Del. n. 109/2026/GEST

Repubblica italiana

La Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

composta dai Magistrati:

Ugo MONTELLA	Presidente
Paolo ONELLI	Consigliere
Enrico TEDESCHI	Consigliere (relatore)
Bruno LOMAZZI	Primo Referendario
Andrea DI RENZO	Primo Referendario
Chiara GRASSI	Primo Referendario
Federica LELLI	Referendario
Vitaliana VITALE	Referendario

nella Camera di consiglio del 15 settembre 2026, in relazione all'attività di controllo campionaria sull'esecuzione degli interventi di ricostruzione e ripristino degli immobili danneggiati dal sisma del 6 aprile 2009, con riferimento alla pratica di ricostruzione privata identificata con il codice AQ-CSS-E-00002, aggregato denominato "Via Roma-Largo Nenni", sito nel Comune di Castelvecchio Subequo (AQ), tra Via Roma, Largo Nenni e Via Ignazio Silone (CUP H11H14000260001), ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

Visti gli articoli 81, 97, 100, secondo comma, e 119 della Costituzione;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e la legge 5 giugno 2003, n. 131;

visto il decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 giugno 2009, n. 77, e, in particolare, gli articoli 3 e 16;

visto l'articolo 3-ter del decreto-legge 5 agosto 2010, n. 125, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° ottobre 2010, n. 163;

viste le ordinanze del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3753 del 6 aprile 2009, n. 3790 del 9 luglio 2009, n. 3803 del 15 agosto 2009, n. 3881 dell'11 giugno 2010 e n. 3945 del 18 gennaio 2011;

visto il decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, e, in particolare, gli articoli 67-bis, 67-ter, 67-quater e 67-quinquies;

visto il d.P.C.M. 4 febbraio 2013; visto il decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159; vista la legge 13 agosto 2010, n. 136;

visto il decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, e, in particolare, l'articolo 11;

vista la deliberazione delle Sezioni riunite 16 giugno 2000, n. 14, recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo;

visti i protocolli d'intesa con il Comando regionale per l'Abruzzo della Guardia di finanza del 28 febbraio 2025 e del 3 giugno 2025;

viste le deliberazioni di questa Sezione n. 258/2021/INPR e n. 288/2021/INPR, quest'ultima recante gli esiti del campionamento delle pratiche da sottoporre a verifica, tra le quali è risultata estratta la pratica AQ-CSS-E-00002, d'importo complessivo di contributo pari ad euro 1.013.586,01;

viste le note istruttorie di questa Sezione n. 2127 del 25 giugno 2026 e n. 2712 del 24 luglio 2026, nonché il sollecito istruttorio n. 3703 del 2 settembre 2026;

visti i riscontri del Comune di Castelvecchio Subequo (note n. 3386 del 30 giugno 2026, nn. 3893, 3895, 3896, 3899 e 3904 del 29 luglio 2026 e n. 4462 del 2 settembre 2026);

visti i riscontri dell'Ufficio Speciale per la Ricostruzione dei Comuni del Cratere (note prot. USRC n. 13741 del 1° luglio 2026 e prot. USRC n. 16123 del 30 luglio 2026);

vista la deliberazione 12 febbraio 2026, n. 16/2026/INPR, di approvazione del Programma di controllo per l'anno 2026, e il decreto presidenziale 16 febbraio 2026, n. 3, di ripartizione delle funzioni tra i Magistrati;

vista l'ordinanza n. 21 dell'8 settembre 2026, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

udito il relatore, Consigliere Enrico Tedeschi;

FATTO E DIRITTO

1. Oggetto e perimetro del controllo

La presente deliberazione definisce la verifica a campione, prevista dall'articolo 11, comma 8, del decreto-legge n. 78 del 2015, sulla regolarità amministrativa e contabile dei pagamenti effettuati e sulla tracciabilità dei flussi finanziari ad essi collegati, in relazione al contributo di euro 1.013.586,01 concesso dal Comune di Castelvecchio Subequo, con decreto sindacale n. 34 del 27 ottobre 2014, poi rettificato quanto ai dati catastali con decreto n. 23 del 26 agosto 2015, per la riparazione con miglioramento sismico

dell'aggregato "Via Roma-Largo Nenni", riferibile all'omonimo Consorzio obbligatorio. Il contratto d'appalto con l'impresa …OMISSIS… è stato stipulato il 17 ottobre 2014; i lavori sono stati consegnati il 3 novembre 2014 e ultimati l'11 luglio 2016; il certificato di regolare esecuzione è stato rilasciato il 30 gennaio 2017.

Il controllo intestato alla Sezione non si esaurisce nella ricognizione cartolare dei pagamenti, ma investe la sussistenza del titolo giuridico-amministrativo dell'erogazione, la riconducibilità delle somme pubbliche all'intervento ammesso, la correttezza della filiera esecutiva e la presenza dei presidi antimafia e di qualificazione voluti dalla disciplina speciale. Esso non si sostituisce ai poteri amministrativi di concessione, revoca, annullamento o recupero, né all'accertamento giurisdizionale della validità del rapporto negoziale; ove però emergano criticità rilevanti, la Sezione le accerta, le qualifica sotto il profilo della sana gestione finanziaria e conforma l'azione successiva delle amministrazioni competenti, che sono tenute a rivalutare il procedimento e a riferirne gli esiti.

2. Il quadro normativo di riferimento

2.1. Dalla gestione emergenziale alla ricostruzione ordinaria

A seguito degli eventi sismici del 6 aprile 2009 e della dichiarazione dello stato di emergenza (d.P.C.M. 6 aprile 2009, prorogato sino al 31 dicembre 2012), l'articolo 3, comma 1, lettere a) ed e), del decreto-legge n. 39 del 2009 ha previsto contributi per la riparazione e la ricostruzione degli immobili dichiarati inagibili. Per interpretazione autentica (art. 3-ter del decreto-legge n. 125 del 2010), tali contributi hanno natura di indennizzo e i contratti stipulati dai beneficiari per l'esecuzione dei lavori non sono soggetti alle procedure di evidenza pubblica. Il censimento dei danni è avvenuto mediante scheda AeDES (OPCM n. 3753 del 2009), con classificazione degli esiti da "A" ad "F"; l'esito "E", proprio dell'aggregato in esame, designa l'edificio inagibile.

Il decreto-legge n. 83 del 2012 ha chiuso lo stato di emergenza (art. 67-bis), disciplinato il passaggio alla gestione ordinaria (art. 67-ter), istituito gli Uffici speciali per la ricostruzione – U.S.R.A. per la città dell'Aquila e U.S.R.C. per gli altri comuni del cratere e fuori cratere – con funzioni di assistenza, controllo e monitoraggio, e dettato criteri e modalità della ricostruzione (art. 67-quater). Il D.P.C.M. 4 febbraio 2013 ha quindi definito le procedure per il riconoscimento dei contributi. La pratica in esame, relativa a immobile esterno al centro storico e presentata secondo procedura emergenziale, è stata istruita, ammessa a contributo e liquidata in via autonoma dal Comune.

2.2. Il contenuto obbligatorio dei contratti della ricostruzione privata

L'articolo 67-quater, comma 8, del decreto-legge n. 83 del 2012 prescrive che i contratti per la redazione dei progetti e la realizzazione dei lavori di ricostruzione siano redatti

per iscritto a pena di nullità e contengano, in maniera chiara e comprensibile: a) l'identità del professionista e dell'impresa; b) i requisiti di ordine generale e di qualificazione, con espressa indicazione delle esperienze pregresse e del fatturato degli ultimi cinque anni, nonché della certificazione antimafia e della regolarità contributiva; c) l'oggetto e le caratteristiche essenziali del progetto e dei lavori; d) la determinazione e le modalità di pagamento del corrispettivo; e) le modalità e i tempi di consegna; f) la dichiarazione di voler procedere al subappalto, ove autorizzato dal committente, con indicazione della misura e dell'identità del subappaltatore.

Si tratta di elementi che il legislatore considera essenziali ai fini della regolare concessione del contributo: la loro funzione non è meramente informativa fra le parti private, ma presidia l'impiego di risorse pubbliche, la trasparenza del procedimento e la controllabilità *ex post* della scelta dell'esecutore. *La forma è, qui, sostanza del controllo.*

2.3. Le misure di legalità dell'articolo 11 del decreto-legge n. 78 del 2015

L'articolo 11 del decreto-legge n. 78 del 2015 – recante misure per la legalità, la trasparenza e l'accelerazione dei processi di ricostruzione – ha rafforzato l'impianto: ha sancito la nullità dei contratti privi delle informazioni di cui all'articolo 67-quater, comma 8, onerando il direttore dei lavori di attestarne la regolarità con invio ai comuni delle certificazioni ai fini dei controlli (commi 1 e 3); ha attribuito agli amministratori di condominio, ai rappresentanti dei consorzi e ai commissari dei consorzi obbligatori la qualifica di incaricati di pubblico servizio ai sensi dell'articolo 358 c.p. (comma 4); ha limitato il subappalto al trenta per cento della categoria prevalente, comminando la nullità delle clausole eccedenti e vietando ulteriori subappalti (comma 6); ha esteso la tracciabilità dei flussi finanziari di cui all'articolo 3 della legge n. 136 del 2010 alle erogazioni dei contributi *"per l'esecuzione di tutti gli interventi di ricostruzione e ripristino"*, affidando alla Corte dei conti le verifiche a campione, anche tramite la Guardia di finanza, e ponendo in capo ai titolari degli Uffici speciali l'obbligo di informare la Corte e la Guardia di finanza delle irregolarità riscontrate (comma 8).

La formulazione omnicomprensiva del comma 8 assoggetta ai presidi di tracciabilità e ai controlli antimafia l'intero perimetro soggettivo delle imprese che, di fatto e a qualsiasi titolo, operano nei cantieri della ricostruzione: una diversa lettura esporrebbe il sistema al rischio di erogazione di fondi pubblici in favore di soggetti sottratti a ogni verifica.

2.4. Gli atti di indirizzo del C.C.A.S.G.O.

Le linee guida del Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere – pubblicate nelle Gazzette Ufficiali n. 305 del 31 dicembre 2010, n. 174 del 26 luglio 2013 e n. 268 del 17 novembre 2015 – completano il quadro: esse hanno imposto l'inserimento nei contratti della ricostruzione privata della clausola di tracciabilità e della clausola

risolutiva antimafia ex articolo 1456 c.c., da replicare nei rapporti con subappaltatori e subcontraenti; hanno individuato nell'allegazione del contratto l'elemento informativo che attiva la fase di controllo; hanno chiarito la portata immediatamente precettiva dell'articolo 67-quater, comma 8, lettera b), e il rigore – per taluni profili superiore a quello dell'evidenza pubblica – della lettera f), che esige l'indicazione, già alla stipula, dell'identità del subappaltatore oltre che della misura del subaffidamento; hanno infine precisato che la sopravvenienza di un'interdittiva impone il rigetto dell'istanza o la sospensione dell'erogazione. Le distinzioni di diritto intertemporale ivi tracciate non soccorrono il caso di specie, poiché il contributo è stato riconosciuto il 27 ottobre 2014, ben oltre il 18 agosto 2012.

3. Lo svolgimento dell'istruttoria e la condotta delle amministrazioni

L'istruttoria è stata condotta con l'ausilio della Guardia di finanza e si è sviluppata secondo un modulo improntato alla più ampia partecipazione procedimentale delle amministrazioni interessate, alle quali la Sezione ha assicurato ripetute occasioni di interlocuzione, integrazione e chiarimento.

Con la nota istruttoria n. 2127 del 25 giugno 2026 sono stati richiesti il contratto d'appalto, i contratti di subappalto relativi alle imprese indicate nella notifica preliminare n. 51933 del 5 agosto 2015, le certificazioni antimafia o le dichiarazioni sostitutive delle ditte non censite nell'Anagrafe degli esecutori, i formulari di identificazione e trasporto dei rifiuti e le fatture riepilogate nell'elenco mandati. Il Comune, con nota n. 3386 del 30 giugno 2026, ha trasmesso parte della documentazione, con riserva di integrazione; l'U.S.R.C., con nota prot. n. 13741 del 1° luglio 2026, ha delimitato la propria competenza – trattandosi di pratica istruita e liquidata in autonomia dal Comune, al di fuori del modello parametrico – e ha annunciato una propria verifica di dettaglio.

Con la nota istruttoria n. 2712 del 24 luglio 2026 la Sezione ha analiticamente rappresentato agli Enti le criticità emerse e ha richiesto dieci categorie di atti e chiarimenti, tra cui il contratto completo degli allegati, la prova del relativo deposito al protocollo comunale, il prospetto riepilogativo dei subappalti con le autorizzazioni preventive, gli stati di avanzamento con l'intera documentazione contabile e l'iter di approvazione del progetto esecutivo. Il Comune, con le note nn. 3893, 3895, 3896, 3899 e 3904 del 29 luglio 2026, ha trasmesso copiosa documentazione tecnica e la relazione del Presidente pro tempore del Consorzio del 28 luglio 2026; l'U.S.R.C., con nota prot. n. 16123 del 30 luglio 2026, ha riscontrato punto per punto i rilievi, allegando dieci categorie di documenti ed esponendo le proprie valutazioni.

È però mancata – e tuttora manca – una nota riepilogativa dell'Amministrazione comunale idonea a rappresentare, in modo organico, completo e formalmente imputabile all'Ente, la posizione del Comune sulla pratica: ricostruzione del carteggio,

estremi di protocollazione dei singoli atti, attestazione di completezza del fascicolo, indicazione degli atti non disponibili e delle iniziative assunte per il loro reperimento. La Sezione ha sollecitato tale adempimento anche per le vie brevi, da ultimo il 26 agosto 2026 per il tramite di un funzionario dell'Ente e, quindi, con il sollecito formale n. 3703 del 2 settembre 2026. Il Comune ha risposto con nota n. 4462 del 2 settembre 2026, acquisita il 3 settembre 2026, limitandosi ad elencare le trasmissioni già effettuate e ad allegare le dichiarazioni sostitutive antimafia dei subappaltatori, in precedenza già inviate, senza esprimere in alcun modo la posizione dell'Ente né fornire gli estremi di deposito della documentazione.

4. Le criticità accertate

4.1. Requisiti dell'impresa appaltatrice

Il contratto non reca l'indicazione delle esperienze pregresse e del fatturato dell'ultimo quinquennio dell'impresa affidataria, prescritta dall'articolo 67-quater, comma 8, lettera b). La relazione del Presidente del Consorzio non contesta il dato: riferisce che la documentazione sarebbe stata esibita e valutata in sede di gara informale e, quanto al fatturato, ne prospetta la produzione "ora per allora", poi effettivamente avvenuta con le trasmissioni del 29 luglio 2026. L'U.S.R.C. dà atto dell'iscrizione dell'impresa nell'Anagrafe degli esecutori.

La produzione successiva può escludere, in concreto, l'affidamento a un'impresa priva dei requisiti e l'esistenza di un pregiudizio finanziario; **non può, invece, sanare retroattivamente la mancata conformazione del contratto a prescrizioni che la legge vuole presenti nel regolamento negoziale, in forma chiara e verificabile, quale condizione di controllabilità della spesa pubblica.**

4.2. Difformità tra importo contrattuale e importo ammesso a contributo

L'articolo 8 del contratto indica un corrispettivo di euro 808.833,00, IVA inclusa, difforme dall'importo ammesso con il decreto sindacale n. 34 del 2014 (euro 781.526,21 per lavori, oltre euro 78.152,62 per IVA, per complessivi euro 859.678,83). Il Consorzio qualifica la divergenza come errore materiale di trascrizione, riferito all'importo del progetto originario; l'U.S.R.C. attesta la corrispondenza di mandati e fatture all'importo ammesso.

La discrasia integra un'irregolarità oggettiva del titolo negoziale, snodo essenziale della verifica tra contributo concesso, spesa ammissibile, stati di avanzamento e liquidazioni. Tuttavia, essendo documentalmente comprovata – dal decreto di concessione, dalle fatture, dai mandati e dagli estratti del conto dedicato – la piena coincidenza tra ammesso ed erogato, la criticità non fonda, di per sé, una misura di recupero: essa rileva quale indice di scarsa accuratezza contrattuale e di insufficiente presidio amministrativo nelle fasi di deposito, verifica e liquidazione.

4.3. Tracciabilità dei pagamenti, conto dedicato e CUP

Il contratto – che presenta due articoli entrambi rubricati con il numero 10 – non indica la banca, l'IBAN del conto dedicato né il CUP, e non determina compiutamente i tempi di esecuzione e consegna dell'opera (art. 67-quater, comma 8, lettere d) ed e)). L'omissione del CUP trova spiegazione, come osservato dall'U.S.R.C., nella stipula del contratto in data anteriore al decreto di concessione, atto con il quale il codice viene formalmente assegnato.

Le verifiche condotte hanno nondimeno attestato: l'esistenza e l'utilizzo effettivo del conto dedicato intestato al Consorzio (c/c n. …OMISSIS… presso BPER, filiale di Castelvecchio Subequo, acceso il 29 ottobre 2014 ed estinto il 10 aprile 2018); la coincidenza del periodo di operatività con l'esecuzione dei lavori; la congruenza tra bonifici ricevuti ed effettuati; la corrispondenza tra mandati, fatture, stati di avanzamento e beneficiari finali; l'indicazione del CUP su ogni documento contabile rilevante, **ad eccezione della fattura n. 06/2015 del 1° aprile 2015, emessa dall'arch. …OMISSIS… per euro 4.839,18, priva del codice.** La criticità si qualifica, dunque, come violazione formale significativa, non come indice di sviamento delle risorse; resta ferma la necessità di una puntuale verifica di regolarità del pagamento della fattura priva di CUP.

4.4. Subappalti: autorizzazione, identificazione, filiera esecutiva

L'articolo 4 del contratto vieta, a pena di risoluzione, la cessione anche parziale dell'appalto e subordina i subappalti alla preventiva autorizzazione del committente. Dalla notifica preliminare n. 51933 del 5 agosto 2015 risultano tuttavia undici imprese diverse dall'affidataria: per nove sono stati prodotti contratti di subappalto (per euro 178.847,10 contrattualizzati ed euro 159.676,03 liquidati, entro il limite del trenta per cento dei lavori); per due (…OMISSIS…) non esiste contratto e l'appaltatrice, con dichiarazione del 29 giugno 2026, ne ha ricondotto la presenza ad aspetti di sicurezza di cantiere per lavorazioni private a carico dei proprietari. Nessun contratto di subappalto risulta rappresentato nel contratto d'appalto, né assistito da autorizzazione preventiva documentata. Il quadro è riepilogato nella tabella che segue.

Prog.	Subappaltatore	Contratto di subappalto (data)	Anagrafe esecutori	Importo contratto / liquidato (€)
1	…OMISSIS… – Mombaroccio (PU)	sì – 24.10.2014	sì	4.247,10 / 4.247,10
2	…OMISSIS… – Celano (AQ)	sì – 24.04.2015	no (iscritta …OMISSIS…. medesimo c.f.)	17.600,00 / 17.600,00

3	…OMISSIS… – Pineto (TE)	sì – 24.10.2014	no	9.000,00 / 9.000,00
4	…OMISSIS… – Secinaro (AQ)	sì – 16.07.2015	sì	4.000,00 / 3.438,00
5	…OMISSIS… – Castelvecchio Subequo (AQ)	sì – 24.10.2014 (con sub-subappaltatore Atecolor)	no	38.000,00 / 30.460,00
6	…OMISSIS… – Castelvecchio Subequo (AQ)	sì – 10.04.2015	no (iscritto sino al 23.12.2025)	30.000,00 / 25.347,50
7	…OMISSIS… – Gagliano Aterno (AQ)	sì – 24.10.2014	sì	40.000,00 / 35.000,00
8	…OMISSIS… – Pratola Peligna (AQ)	sì – 02.05.2015	sì	15.000,00 / 13.583,43
9	…OMISSIS… – Bisceglie (BT)	sì – 24.07.2015	no	21.000,00 / 21.000,00
10	…OMISSIS… – Gagliano Aterno (AQ)	no	no	non indicato
11	…OMISSIS… – Manoppello (PE)	no	no	non indicato

La spiegazione offerta per le imprese di cui ai progressivi 10 e 11 non può essere accolta nei termini in cui è formulata: chiunque esegua lavorazioni nel cantiere della ricostruzione deve essere identificato e assoggettato alla disciplina di settore; ove si trattasse di opere estranee al contributo, esse avrebbero dovuto essere concordate con l'affidataria e contabilizzate secondo le procedure degli accolli del committente. **Nella pratica non si rinviene alcun accollo e il certificato di regolare esecuzione attribuisce tutte le lavorazioni all'impresa principale, con integrale copertura del contributo: la contraddizione con la presenza in cantiere di imprese non contrattualizzate resta non chiarita.**

4.5. Presidi antimafia e iscrizione negli elenchi

Sei delle undici imprese non risultano censite nell'Anagrafe degli esecutori. Per quattro di esse (……OMISSIS…….) il Comune ha trasmesso, con la nota n. 4462 del 2026, autodichiarazioni rese ai sensi degli articoli 88, comma 4-bis, e 89 del d.lgs. n. 159 del 2011, nella forma di dichiarazioni sostitutive ex articolo 46 del d.P.R. n. 445 del 2000, attestanti il possesso dei requisiti alla data dell'affidamento; tali atti non recano però estremi leggibili di deposito presso l'Ente. L'U.S.R.C. ha riferito l'assenza di misure interdittive a carico delle imprese non censite – il valore delle cui lavorazioni ammonta a circa euro 47.600,00 – segnalando, per una di esse, la possibile coincidenza soggettiva con operatore iscritto.

L'assenza di interdittive non equivale alla prova positiva dell'assolvimento degli obblighi antimafia: il controllo antimafia della ricostruzione privata ha funzione anzitutto preventiva, volta a impedire che risorse pubbliche transitino, anche indirettamente, verso operatori non verificati.

4.6. Mancato adeguamento del contratto alla normativa sopravvenuta

Il contratto, stipulato il 17 ottobre 2014, ha avuto esecuzione sino all'11 luglio 2016, sotto la vigenza dell'articolo 11 del decreto-legge n. 78 del 2015. Non risulta alcun addendum o atto integrativo di adeguamento; la relazione del Consorzio afferma genericamente il rispetto della disciplina senza indicare in quale clausola o documento esso si sia tradotto. L'omissione costituisce ulteriore indice della carenza di presidio amministrativo sulla pratica, tanto più che il decreto sindacale di rettifica n. 23 del 26 agosto 2015, successivo all'entrata in vigore della novella, nulla ha prescritto al riguardo.

4.7. Termini di esecuzione dei lavori

Né il contratto né i decreti sindacali determinano il numero di giorni assegnati per la realizzazione dei lavori. La direzione dei lavori ha attestato una durata effettiva di 616 giorni, inferiore al limite massimo di ventiquattro mesi dalla pubblicazione del contributo definitivo stabilito dalla disciplina emergenziale per gli aggregati edilizi (art. 3, commi 2 e 3, dell'O.P.C.M. n. 3945 del 2011, come modificati e integrati dall'art. 3 dell'O.P.C.M. n. 3978 del 2011). Il rispetto del limite massimo esclude effetti economici da ritardo, ma non elide la violazione del dovere di puntuale determinazione dei termini, funzionale all'applicazione delle penali e al monitoraggio dell'avanzamento: lacuna imputabile al procedimento amministrativo di concessione.

4.8. Documentazione ambientale: formulari di identificazione e trasporto dei rifiuti

Sin dalla prima nota istruttoria la Sezione ha richiesto i formulari di identificazione e trasporto dei rifiuti, completi delle relative fatture e delle analisi sul materiale, concernenti il trasporto e lo smaltimento del materiale da scavo, demolizione e rimozione. Tale

documentazione risulta integralmente prodotta: i formulari recano, nella quarta copia, il timbro e la firma dell'impianto di destinazione; i codici C.E.R. (170904, rifiuti misti non pericolosi dell'attività di costruzione e demolizione) corrispondono alle allegate analisi di laboratorio accreditato; le fatture del trasportatore-smaltitore documentano le operazioni di recupero (R13/R5). **Il controllo non ha fatto emergere irregolarità sostanziali e ha evidenziato una gestione del ciclo dei rifiuti coerente con la normativa di settore**.

L'esame diretto della documentazione ambientale ha peraltro evidenziato tre profili: a) il CUP riportato sui formulari e sulle fatture di smaltimento risulta trascritto in forma inesatta ("H11H000260001" in luogo di "H11H14000260001"), con conseguente esigenza di verificarne la corretta riconducibilità all'intervento nei sistemi di monitoraggio; b) i costi di trasporto, smaltimento e analisi risultano fatturati direttamente all'impresa appaltatrice e, dunque, estranei al conto dedicato: trattandosi di oneri interni al corrispettivo d'appalto, la relativa tracciabilità opera al secondo livello della filiera e postula la verifica della quadratura quantitativa tra formulari, fatture e computo delle demolizioni; c) il trasporto e lo smaltimento di rifiuti per conto di terzi rientra tra le attività maggiormente esposte a rischio di infiltrazione mafiosa ai sensi dell'articolo 1, comma 53, della legge n. 190 del 2012, onde va verificata l'iscrizione del subcontraente della filiera ambientale negli elenchi prefettizi (c.d. white list) ovvero il possesso di idonea comunicazione antimafia al tempo delle prestazioni.

5. La valutazione delle prospettazioni degli enti e delle parti

5.1. La relazione del Presidente del Consorzio: dichiarazioni postume e sanatoria impropria

La relazione del 28 luglio 2026 ammette le omissioni contestate, riconducendole a refusi, dimenticanze e prassi di buona fede, e si offre essa stessa "a sanatoria e ad ogni effetto di legge" quale autorizzazione del committente al subappalto, deliberata dall'assemblea dell'8 febbraio 2014 ma non verbalizzata.

La prospettazione non è giuridicamente idonea. In forza del principio *tempus regit actum*, gli elementi che la legge esige nel contratto o nella fase procedimentale pertinente non possono essere introdotti con efficacia retroattiva da dichiarazioni ricognitive successive: la produzione tardiva ha valore ricostruttivo, non costitutivo né sanante. Un'autorizzazione al subappalto implicita, generale, non verbalizzata e ricostruita *ex post* non consente di stabilire quali imprese fossero autorizzate, per quali lavorazioni, entro quali limiti e con quali verifiche antimafia e di qualificazione: essa si risolve nella vanificazione della funzione di controllo che la disciplina speciale assegna all'autorizzazione preventiva, specifica e documentata. *Né la buona fede del Consorzio trasforma un contratto incompleto in un contratto conforme: può rilevare sul piano soggettivo, non su quello oggettivo della regolarità della spesa.*

5.2. La tesi dell'U.S.R.C.: irreversibilità dell'assetto e rischio di contenzioso

L'Ufficio speciale, pur riconoscendo che le criticità originarie non sono superabili con misure autocorrettive, essendo l'intervento concluso da circa dodici anni, valorizza la corrispondenza sostanziale della spesa al provvedimento di concessione e osserva che un'eventuale revoca o risoluzione esporrebbe al rischio di contenzioso passivo, con aggravio di costi per le pubbliche finanze. Il rilievo del tempo trascorso e del rischio di contenzioso attiene alla scelta della misura, che la Sezione calibra nei termini di cui al dispositivo, e non incide sulla qualificazione delle irregolarità accertate.

5.3. L'inerzia ricostruttiva del Comune e il principio di vicinanza della prova

Il Comune – ente istruttore, concedente ed erogatore – è il soggetto istituzionalmente più prossimo agli atti del procedimento e, dunque, quello sul quale grava, secondo il **principio di vicinanza della prova**, l'onere di ricostruire il fascicolo e di attestarne la completezza. A fronte di un contegno della Sezione improntato alla massima considerazione e al pieno coinvolgimento dell'Amministrazione – due note istruttorie, contatti informali, dilazioni di fatto, un sollecito formale – l'Ente si è limitato a trasmissioni documentali frammentarie, prive di nota riepilogativa, di estremi di protocollazione e di qualsivoglia presa di posizione formale.

6. Considerazioni conclusive

Dalle verifiche svolte emerge una significativa vulnerabilità del sistema dei controlli preordinato al presidio della ricostruzione privata: un sistema concepito dal legislatore come rete integrata di verifiche documentali, contabili, antimafia e di tracciabilità, è risultato, nella concreta attuazione, depotenziato.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, in merito alla pratica di ricostruzione privata AQ-CSS-E-00002, sulla base delle risultanze istruttorie acquisite con l'ausilio della Guardia di finanza,

ACCERTA

(i) l'incompletezza del contratto d'appalto del 17 ottobre 2014 rispetto agli elementi prescritti, a pena di nullità, dall'articolo 67-quater, comma 8, del decreto-legge n. 83 del 2012, e per il mancato adeguamento del rapporto negoziale alla disciplina sopravvenuta di cui all'articolo 11 del decreto-legge n. 78 del 2015;

(ii) l'esecuzione di subappalti privi di autorizzazione preventiva documentata e non rappresentati nel contratto, nonché la mancata ricostruzione della filiera esecutiva

quanto alle imprese presenti in cantiere senza titolo contrattuale e ai presidi antimafia di taluni operatori;

(iii) l'omessa determinazione, nei provvedimenti concessori, dei termini di esecuzione dei lavori e l'omesso o insufficiente controllo del Comune sulla completezza e attendibilità della documentazione amministrativo-contabile;

(iv) l'irregolarità contabile della pratica relativamente al pagamento della fattura n. 06/2015 del 1° aprile 2015, di euro 4.839,18, priva dell'indicazione del CUP; la comprovata corrispondenza, per il resto, tra contributo ammesso, fatture, mandati ed erogazioni, e l'effettiva tracciabilità dei flussi sul conto dedicato;

(v) la sostanziale regolarità della gestione del ciclo dei rifiuti, documentata da formulari completi della quarta copia, da analisi di laboratorio accreditato e dalle correlate fatture, ferme le verifiche rimesse alle amministrazioni competenti;

RICHIAMA

le amministrazioni coinvolte, ciascuna per i profili di competenza, all'improcrastinabile rafforzamento dei controlli sostanziali sulla filiera contrattuale, esecutiva, contabile e ambientale della ricostruzione privata, nonché il Comune di Castelvecchio Subequo al puntuale adempimento dei doveri di leale collaborazione istituzionale, segnalando al Sindaco, quale organo di vertice dell'Ente, il contegno serbato nel presente procedimento;

DISPONE

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia trasmessa:

- al Sindaco del Comune di Castelvecchio Subequo;
- all'Ufficio Speciale per la Ricostruzione dei Comuni del Cratere;

e manda alla Segreteria per gli adempimenti conseguenti.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 15 settembre 2026.

Il Magistrato Estensore
f.to Consigliere Enrico TEDESCHI

Il Presidente
f.to Ugo MONTELLA

Depositata in segreteria il 23 settembre 2026
Il Funzionario Preposto
f.to Lorella GIAMMARIA