le risorse complessivamente previste per finanziare le 686 opere inserite nell'elenco unico sono pari, per la regione Marche, a complessivi euro 945.801.421,59 a valere sulla contabilità speciale del Commissario Straordinario per la ricostruzione.

Dal riepilogo sopra riportato, per il periodo ricompreso tra il 1°gennaio 2017 e il 30 novembre 2020, nella regione Marche risulta erogato, ai soggetti attuatori degli interventi per la realizzazione delle opere pubbliche, un importo pari a 45.224.609,48 euro.

Sommando a tale importo i contributi erogati ai Comuni per la progettazione tecnica dei Piani attuativi, il totale erogato a valere sui fondi della contabilità speciale intestata al Vice-Commissario ammonta a complessivi 45.765.278,90 euro.

3.3.8 Interventi vari

Alle Marche sono state assegnate, per le aree attrezzate per finalità turistiche di cui all'ordinanza n.77/2019, complessivi 6.200.000 euro, suddivisi in n. 40 interventi, di cui sono risultati beneficiari n. 35 Comuni del cratere.

Alla data del 30 novembre 2020, la Regione ha erogato, a valere sull'ordinanza n. 77/2019, risorse pari a 83.366,74 euro.

Le ordinanze n. 25/2017 e n. 39/2017 hanno definito i criteri e dettato i principi di indirizzo per la perimetrazione dei centri e nuclei storici maggiormente colpiti dagli

eventi sismici, predisponendo le risorse per la progettazione tecnica relativa alla pianificazione urbanistica attuativa degli stessi centri e nuclei storici.

Le risorse autorizzate dal Commissario straordinario a favore di 15 Comuni per la redazione di piani urbanistici attutivi conseguenti a n. 59 perimetrazioni sono pari a complessivi € 2.189.836,24 euro.

Al 30 novembre 2020 risultano erogati a n. 6 Comuni (Castelsant'Angelo sul Nera, Cessapalombo, Esanatoglia, Gualdo, Petriolo e Sefro) contributi pari a complessivi euro 540.669,42.

3.4. La ricostruzione pubblica nella regione Umbria

3.4.1 quadro generale

Le risorse complessivamente previste per finanziare le opere inserite nell'elenco unico di cui all'ordinanza 109/2020 sono pari, per la regione Umbria, a complessivi euro 216.673.762,28.

Tabella n. 90 – Stato di avanzamento delle opere in Umbria (al 30 agosto 2020) (in euro)

Ordinanza numero	Fase dell'opera (indicare numero opere in ciascuna fase)						Uscite della contabilità speciale del vice-Commissario (in euro *
	1. procedura di gara, progettazione avviata	2. incarico di progettazione affidato	3. progetto esecutivo completato	4. procedura di gara affidamento lavori avviata	5. lavori in esecuzione	6. lavori completati	
109/20	119	75	29	21	12	1	3.421.566,54
23/17	18	18	18	18	18	11	2.514.748,88
32/17	15	15	15	12	12	7	2.530.609,86
38/17	5	2	0	0	0	0	-
105/20	0	0	0	0	0	0	-
48/18	8	8	5	5	2	0	733.352,25
Totale	**165**	**118**	**67**	**56**	**44**	**19**	**9.200.277,53**

Fonte: Regione Umbria.

3.4.2 Edilizia scolastica

Per gli interventi inclusi nell'elenco di cui alle ordinanze n. 33/2017 e n. 56/2018, risultano trasferite alla contabilità speciale del vice Commissario straordinario, al 31 dicembre 2020, rispettivamente, risorse pari a euro 1.826.577,15 euro e ad euro 340.111,33.

I pagamenti, alla data del 30 agosto 2020, risultano molto contenuti per tutti gli interventi di edilizia scolastica ricompresi nell'Elenco Unico, attestandosi su 325.637,95 euro per i lavori della prima ordinanza e su 134.343,93 euro per l'ordinanza n. 56.

3.4.3. Interventi su edifici pubblici destinati a finalità abitative

Nel nuovo elenco unico sono confluiti anche gli interventi (n. 10) ai quali si applica la procedura di cui all'ordinanza n. 27/2017, per un importo totale di euro 8.652.318,13. Per gli interventi programmati con detta ordinanza, alla contabilità speciale del vice-Commissario sono state trasferite risorse pari a 4.326.159,07 euro.

Degli interventi previsti dall'ordinanza n. 86 è stata programmata una spesa pari a 16.277.572,78 euro.

3.4.4 Gli interventi sui dissesti idrogeologici

L'ordinanza n. 64/2018, ha previsto interventi finanziati con risorse complessive pari a euro 10.000.000, in relazione ai quali non risultano trasferimenti alla contabilità speciale del vice-Commissario; altri elementi specifici non è stato possibile desumere dai dati forniti dalla regione Umbria, trasmessi in forma aggregata per tutti gli interventi di cui all'ordinanza 109 e all'elenco unico delle opere pubbliche.

3.4.5 Interventi finanziati con le erogazioni liberali

L'elenco degli interventi approvato dal Comitato dei garanti, come sopra riportato, prevede per la regione Umbria, una spesa complessiva, a valere sugli SMS solidali, pari a euro 4.835.296,76; di dette risorse, al 31 dicembre 2020, euro 1.868.848 euro risultano trasferite alla contabilità speciale del vice-Commissario, mentre non risulta disponibile il dato delle risorse in uscita.

3.4.6. Gli interventi a favore dei beni culturali

Per gli interventi previsti, per la regione Umbria, dalle ordinanze nn. 23/2017 e 32/2017, alla data del 31 dicembre 2020, risultano trasferite alla contabilità speciale del vice-Commissario, rispettivamente, euro 3.408.058,51 a valere sull'ordinanza n. 23 e

euro 3.081.030,66 per gli interventi di cui all'ordinanza an. 32. Non sono stati resi disponibili i dati dei corrispondenti pagamenti.

L'ordinanza n. 38/2017 ha previsto, per la regione Umbria, una spesa complessiva pari a euro 20.550.000.

3.4.7 Il piano delle opere pubbliche

I due Piani delle OOPP, approvati con le ordinanze n. 37 e n. 56, hanno previsto risorse che risultano trasferite alla contabilità speciale del vice-Commissario, al 31/12/2020, per l'importo di euro 2.434.164,34 a valere sull'ordinanza n. 37 e euro 340.111,33 per l'ordinanza n. 56. Le spese pagate per gli interventi in esame, al 30/11/2020, sono molto limitate e pari, rispettivamente, a euro 221.197,30 e eur 134.343,93.

Come già riportato, l'elenco unico delle opere pubbliche di cui all'ordinanza n. 109 contiene una rimodulazione dei programmi già adottati con le ordinanze n. 27, n. 33, n. 37, n. 56, n. 64 e n. 86.

Le risorse complessivamente previste per finanziare tutte le opere inserite nell'elenco unico, comprensivo quindi degli interventi risalenti ad altre ordinanze, in parte sopra richiamate, sono pari, per la regione Umbria, a complessivi euro 216.673.762,28. Non sono stati resi disponibili i dati delle risorse trasferite alla contabilità speciale del vice Commissario, ma soltanto quella da questi pagate, che ammontano a 3.421.566,54 euro.

3.4.8. Interventi vari

Alla regione Umbria sono state trasferite, per le finalità di cui all'ordinanza n. 77/2019 (individuazione, realizzazione e fruizione di aree attrezzate per finalità turistiche), complessivi euro 560.000, che non risultano movimentati.

3.5 La ricostruzione pubblica gestita direttamente dal Commissario straordinario

Il Commissario straordinario ha curato direttamente la gestione degli interventi di edilizia scolastica previsti dall'ordinanza n. 14 del 16 gennaio 2017[124], con la quale, in attuazione dell'art. 14, c. 2 del d.l. n. 189/2016 e nelle more della predisposizione ed approvazione del piano delle opere pubbliche, è stato approvato il "*Programma straordinario per la riapertura delle scuole per l'anno scolastico 2017-2018*", per un importo complessivo di 103 milioni di euro, articolato in costruzione di nuovi edifici scolastici definitivi (in sostituzione delle scuole non suscettibili di adeguamento sismico, anche solo per l'eccessiva onerosità degli interventi a tal fine necessari, da realizzarsi per l'inizio dell'anno scolastico 2017-2018), riparazione, con adeguamento sismico, degli edifici scolastici che hanno avuto un esito di agibilità "E", che consentiva il riutilizzo delle scuole per l'anno scolastico 2017-2018 e affitto, montaggio e smontaggio di moduli scolastici provvisori per le scuole per le quali si prevedevano riparazioni, con adeguamento sismico, da effettuare entro settembre 2018.

Nella tabella di seguito riportata vengono indicati i dati delle diverse fasi procedurali degli interventi di cui all'ordinanza e gli ulteriori pagamenti effettuati dalla contabilità speciale 6035 per l'edilizia scolastica.

[124] Complessivamente era prevista la realizzazione di 21 edifici scolastici, dei quali 1 in Abruzzo, 2 in Lazio, 12 nella Marche e 4 in Umbria, più altre due scuole destinatarie di donazioni.

Tabella n. 91 - Interventi diretti del commissario straordinario sulle scuole (in euro)

Ordinanza numero	Risorse programmate dall'ordinanza	Fase dell'opera (indicare numero opere in ciascuna fase)						Risorse pagate
		1. Procedura di gara, progettazione avviata	2. incarico di progettazione affidato	3. progetto esecutivo completato	4. procedura di gara affidamento lavori	5. lavori in esecuzione	6. lavori completati	
14/17*	103.000.000,00	San Ginesio	-	Camerino	San Severino		14**	55.711.389,98
43/17***	7.000.000,00							2.661.804,67
Totale	**110.000.000**							**58.373.194,65**

*Nelle 17 scuole indicate nelle diverse fasi procedurali non sono comprese le seguenti 3 scuole finanziate con donazioni private per le quali l'attuazione è restata in capo ai privati donatori: Comune di Sarnano Scuola Materna Scuola Materna "Giacomo Leopardi; Comune di Crognaleto Scuola Primaria e dell'infanzia San Giovanni Battista De La Salle Comune di Caldarola Istituto Comprensivo Simone De Magistris. Sono invece ricomprese le seguenti scuole per le quali l'attuazione è stata affidata alla struttura commissariale ma che sono in gran parte finanziate con donazioni effettuate da grandi gruppi imprenditoriali e Stati esteri e confluite nella contabilità speciale: Comune di Amatrice Istituto "Romolo Capranica"; Comune di Macerata Istituto comprensivo E. Mestica; Comune di Loro Piceno Scuola Elementare P. Santini.
**Nel numero sono compresi sia interventi per cui è già stato fatto il collaudo finale, sia interventi con certificato di ultimazione lavori, in attesa di collaudo finale.
***Si tratta di contributi riconosciuti ai Comuni e le Province proprietarie degli edifici scolastici, per le attività di rilievo topografico, di redazione della relazione geotecnica/geologica, di demolizione e conferimento in discarica delle macerie e di realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria afferenti agli interventi disciplinati dall'ordinanza commissariale n. 14/2017, a seguito di rendicontazione degli Enti.
Riguardo alle procedure di affidamento ed esecuzione delle opere comprese nell'ordinanza commissariale n. 14/2017 si premette quanto segue. L'art. 14, c. 3-bis del d.l. n. 189/2016 prevede che gli interventi finalizzati ad assicurare il ripristino, per il regolare svolgimento dell'anno scolastico 2017-2018, delle condizioni necessarie per la ripresa ovvero per lo svolgimento della normale attività scolastica, educativa o didattica. Il Commissario Straordinario del Governo ai fini della ricostruzione nei territori interessati dagli eventi sismici verificatesi a far data dal 24 Agosto 2016 "...costituiscono presupposto per l'applicazione della procedura di cui all'articolo 63, c. 1, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50. Conseguentemente, per gli appalti pubblici di lavori, di servizi e di forniture da aggiudicarsi da parte del Commissario straordinario si applicano le disposizioni di cui all'articolo 63, commi 1 e 6, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50. Nel rispetto dei principi di trasparenza, concorrenza e rotazione, l'invito, contenente l'indicazione dei criteri di aggiudicazione dell'appalto, è rivolto, sulla base del progetto definitivo", e pertanto l'ordinanza 14/2017 prevede procedure di affidamento di progettazione esecutiva ed esecuzione lavori ex art. 59 del d.lgs. n. 50/2016 (il cui divieto è sospeso sino al 31.12.2020). La procedura di gara è diretta, quindi, all'affidamento al soggetto appaltatore della redazione del progetto esecutivo e dell'esecuzione delle opere. Temporalmente, la fase indicata in Colonna 4 è, pertanto, antecedente a quelle indicate nelle Colonne 2 e 3.
Fonte: Commissario straordinario.

CAPITOLO VII
CONCLUSIONI, ESITI DEL CONTRADDITTORIO E RACCOMANDAZIONI

Sommario: 1. Conclusioni dell'istruttoria 2. Esiti del contraddittorio. – 3. Raccomandazioni.

1. Conclusioni dell'istruttoria

I. La stratificazione normativa, determinata soprattutto dalle numerose modifiche e integrazioni al D.L. n. 189/2016, solo in parte imposte dal susseguirsi degli eventi sismici, non ha favorito la formazione di un quadro stabile delle disposizioni che disciplinano la ricostruzione, rendendo allo stesso tempo non agevole la lettura d'insieme delle stesse.

II. La linea di demarcazione delle due gestioni straordinarie, una risalente all'autorità di protezione civile per l'emergenza e l'altra demandata al Commissario straordinario per la ricostruzione, è risultata tracciata anche dal legislatore a volte in modo poco chiaro.

L'analisi ha evidenziato una notevole consistenza delle risorse ancora dedicate all'emergenza, presumibilmente determinata anche dal ritardo che ha caratterizzato finora le procedure di ricostruzione. Allo stesso tempo, il protrarsi della fase emergenziale, assicurato dalle successive proroghe, ha determinato forti aspettative di continuità nella garanzia delle misure di natura assistenziale.

Recentemente il Commissario straordinario ha avviato un'attività diretta all'analisi dello stato di attuazione degli interventi per l'assistenza alla popolazione dalla quale è emersa la mancanza di una banca dati unitaria per i diversi livelli istituzionali interessati (Dipartimento di protezione civile, Regioni e Comuni) e la difficoltà di conciliazione dei dati dell'elenco dei beneficiari dei CAS (contributo di prima assistenza) con quelli in possesso del Commissario sui richiedenti i contributi per la ricostruzione privata. Al riguardo, la conclusione del censimento che risulta essere stato avviato attraverso la partecipazione dei Comuni interessati e la piattaforma

informatica dedicata, la cui creazione è in corso di valutazione, oltre all'implementazione della piattaforma commissariale GE.DI.SU, già operativa, potrebbe consentire la definizione di un percorso di trasformazione della fase emergenziale, anche attraverso l'elaborazione di proposte normative da sottoporre al legislatore.

III.1 A fronte dell'assegnazione della gestione dell'emergenza ad organi e strutture già operative, la mancanza di una struttura già predisposta per la ricostruzione ha certamente contribuito a determinare difficoltà in fase di avvio delle relative attività.

L'organizzazione della struttura commissariale è risultata complessa e di difficile gestione, anche in ragione della stratificazione delle norme e delle scelte adottate a fronte di esigenze non facilmente definibili ex ante (anche in termini di fabbisogno di risorse umane), oltre che della necessità di un raccordo costante con una pluralità di soggetti, alcuni dei quali (le Regioni ed enti locali), dotate di autonomia. Diversi sono quindi gli interessi che vanno considerati e contemperati nella definizione di tale organizzazione, in funzione della ricostruzione e in stretta connessione con tutti i processi nella stessa coinvolti.

I compiti assegnati alla struttura commissariale, peraltro, hanno impattato su un sistema conformato, soprattutto inizialmente, sulle esigenze dell'emergenza, caratterizzato anzitutto dalla temporaneità della gestione, dimostrandosi non sempre adeguato alle esigenze della ricostruzione, caratterizzata invece da una tempistica di lungo periodo, che ha determinato la necessità di disporre più volte la proroga della gestione medesima.

III.2 Recentemente sono stati introdotti elementi di novità nell'organizzazione della struttura commissariale, orientati ad una più puntuale formalizzazione delle competenze e individuazione delle responsabilità nonché alla normalizzazione delle procedure di spesa.

Al riguardo la Sezione ritiene anzitutto che, a cinque anni dagli eventi sismici, superata la fase emergenziale, sia necessaria una riflessione, da parte degli organi compenti, in ordine all'opportunità di mantenere in vita l'attuale organizzazione

finalizzata alla ricostruzione o, comunque, di fissare un termine di conclusione della stessa, una volta che saranno completate le operazioni, avviate dall'attuale Commissario, ai fini della definitiva stima dei danni e della programmazione di tutti i lavori pubblici.

III.3 Per quanto concerne il personale da impiegare per la ricostruzione, la mancanza di una struttura preesistente e l'esigenza di disponibilità immediata di risorse umane hanno presumibilmente indotto il legislatore a prevedere l'utilizzazione dell'istituto del comando e degli accordi convenzionali, oltre alle ordinarie modalità assunzionali. Ciò ha determinato il ricorso a molteplici tipologie giuridiche di rapporti e di soggetti a carico dei quali sono posti i conseguenti oneri, con la difficoltà non solo di gestione della corrispondente spesa, ma anche di definizione dei relativi costi annuali. Di conseguenza risulta difficile anche la quantificazione del relativo fabbisogno finanziario, il quale dovrebbe sempre supportare la programmazione delle variazioni incrementali della dotazione organica.

In particolare, per quanto concerne il personale in comando da altre Amministrazioni, il complesso sistema di pagamento in anticipazione e a rendicontazione, con riferimento anche alle diverse componenti del relativo trattamento economico, ha finora consentito di individuare soltanto i dati di spesa annua, ma non il costo sopportato per ciascun anno dall'Amministrazione statale e, in particolare, dalla contabilità del Commissario straordinario.

Da un punto di vista più generale, anche in considerazione dell'ampio periodo trascorso dall'avvio della gestione commissariale, tale situazione non consente di valutare in che modo l'assegnazione, alla relativa struttura, di personale di altre Amministrazioni pubbliche abbia influito sul funzionamento di queste ultime, in termini di efficacia dell'azione posta in essere e di valutazione del personale utilizzato al netto di quello prestato alle esigenze della ricostruzione.

III.4 Relativamente ai dipendenti di Invitalia e Fintecna, impiegati per le esigenze della ricostruzione sulla base di apposite convenzioni, sono emerse, già in sede istruttoria, perplessità in ordine all'opportunità di mantenere il ricorso a personale esterno alle pubbliche amministrazioni, che trovava la sua ragion d'essere

nell'urgenza dell'acquisizione in tempi ristretti di personale qualificato subito dopo il sisma.

Al riguardo, la prosecuzione nell'utilizzazione del personale di Invitalia e Fintecna, prevista dalle norme, trova ora una specifica giustificazione, secondo quanto comunicato dal Commissario, nell'esigenza di acquisire nuove unità di personale a seguito dell'incremento delle attività della ricostruzione, a fronte della quale è diventato difficile il ricorso all'istituto del comando per il mancato consenso delle amministrazioni pubbliche di provenienza, le quali hanno subìto il blocco del turn over. L'utilizzazione sempre più estesa di personale esterno alla pubblica amministrazione costituisce un altro elemento da tenere in considerazione nella valutazione, di carattere più generale, delle ragioni del mantenimento dell'attuale organizzazione della ricostruzione.

In ogni caso, la Sezione ritiene comunque che sia sempre necessario supportare il contenuto delle convenzioni con dimostrate ragioni di convenienza, quantificando gli impegni da assumere e quelli richiesti anche sulla base di una valutazione delle prestazioni già rese (eventualmente anche attraverso l'uso del metodo comparativo).

III.5. Con riferimento, infine, alla stabilizzazione del personale assunto dai Comuni, recentemente prevista dal legislatore, appare necessario, da una parte, predisporre procedure che garantiscano la finalizzazione di tali risorse umane al soddisfacimento delle esigenze della ricostruzione, anche attraverso opportune forme di controllo e, dall'altra parte, valutare la copertura nel tempo dei relativi oneri, per ora posti anche a carico del bilancio statale.

III.6. A conclusione dell'analisi della struttura commissariale, ritiene la Sezione di dover rilevare la necessità, in un Paese il cui territorio è stato più volte devastato dagli eventi sismici, di prestare maggiore attenzione allo studio e alla regolamentazione dell'organizzazione della fase successiva all'emergenza, predisponendo modelli organizzativi e procedurali idonei ad avviare in tempi ristretti l'attività di ricostruzione, anche attraverso gli opportuni interventi legislativi.

IV. L'attenta valutazione dei danni, formalizzata dal Commissario straordinario, di concerto con le Regioni ed il Mibact, secondo quanto disposto dal legislatore, avrebbe dovuto supportare la quantificazione del fabbisogno finanziario della ricostruzione.

La stima dei danni cui si è fatto finora riferimento, risalente a febbraio 2017, è stata effettuata dal Dipartimento di Protezione civile ai fini dell'istruttoria necessaria per l'attivazione del Fondo di Solidarietà dell'Unione Europea.

A parte il censimento realizzato mediante l'utilizzo della piattaforma "opere pubbliche sisma 2016", svolto all'inizio del 2017 e rivelatosi non esaustivo, non risulta essere stata posta in essere dalla struttura commissariale, fino all'anno in corso, altra attività tesa alla quantificazione dei danni e/o all'aggiornamento delle stime esistenti.

Nel corso dell'istruttoria questa Sezione aveva espresso la necessità e l'urgenza di individuare le competenze e le risorse necessarie per una stima aggiornata e completa dei danni conseguenti al sisma, pur nella considerazione della complessità delle relative operazioni, in modo da rendere disponibili gli elementi per la quantificazione del conseguente fabbisogno finanziario, nell'ambito della più generale programmazione del bilancio statale.

Al riguardo la Sezione, a conclusione della verifica, prende positivamente atto dell'impegno profuso dal Commissario nella direzione di superare la problematica rilevata attraverso l'affidamento all'esterno del censimento degli immobili pubblici danneggiati. La predeterminazione della tempistica delle varie fasi del relativo procedimento e la previsione di verifiche a carico degli USR dovrebbe garantire una stima attendibile in tempi utili a programmare in modo definitivo l'attività di ricostruzione.

Per quanto concerne la ricostruzione privata, la rilevazione effettuata sulla base delle schede Aedes e Fast, compilate a seguito dei sopralluoghi sommari condotti subito dopo il sisma, ha consentito una prima stima del numero degli edifici danneggiati, ma non delle risorse necessarie ad affrontare le spese per la relativa ricostruzione. Al riguardo, l'attuale Commissario ha avviato specifica attività, ora in fase di ultimazione, diretta alla predisposizione di un quadro preciso e compiuto del

relativo fabbisogno finanziario, attraverso la ricognizione puntuale dei danni subiti dagli immobili privati, residenziali e produttivi.

Da un punto di vista più generale, che si estende anche oltre le competenze del Commissario straordinario, ritiene la Sezione necessario che le misure recentemente adottate siano accompagnate con un'analisi attualizzata dei bisogni della popolazione, in termini non esclusivamente finanziari, nell'ambito di una visione della ricostruzione che garantisca un costante raccordo tra ricostruzione privata ed attuazione delle opere pubbliche, al fine di garantire un'accettabile qualità di vita a coloro che fanno ritorno nelle proprie abitazioni.

V. All'attività di ricostruzione rimessa alla competenza del Commissario straordinario il legislatore ha destinato una consistente provvista finanziaria attraverso gli stanziamenti di risorse, nei capitoli dello stato di previsione del MEF, pari, al 30 giugno 2021, a circa 4,388 miliardi di euro[125]. Il limitato importo dei corrispondenti pagamenti complessivi (2,721 miliardi di euro) negli stessi capitoli del bilancio statale, evidenzia la parziale utilizzazione di tali risorse.

Ciò potrebbe essere astrattamente determinato da un'iniziale valorizzazione eccessiva degli stanziamenti, strettamente collegata alla quantificazione dei danni la quale, come già riportato, è stata effettuata in situazione di emergenza e per finalità peculiari. Tuttavia, non sussistono elementi di fatto che possano indurre a ritenere gli stanziamenti sovradimensionati rispetto alle reali esigenze. Piuttosto il censimento per la ricostruzione pubblica e privata, in corso di attuazione a cura del Commissario straordinario, ha evidenziato, già con i dati provvisori, che il relativo fabbisogno finanziario sarà notevolmente superiore rispetto a quanto era stato stimato nel 2017.

Dai dati raccolti è emersa, piuttosto, la presenza di fattori che hanno rallentato le procedure di spesa a valle delle decisioni adottate a livello centrale, come dimostrato anche dalla limitata utilizzazione delle risorse trasferite alla contabilità speciale del

[125] È da precisare che nella contabilità speciale del Commissario non transitano i contributi per la ricostruzione privata i quali sono erogati, attraverso i finanziamenti agevolati, dal sistema bancario e sono finanziati con risorse stanziate annualmente, fino al 2047, dalla legge n. 232/2016, per l'importo complessivo di 6,1 miliardi di euro.

Commissario straordinario e alle contabilità speciali dei vice-Commissari.

V.I. L'intestazione al Commissario straordinario di una contabilità speciale, avente natura di mera gestione di cassa, ha consentito di far fronte con immediatezza alla situazione emergenziale subito dopo il sisma.

Gli interventi della ricostruzione pubblica sono stati di volta in volta previsti e finanziati con ordinanze commissariali, le quali si sono spesso susseguite nel tempo aggiungendo modifiche e integrazioni alle precedenti, creando un quadro difficilmente leggibile delle opere da realizzare. A partire dal 2020 l'esercizio del potere di ordinanza è risultato orientato ad una sistematizzazione della materia, a seguito della quale sono stati previsti e finanziati interventi per l'importo complessivo, al 31 luglio 2021, di 3,240 miliardi di euro.

Le risorse sono state destinate agli interventi senza fare riferimento alla liquidità giacente presso la contabilità speciale del Commissario, ma sulla base degli stanziamenti di bilancio previsti fino al 2022, al netto di quelli per le spese correnti (personale e funzionamento della struttura) e di quelli aventi una specifica destinazione per legge. Sulla base di tali dati, il Commissario ha calcolato che circa l'80% delle risorse come sopra determinate sono state destinate agli interventi programmati di ricostruzione pubblica. La scarsa attuazione di detti interventi, documentata dalla limitata consistenza dei pagamenti a tal fine effettuati, non è quindi da attribuirsi all'entità dei finanziamenti previsti.

Peraltro, la contabilità speciale, per la sua natura, non si è rivelata sempre pienamente adeguata ad una gestione complessa, caratterizzata da una tempistica pluriennale di attuazione delle opere e dall'intervento di diversi soggetti istituzionali. Ciò è emerso, in particolare, dalle giacenze di liquidità accertate continuativamente negli anni per importi considerevoli pari, al 31 dicembre 2020, a 1.768.664.945 euro.

VI.2 A livello di bilancio statale, l'esigenza di impegnare, in tempi brevi, le risorse limitatamente alla parte effettivamente spendibile, sembra essere stata avvertita dal legislatore che, con il D.L. n. 104/2020, ha inserito specifiche disposizioni volte ad una migliore previsione e valutazione dei flussi finanziari, assegnando ai Commissari

straordinari, incaricati delle attività di ricostruzione, il compito di predisporre il cronoprogramma dei pagamenti degli interventi in base al quale le amministrazioni competenti assumono gli impegni pluriennali di spesa a valere sugli stanziamenti iscritti in bilancio riguardanti il trasferimento di risorse alle contabilità speciali di cui sono titolari. In questo modo dovrebbe essere assicurato il trasferimento di risorse alla contabilità speciale sulla base degli stati di avanzamento degli interventi.

VI.3 A livello commissariale, la preventiva conoscenza della tempistica dei pagamenti dei lavori della ricostruzione pubblica potrà consentire una pianificazione nell'uso della liquidità disponibile.

Finora l'esigenza rappresentata, avvertita anche dall'attuale struttura commissariale, ha indotto quest'ultima ad attivare, di fatto, un sistema di classificazione delle poste contabili che, attraverso uno stretto collegamento con le ordinanze commissariali, ha subordinato la gestione delle risorse alla previsione degli interventi e consentito di avere contezza, in ogni momento, delle risorse utilizzate e di quelle a disposizione per la programmazione di nuove opere, rendendo così possibile un monitoraggio della relativa attuazione.

Nella direzione di una più generale formalizzazione della programmazione dell'attività commissariale, auspicata da questa Sezione già in sede istruttoria, risulta essere stato prevista, con l'ordinanza n. 115/2021, la redazione di un budget delle spese su base annua, contenente le assegnazioni delle risorse per i programmi della ricostruzione e per le altre attività e spese poste a carico del fondo di cui all'art. 4, comma 1, del DL 189/2016, e l'adozione, con provvedimento commissariale, di apposita disciplina di gestione della contabilità speciale.

VII.1 I dati finanziari relativi alla ricostruzione pubblica hanno evidenziato il ritardo nell'attuazione degli interventi previsti: al 30 giugno 2020, le risorse erogate dal Commissario straordinario per gli interventi di ricostruzione pubblica ammontavano a circa 204,263 milioni di euro (poco più del 9% delle risorse destinate agli interventi medesimi). Secondo quanto comunicato dal Commissario, alla stessa data, l'operatività dei cantieri era molto limitata.

Il quadro programmatorio complessivo, peraltro, risultava poco chiaro: come già riportato, almeno fino allo scorso anno, gli interventi di ricostruzione pubblica erano previsti in numerose ordinanze le quali, pur avendo per oggetto cospicui finanziamenti (di importo complessivo pari, al 30 giugno 2020, a 2,201 miliardi di euro), non restituivano un quadro organico delle opere da finanziare e delle risorse occorrenti.

VII.2 Con l'ordinanza 109 del 23 dicembre 2020 è stata eseguita una ricognizione generale degli interventi pubblici già finanziati e stilato un elenco unico delle opere pubbliche, sostitutivo ed integrativo dei programmi precedentemente approvati. Sono stati così previsti 1.288 interventi per una spesa di circa 1,623 miliardi di euro. Successive ordinanze sono intervenute nella materia in modo organico, quale la 105 del 2020, relativa alla ricostruzione delle chiese.

A livello di attuazione degli interventi, delle esigenze di accelerazione e semplificazione delle procedure, da tempo avvertite, si è fatto recentemente carico il legislatore con il D.L. n. 76/2020, con norme di semplificazione degli appalti e con il riconoscimento al Commissario straordinario del potere di individuare gli interventi e le opere urgenti e di particolare criticità, anche relativi alla ricostruzione dei centri storici dei comuni maggiormente colpiti, con la possibilità di esercitare i poteri di ordinanza in deroga assegnati.

Il potere di adottare le cosiddette ordinanze speciali sembra caratterizzarsi non solo per l'ampiezza dell'efficacia derogatoria riconosciuta, ma anche per la materia che ne può costituire oggetto, non più limitato alla programmazione dell'uso delle risorse. L'assegnazione di poteri speciali sembra giustificata non tanto dalla eccezionalità della situazione da affrontare, quanto dalla difficoltà del sistema ordinario di assicurare tempi certi per l'attuazione degli interventi.

Invero l'esigenza di accelerazione e semplificazione è fortemente sentita anche al di fuori dell'attività di ricostruzione nelle aree colpite dal sisma e riguarda, più in generale, la disciplina dei lavori pubblici e dell'attività edilizia. La definizione di procedure ritenute più idonee, in termini di tempistica e di modalità operative, nel

caso di specie, non risulta peraltro definita a livello normativo, quanto piuttosto rimessa dalla norma all'intervento di un soggetto titolare di poteri speciali, ponendo delicati rapporti fra fonti del diritto, la cui risoluzione risulta di più generale portata.

Alla previsione normativa il Commissario ha dato attuazione adottando, da aprile a settembre 2021, 26 ordinanze speciali, le quali hanno riguardato anche gli interventi di ricostruzione dei centri storici e dei nuclei urbani dei Comuni maggiormente colpiti dagli eventi sismici, per i quali la ricostruzione privata si interseca con la ricostruzione pubblica, unitamente alle procedure necessarie per la relativa progettazione ed esecuzione.

Le deroghe alle procedure ordinarie disposte dalle ordinanze in esame sono numerose, così come complessi sono gli interventi previsti, la cui realizzazione era da tempo attesa, per la particolare urgenza e rilevanza.

Le novità inserite nella programmazione degli interventi e nella disciplina delle procedure hanno già prodotto i primi effetti, documentati dai relativi dati finanziari.

Al 31 dicembre 2020, risultavano erogati dal Commissario straordinario, per gli interventi di ricostruzione pubblica, 270,299 milioni di euro (poco più dell'11%) dei quali circa 160,165 milioni trasferiti, per le esigenze della ricostruzione pubblica, alle contabilità speciali dei vice-Commissari.

Alla fine di settembre 2021 le risorse erogate dalla contabilità del Commissario straordinario per interventi di ricostruzione pubblica sono pari a circa 401,017 milioni di euro (quasi il 17% delle risorse programmate), cui si aggiungono 67,300 milioni di euro erogati sulla base delle ordinanze speciali. Con le ordinanze speciali, inoltre, in pochi mesi sono state previste 257 opere pubbliche considerate urgenti o propedeutiche alla ricostruzione privata, per l'importo complessivo di circa 640,990 milioni di euro, dei quali 299,100 milioni di euro oggetto di nuovo finanziamento.

Anche la raccolta dei cronoprogrammi consegnati dai soggetti attuatori al Commissario straordinario e il monitoraggio eseguito al 31 luglio 2021 ha evidenziato un'alta percentuale di allineamento dell'attuazione alle fasi indicate in via previsionale, con una buona attendibilità dei tempi ipotizzati per il completamento delle opere.

VIII.1 Il ritardo nella ricostruzione privata, registrato nel periodo immediatamente successivo agli eventi sismici, può essere ricondotto all'incapacità dell'organizzazione attivata di reggere l'enorme mole di lavoro posto a carico della pubblica amministrazione in tempi ristretti e alla difficoltà di coinvolgere nel processo un numero adeguato di professionisti e imprese. Più difficile è rintracciare le ragioni della limitata consistenza dei contributi concessi anche negli anni seguenti e, soprattutto, il contenuto numero di richieste di contributi presentate dai privati rispetto a quelle previste sulla base della rilevazione degli immobili danneggiati.

Sono molteplici i fattori che hanno contribuito a determinare tale situazione, quali la complessità delle procedure, la molteplicità di competenze, i ritardi rilevati anche nella ricostruzione pubblica, la pianificazione urbanistica non ancora adeguata, le difficoltà del sistema imprenditoriale di rispondere alle richieste dei privati. Anche le continue proroghe concesse per la presentazione delle domande di contributo, oltre ad evidenziare le difficoltà e i ritardi registrati nell'esecuzione delle relative procedure, hanno reso privo di effettività il termine di volta in volta pure previsto dal legislatore. D'altra parte, l'assicurazione di continuità assistenziale, conseguente alla ripetuta proroga dello stato di emergenza, certamente necessaria a sostenere la popolazione, potrebbe in alcuni casi aver rallentato la presentazione delle domande di contribuzione.

VIII.2 Il legislatore è intervenuto sulla materia introducendo, con il DL n. 123/2019, misure di semplificazione e accelerazione della ricostruzione privata, affidando ai poteri di ordinanza del Commissario straordinario la definizione delle relative modalità procedimentali.

In attuazione del disposto normativo, il Commissario straordinario ha adottato diverse ordinanze (nn. 100, 103 e 108 del 2020 e 114 del 2021) nell'intento di favorire la semplificazione amministrativa a fronte della stratificazione della legislazione e delle numerosissime ordinanze che hanno nel tempo determinato un quadro regolatorio della ricostruzione privata assai complesso e di difficile conoscibilità ed operatività.

Dalle nuove disposizioni deriva, da un lato, una definizione più puntuale dei

compiti attribuiti a ciascuno degli attori coinvolti nel processo di ricostruzione, e dall'altro, tempi certi e contenuti di svolgimento dei procedimenti.

Medesima finalità di accelerazione e semplificazione si rinviene anche nella previsione dei Programmi Straordinari della Ricostruzione (P.S.R.), strumenti di programmazione delle attività della ricostruzione con valenza urbanistica, oltre che nell'autorizzazione all'assunzione, da parte degli USR e dei Comuni, di nuovo personale di tipo tecnico o amministrativo-contabile (ordinanza n. 96/di). In tale direzione, inoltre, dovrebbe operare l'allargamento della platea degli Uffici competenti all'istruttoria e al rilascio della concessione di contributo (ordinanza n. 99/2020), l'utilizzo del Superbonus edilizio al 110% in combinazione con il contributo (ordinanza 109/2021) e, infine, le disposizioni relative alle procedure di pagamento alle imprese dei SAL (ordinanza n. 119/2021).

Le disposizioni riportate hanno già prodotto i primi effetti: nel corso dell'ultimo anno si sono drasticamente ridotti i tempi necessari per ottenere il contributo, mentre è raddoppiato il numero delle domande di contributo, così come il numero delle istanze accolte.

L'accelerazione delle procedure di erogazione dei contributi, peraltro, è stata registrata nonostante l'attività dei cantieri e degli uffici pubblici abbia subito, nel corso dell'ultimo anno e mezzo, molteplici interruzioni e rallentamenti a causa della pandemia da Covid -19, scontando notevoli difficoltà per le conseguenti dinamiche di mercato, quale l'aumento dei prezzi dei materiali da costruzione. A tale ultima problematica il Commissario ha inteso porre rimedio con l'ordinanza n. 118 di inizio settembre 2021, innalzando la misura del contributo per l'edilizia residenziale e degli immobili produttivi.

IX. La consistenza delle risorse pubbliche destinate agli interventi della ricostruzione, la complessità della relativa gestione e l'attribuzione di ampi poteri al Commissario straordinario, anche in deroga alle vigenti disposizioni, impongono la programmazione di adeguati poteri di controlli, organizzati in modo da non frustrare le esigenze di celerità sottese a tutte le procedure attivate.

Forti sono pure i rischi di infiltrazione della criminalità organizzata nel processo di ricostruzione, la prevenzione dei quali è stata affidata all'apposita struttura di missione costituita presso il Ministero dell'Interno. In particolare, la Sezione valuta positivamente lo sforzo profuso per la realizzazione di una piattaforma informatica, prevista nell'ambito del Protocollo di legalità recentemente approvato, per il monitoraggio telematico delle attività dei cantieri della ricostruzione privata.

X. Il meccanismo di finanziamento previsto per la ricostruzione privata, come descritto nell'ambito della relazione, non prevede accantonamenti a carico della contabilità speciale del Commissario straordinario, in quanto i contributi riconosciuti al privato non transitano da detta contabilità, ma vengono erogati direttamente dal sistema bancario. A carico della contabilità commissariale gravano, comunque, i costi del personale e di funzionamento della struttura, per la parte di attività dedicata alla ricostruzione privata.

Le erogazioni da parte di CDDPP agli istituti bancari sono condizionate al rispetto del limite dell'autorizzazione di spesa di cui alla legge di bilancio 2016 (100 milioni di euro per l'anno 2017 e 200 milioni di euro annui dal 2018 al 2047). L'importo dell'autorizzazione di spesa non vincola l'ammontare erogabile per ciascuna annualità ma impone a CDDPP di interrompere l'erogazione di ulteriori finanziamenti nel momento in cui l'onere annuo di rimborso del capitale e degli interessi eccede il valore massimo stabilito. La forte accelerazione delle richieste di contributo e il conseguente incremento della spesa autorizzata, registrati anche nel primo semestre 2021, inducono a ritenere fondato il rischio che il plafond dell'autorizzazione annua si dimostri, nei prossimi anni, insufficiente a sostenere il finanziamento delle richieste di contributo e inducono a ritenere fondate le preoccupazioni espresse al riguardo dal Commissario straordinario, che ritiene necessario l'intervento del legislatore per un innalzamento del limite annuo.

XI. Potrebbe contribuire all'accelerazione della ricostruzione, a giudizio della Sezione, anche il testo unico delle ordinanze riguardanti la ricostruzione privata, redatto dal Commissario straordinario nell'intento di razionalizzare il quadro delle

regole e pubblicato in bozza sul sito internet della struttura; nell'ottica già espressa di predisporre strumenti permanenti di gestione delle diverse situazioni conseguenti agli eventi sismici, la redazione del testo unico potrebbe costituire lo spunto di una riflessione condivisa sull'opportunità di pervenire ad un vero e proprio "codice della ricostruzione".

2. Esiti del contraddittorio

In riscontro all'invio dello schema di relazione, il Commissario straordinario ha inviato una memoria scritta[126] nell'ambito della quale ha fornito elementi aggiornati relativi alla ricostruzione pubblica e privata, allo stato del procedimento per il censimento dei danni conseguenti al sisma e del procedimento finalizzato all'incrocio dei dati della ricostruzione con quelli dell'emergenza.

In particolare, ha chiarito che, tra giugno e settembre, sono state presentate agli Uffici Speciali della Ricostruzione di Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria 438 richieste di contributo, a fronte delle 528 del trimestre precedente. Nei primi nove mesi del 2021 le richieste presentate sono state 1.539, portando il totale complessivo delle istanze presentate a 21.167, per un importo di contributi richiesti pari a 6,1 miliardi di euro. Alla stessa data erano state approvate, con la concessione del contributo e l'autorizzazione ad aprire i cantieri, 11.028 richieste.

Nel trimestre luglio-settembre sono stati emessi 765 decreti di contributo, a fronte dei 1.407 del trimestre aprile-giugno, e dei 1.910 del primo trimestre dell'anno.

Nonostante la minore crescita del terzo trimestre, i dati del 2021 confermano e consolidano il deciso cambio di passo della ricostruzione avvenuto a partire dagli ultimi mesi del 2020. Da gennaio a fine settembre sono stati approvate oltre 4 mila richieste di contributo, che hanno consentito l'apertura di altrettanti cantieri, oltre un terzo di quelli aperti dall'avvio della ricostruzione. In questo periodo i cantieri che hanno concluso i lavori sono stati 1.691. Al 30 settembre 2021 si registravano 5.385 cantieri ultimati, rispetto agli 11 mila autorizzati ed aperti. I contributi concessi con

[126] Memoria conclusiva inviata con nota prot. n. 61622 del 29 novembre 2021.

l'approvazione delle richieste, nei primi nove mesi di quest'anno, sono stati pari a 1,5 miliardi di euro, esattamente la metà dell'intera somma autorizzata dal 2017 a oggi, pari a 3,1 miliardi di euro.

Sono cresciute anche le erogazioni effettive sulla base dello stato di avanzamento dei lavori. Secondo i dati di Cassa Depositi e Prestiti, che fornisce la provvista alle banche convenzionate, nei primi undici mesi del 2021 sono stati effettivamente pagati 714 milioni di euro, a fronte dei 381 milioni che sono stati effettivamente erogati in tutto il 2020. La crescita, particolarmente accentuata nelle ultime settimane (da settembre ad oggi sono stati erogati 248 milioni), riflette il forte numero di cantieri avviati nel corso dell'ultimo anno e porta la somma complessiva erogata attraverso Cdp per la ricostruzione privata a 1 miliardo e 390 milioni di euro, con un incremento, solo nelle ultime due settimane di novembre, pari ad oltre 47 milioni di euro.

Il Commissario ha riferito che, in considerazione della forte crescita delle domande approvate e delle risorse erogate, nello schema di disegno di legge di bilancio per il 2022, all'esame delle Camere, è previsto un ulteriore stanziamento di circa 6 miliardi di euro per la ricostruzione privata, in luogo dello stanziamento iniziale di 6,1 miliardi (corrispondenti a circa 4 / 4,5 miliardi netti di erogazioni).

Ha inoltre rappresentato che, in relazione alla ricognizione dei danni, a fine novembre 2021, sulla piattaforma informatica dedicata, risultano presentate 26.837 manifestazioni di volontà per la ricostruzione di 37.428 edifici, dei quali 19 mila facenti parte di 5.331 aggregati, per un totale di 71.219 unità immobiliari ed un contributo presunto di 12,544 miliardi di euro.

Per quanto concerne la ricostruzione pubblica, nel terzo trimestre dell'anno sono state erogate le prime somme, pari a 67 milioni di euro, per il finanziamento degli interventi previsti nelle nuove Ordinanze Speciali. Le erogazioni effettive, a valere sulla contabilità speciale del Commissario, erano pari, a fine settembre, a 468 milioni di euro, a fronte dei 265 milioni di euro di fine 2020.

Utili elementi di chiarimento hanno riguardato, inoltre, l'adozione della disciplina del budget di spesa per la struttura commissariale e la definizione e il rispetto dei cronoprogrammi di spesa.

I dati forniti sono stati inseriti nel corpo della relazione, integrando i paragrafi corrispondenti, al fine di offrire un'analisi il più prossima possibile alla gestione in corso. Allo stesso tempo, tali aggiornamenti sono stati considerati nell'ambito del processo valutativo effettuato dalla Sezione all'esito della verifica.

Il contraddittorio è stato completato in adunanza pubblica, nel corso della quale il Commissario straordinario ha anzituttto evidenziato come determinati ritardi trovino la causa principale nell'inesistenza, nel nostro Paese, di una struttura stabile dedicata alla ricostruzione, analoga a quella, risalente all'autorità di Protezione civile, competente a gestire l'emergenza e dotata di procedure standardizzate.

Al momento sono in corso sei processi di ricostruzione nel Paese, ciascuno con una disciplina speciale, proprie procedure e modelli di governance diversi.

Ogni volta, a seguito degli eventi sismici, si è ricominciato da capo, con il coinvolgimento di strutture pubbliche, di privati, del mondo delle professioni tecniche e ci sono voluti anni per raggiungere risultati.

In via esemplificativa, ricorda che il primo provvedimento autorizzatorio di finanziamento della ricostruzione cd. pesante, nel sisma dell'Aquila del 2009, è stato approvato dopo 4 anni dagli eventi sismici; in relazione a tale evento, inoltre, vi sono ancora soggetti assistiti in vista della conclusione del processo di ricostruzione che dura da ben 12 anni. In generale, la ricostruzione più celere risulta quella successiva al terremoto del Friuli, durata 14 anni.

Ritiene, di conseguenza, necessario un processo riformatore che porti alla predisposizione di una struttura centrale statale, gemella della struttura di protezione civile che, nell'ambito di un codice della ricostruzione, sia munita di strumenti regolatori, finanziari, procedurali.

Con riferimento all'attuale modello di *governance* della ricostruzione, caratterizzato da notevole complessità, il Commissario ha precisato che l'articolazione multilivello e la scissione tra programmazione, coordinamento e controllo, in capo alla struttura centrale, e gestione degli interventi, in capo agli uffici regionali, ha certamente inciso sull'efficacia delle procedure. In tale contesto, ritiene difficile individuare responsabilità della struttura centrale in ordine all'effettuazione della spesa,

rimanendo fermo che lo Stato ha fatto moltissimo per il territorio, destinando ingenti risorse finanziarie e adottando molteplici misure di sostegno all'economia locale.

Il Commissario ha ribadito poi lo sforzo compiuto per individuare le cause del protrarsi della scarsa capacità attuativa dei soggetti pubblici e privati (imprese e tecnici) e le iniziative idonee al relativo superamento, adottate seguendo la direzione indicata da questa Sezione già in sede istruttoria.

Alle cause già note ed affrontate dei ritardi si sono aggiunte, ora, nuove difficoltà, derivanti dall'incremento dell'attività edilizia conseguente all'introduzione del cosiddetto *super bonus,* che ha determinato scarsità nella disponibilità di imprese di costruzione e di professionisti e la crescita dei prezzi dei prodotti.

In ordine ai tempi necessari per completare la ricostruzione, nel rammentare che la relativa proroga è legata a quella dell'emergenza, ha precisato che finora non è stato possibile fissare una tempistica dell'attività di ricostruzione.

Per quanto concerne gli immobili privati, per i danni lievi l'esigenza della proroga della ricostruzione è stata superata, in quanto la relativa attività è in stato avanzato. Per i danni gravi, si è deciso di avviare, anziché una quantificazione sommaria dei danni, che potrebbe essere allo stato già conclusa, un procedimento per definire una stima completa. Attualmente mancano all'appello ancora 22.000 edifici (sono state fatte prenotazioni su 27.000 edifici). Presumibilmente molti edifici non verranno ricostruiti, considerando le seconde case e gli edifici di proprietà di cittadini residenti all'estero. In ogni caso è stato concesso un termine prima di decretare la decadenza dalla contribuzione.

Per quanto concerne la ricostruzione pubblica, la quantificazione dei danni alle OOPP è completa. Per le chiese, dei 4.000 edifici originariamente indicati, per metà la programmazione è stata già effettuata, mentre per circa 2.000 chiese sono pervenute le richieste entro il termine assegnato del 15 settembre 2021.

Il Commissario stima di riuscire a stabilire le scadenze delle attività di ricostruzione a gennaio, una volta definita l'attività di quantificazione dei danni. Precisa che per le attività di ricostruzione conseguenti ad altri terremoti non è stato fissato alcun termine

finale delle relative operazioni. Per il sisma dell'Aquila il termine è stato fissato lo scorso anno.

Infine, per quanto concerne la stabilizzazione del personale assunto a tempo determinato per le esigenze della ricostruzione, ai sensi di quanto disposto dall'art. 57 del d.l. n. 104/2020, precisa che con DPCM del 29 novembre 2021 è stata effettuata la ripartizione delle risorse statali che concorrono al finanziamento degli oneri relativi per 397 dipendenti.

Di seguito al Commissario straordinario sono stati sentiti i rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria Generale dello Stato, i quali hanno confermato i dati contabili rappresentati nello schema di relazione, e i rappresentanti della Struttura di missione "Prevenzione e Contrasto Antimafia Sisma" del Ministero dell'interno. Questi ultimi hanno precisato che, con riferimento alla ricostruzione in esame, è stato predisposto un sistema complesso ma allo stesso tempo elastico, completamente informatizzato, che potrà essere utilizzato anche in altri casi. Al fine di rendere tale sistema efficace, sono state previste deroghe ai termini ordinari, ai limiti territoriali e ai limiti di valore, non operativi nel caso di specie. È stato prevista la forma più penetrante del controllo, senza alcuna distinzione tra le procedure relative alla ricostruzione pubblica e quelle relative alla ricostruzione privata. Il numero delle cancellazioni effettuate, circa 14.000, evidenzia che il sistema è aggiornato, mentre le interdittive attuate documentano che il rischio di infiltrazioni è fondato.

3. Raccomandazioni

Conclusivamente, la Sezione rimette al Commissario straordinario le seguenti raccomandazioni:

a) proseguire nelle attività di valutazione dei danni causati dal sisma e concludere celermente le relative procedure;

b) completare la predisposizione del cronoprogramma dei pagamenti degli interventi, come disposto dal D.L. 104/2020;

c) dare compiuta attuazione a quanto disposto con ordinanza n. 115/2021, dettando la disciplina della redazione del budget di spesa;

d) predisporre strumenti di valutazione delle prestazioni del personale esterno alle pubbliche amministrazioni impiegato per le esigenze della ricostruzione (Invitalia e Fintecna), utilizzando a tale scopo appositi indicatori, anche al fine della decisione da adottare in merito al contenuto delle convenzioni al momento del relativo rinnovo e agli impegni da assumere nell'ambito delle stesse;

e) adoperarsi per l'adozione di sistemi di programmazione e controllo che garantiscano la finalizzazione delle risorse umane, conseguenti alla stabilizzazione del personale occupato nella ricostruzione, prevista dalla legge di bilancio 2021, al soddisfacimento delle esigenze connesse alla ricostruzione;

f) monitorare costantemente l'attività di erogazione dei contributi ai privati e l'attuazione degli interventi di ricostruzione pubblica.

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA