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 25 giugno 2026, in relazione all'attività di controllo campionaria avente ad oggetto l'esecuzione degli interventi di ricostruzione e ripristino degli immobili danneggiati dal sisma del 6 aprile 2009, con riferimento alla pratica di ricostruzione identificata con il codice AQ-BCE-16632, relativa all'immobile sito in L'Aquila, Strada Statale 80, nr. 69, Località Pettino (CUP C17J12027900001), ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

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

visto il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, recante "*Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti*";

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante "*Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti*";

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

visto il D.P.C.M. 6 aprile 2009, recante la dichiarazione dello stato di emergenza in ordine agli eccezionali eventi sismici che, in data 6 aprile 2009, hanno interessato il Comune dell'Aquila e altri comuni della Regione Abruzzo;

visto il decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 giugno 2009, n. 77, recante "*Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile*";

visto, in particolare, l'articolo 3, comma 1, del richiamato decreto-legge, rubricato "*Ricostruzione e riparazione delle abitazioni private e di immobili ad uso non abitativo; indennizzi a favore delle imprese*";

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 e n. 3881 dell'11 giugno 2010;

visto l'articolo 3-ter del decreto-legge 5 agosto 2010, n. 125, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° ottobre 2010, n. 163, rubricato "*Interpretazione autentica*", con riferimento all'articolo 3, lettere a) ed e), del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39;

visti i decreti del Commissario delegato alla ricostruzione n. 3 del 9 marzo 2010 e n. 27 del 2 dicembre 2010;

visto il decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, recante "*Misure urgenti per la crescita del Paese*";

visto il D.P.C.M. 4 febbraio 2013, recante "*Definizione delle procedure per il riconoscimento dei contributi per la ricostruzione privata, conseguente agli eventi sismici del 6 aprile 2009, adottato ai sensi dell'articolo 67-quater, comma 9, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134*";

visto il decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, recante "*Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali*";

visto, in particolare, l'articolo 11, comma 8, del predetto decreto-legge, che attribuisce alla Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo il controllo a campione, anche tramite la Guardia di finanza, sulla regolarità amministrativa e contabile dei pagamenti effettuati e sulla tracciabilità dei flussi finanziari ad essi collegati, relativi alle erogazioni dei contributi in favore di soggetti privati per l'esecuzione degli interventi di ricostruzione e ripristino degli immobili danneggiati dal sisma del 6 aprile 2009;

vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti 16 giugno 2000, n. 14, di approvazione del "*Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti*";

visto il protocollo d'intesa del 28 febbraio 2025 tra la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo e il Comando regionale per l'Abruzzo della Guardia di finanza, modificato e integrato con successivo protocollo d'intesa del 3 giugno 2025;

vista la deliberazione di questa Sezione regionale di controllo n. 288/2021/INPR, concernente gli esiti delle operazioni di campionamento finalizzate all'individuazione delle pratiche di ricostruzione da sottoporre a verifica;

considerato che, all'esito delle suddette operazioni, è risultata estratta la pratica di ricostruzione identificata con il codice AQ-BCE-16632, relativa all'immobile sito in L'Aquila, Strada Statale 80, nr. 69, Località Pettino (CUP C17J12027900001), d'importo complessivo pari ad euro 470.000,77, comprensivo di lavori, spese tecniche, IVA, geo-stru, ecc.;

vista la nota di questa Sezione regionale di controllo n. 1779 del 3 giugno 2022, indirizzata al Comandante regionale della Guardia di finanza;

visti gli esiti dell'attività istruttoria integrativa condotta dalla Guardia di finanza sulla pratica de qua;

vista la nota istruttoria di questa Sezione regionale di controllo nr. 1758 del 27 maggio 2026;

visto il riscontro fornito dal Comune dell'Aquila con nota nr. 69851/2026 del 4 giugno 2026;

visto il riscontro fornito dall'Ufficio speciale per la ricostruzione dell'Aquila con nota nr. 3713/26 del 15 giugno 2026;

vista la deliberazione 12 febbraio 2026, n. 16/2026/INPR, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il Programma di controllo per l'anno 2026;

vista la ripartizione tra i Magistrati delle funzioni di competenza della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, definita con decreto del 16 febbraio 2026, n. 3;

vista l'ordinanza n. 18 del 24 giugno 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

La presente deliberazione espone le risultanze del controllo sulla regolarità amministrativa e contabile dei pagamenti effettuati e sulla tracciabilità dei flussi finanziari ad essi collegati, ai sensi dell'articolo 11, comma 8, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125.

L'attività di verifica ha riguardato la pratica di ricostruzione identificata con il codice AQ-BCE-16632, relativa all'immobile sito in L'Aquila, Strada Statale 80, nr. 69, Località Pettino (CUP C17J12027900001), d'importo complessivo pari ad euro 470.000,77, comprensivo di lavori, spese tecniche, IVA, geo-stru, ecc., con lavori ultimati in data 23 ottobre 2014.

1. Quadro normativo di riferimento

A seguito degli eccezionali eventi sismici del 6 aprile 2009, che hanno interessato il Comune dell'Aquila e altri comuni della Regione Abruzzo, è stato dichiarato lo stato di emergenza con D.P.C.M. 6 aprile 2009.

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

Tali contributi sono riconosciuti in favore di privati o di condomini costituiti da privati, ai sensi degli articoli 1117 e seguenti del Codice civile, a titolo di indennizzo volto al ristoro, totale o parziale, dei danni arrecati agli edifici dal sisma. Ciò in forza dell'interpretazione autentica dell'articolo 3, lettere a) ed e), del decreto-legge n. 39 del 2009, resa dall'articolo 3-ter, comma 1, del decreto-legge 5 agosto 2010, n. 125, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° ottobre 2010, n. 163.

Il medesimo articolo 3-ter precisa, all'ultimo periodo, che "*i contratti stipulati dai beneficiari per l'esecuzione dei lavori e per l'acquisizione dei beni e servizi connessi, non si intendono ricompresi tra quelli*

previsti dall'articolo 32, comma 1, lettere d) ed e), del codice dei contratti pubblici, relativi a lavori, servizi e forniture", allora contenuto nel decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.

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

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

In tale scheda, secondo la valutazione del rischio specifico, ciascun edificio è stato classificato come segue:

- A, edificio agibile;
- B, edificio temporaneamente inagibile, in tutto o in parte, ma agibile con provvedimenti di pronto intervento;
- C, edificio parzialmente inagibile;
- D, edificio temporaneamente inagibile, da rivedere con approfondimento;
- E, edificio inagibile;
- F, edificio inagibile per rischio esterno.

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

Lo stato di emergenza, originariamente dichiarato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 aprile 2009, è stato successivamente prorogato due volte: dapprima sino al 31 dicembre 2011, con D.P.C.M. 17 dicembre 2010, e, poi, sino al 31 dicembre 2012, con D.P.C.M. 4 dicembre 2011.

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

Con il medesimo decreto-legge è stata altresì prevista la costituzione di due Uffici speciali per la ricostruzione: uno competente per la città di L'Aquila, *"U.S.R.A."*, e l'altro, *"U.S.R.C."*, competente per i restanti comuni del cratere e per i comuni fuori cratere in relazione agli interventi di cui all'articolo 1, comma 3, del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 giugno 2009, n. 77. Ai predetti Uffici è stato attribuito il ruolo di supporto tecnico in favore dei comuni interessati e, ove necessario, di supporto amministrativo per la gestione delle pratiche.

I titolari degli Uffici speciali hanno quindi adottato, con propri decreti, provvedimenti e circolari, la disciplina di dettaglio applicabile ai procedimenti di rispettiva competenza.

Cessata la fase emergenziale, con D.P.C.M. 4 febbraio 2013 sono state definite le procedure per il riconoscimento dei contributi destinati alla ricostruzione privata per il Comune dell'Aquila e per gli altri comuni danneggiati (di seguito altri comuni del cratere) come individuati dall'articolo 67-*quinquies*, comma 3, del decreto-legge n. 83 del 2012, facendo salve, per questi ultimi, le procedure già riconosciute con l'approvazione dei *"Piani di ricostruzione"*.

I responsabili degli Uffici speciali per la ricostruzione, U.S.R.A. e U.S.R.C., hanno successivamente provveduto, per quanto di rispettiva competenza, a disciplinare gli specifici procedimenti mediante propri decreti.

Con l'articolo 11 del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, il legislatore è intervenuto sulla ricostruzione privata, introducendo elementi di maggiore chiarezza, garanzia e responsabilizzazione degli operatori, nonché delineando una specifica tipologia di controlli.

Il comma 8 del richiamato articolo 11 sancisce espressamente l'estensione della disciplina sulla tracciabilità dei pagamenti, di cui alla legge 13 agosto 2010, n. 136, alle fattispecie in cui intervengono soggetti coinvolti nella ricostruzione privata, ivi compresi i subappaltatori. Per questi ultimi, il precedente comma 6 prevede disposizioni ulteriormente stringenti: "*Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 1656 del codice civile, le imprese affidatarie possono ricorrere al subappalto per le lavorazioni della categoria prevalente nei limiti della quota parte del trenta per cento dei lavori. Sono nulle tutte le clausole che dispongano il subappalto dei lavori in misura superiore o ulteriori subappalti…*"

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

La disposizione, attraverso tale formulazione, assoggetta ai presidi di tracciabilità e ai controlli antimafia l'intero perimetro soggettivo delle imprese che, di fatto e a qualsiasi titolo, risultano coinvolte nella ricostruzione post-sisma.

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

Il terzo periodo introduce un obbligo informativo in capo agli Uffici speciali della ricostruzione: "*Nell'ambito dei controlli eseguiti dagli Uffici speciali, ai sensi del comma 2, articolo 67-ter del decreto legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, i titolari degli Uffici speciali informano la Guardia di finanza e la Corte dei conti circa le irregolarità riscontrate*". Il comma 2 dell'articolo 67-ter stabilisce che gli Uffici speciali "*… eseguono il controllo dei processi di ricostruzione e di sviluppo dei territori, con particolare riferimento ai profili della coerenza e della conformità urbanistica ed edilizia delle opere eseguite rispetto al progetto approvato attraverso controlli puntuali in corso d'opera, nonché' della congruità' tecnica ed economica.*"

Il decreto-legge n. 78 del 2015, oltre a perseguire obiettivi di legalità e trasparenza, ha introdotto misure volte ad accelerare i processi di ricostruzione privata. Tra queste si richiamano: la possibilità di utilizzare la dichiarazione sostitutiva in luogo della certificazione antimafia, articolo 11, comma 1; la fissazione di termini ristretti per gli adempimenti posti a carico dei direttori dei lavori, degli amministratori di condominio, dei rappresentanti di consorzio, dei commissari di consorzi obbligatori e dei beneficiari del contributo, articolo 11, commi 5 e 5-*bis*; la possibilità di chiedere di "*eseguire i lavori di riparazione o ricostruzione di immobili privati danneggiati dal sisma, in regime di anticipazione finanziaria da parte dei proprietari o aventi titolo*", articolo 11, comma 7-*ter*; la semplificazione della procedura del subappalto, mediante comunicazione in luogo dell'autorizzazione preventiva, articolo 11, comma 6.

Al fine di rafforzare ulteriormente la trasparenza e la legalità delle procedure, è stata inoltre attribuita la qualifica di "*incaricati di pubblico servizio*", ai sensi dell'articolo 358 c.p., agli amministratori di condominio, ai rappresentanti legali dei consorzi e ai commissari dei consorzi obbligatori, articolo 11, comma 4.

Sul piano oggettivo, rileva altresì l'introduzione, ai sensi dell'articolo 11, comma 1, del medesimo decreto-legge, di elementi essenziali da inserire nei contratti tra privati, a pena di nullità, ai sensi del citato art. 67- *quater*, comma 8, decreto-legge n. 83 del 2012 convertito in legge 134 del 2012.

2. Attività di controllo della Sezione

I controlli a campione attribuiti alla Corte dei conti dalla richiamata disciplina, concernenti la regolarità amministrativo-contabile dei pagamenti effettuati e la tracciabilità dei flussi finanziari ad essi collegati, sono stati svolti con l'ausilio della Guardia di finanza, sulla base di specifiche richieste istruttorie.

Con deliberazione 24 giugno 2021, n. 258/2021/INPR, la Sezione ha approvato i criteri di selezione delle procedure da sottoporre a verifica, individuando parametri volti a privilegiare, per arco temporale e valore economico, le pratiche maggiormente significative.

Nell'ambito del campionamento di cui alla deliberazione di questa Sezione regionale n. 288/2021/INPR è stata estratta la pratica di ricostruzione identificata con il codice AQ-BCE-16632, relativa all'immobile sito in L'Aquila, Strada Statale 80, nr. 69, Località Pettino (CUP C17J12027900001), d'importo complessivo pari ad euro 470.000,77, comprensivo di lavori, spese tecniche, IVA, geo-stru, ecc., con lavori ultimati in data 23 ottobre 2014.

L'istruttoria sulla pratica è stata integrata mediante il contributo d'indagine e le verifiche svolte dalla Guardia di finanza. Tali controlli sono stati indirizzati alla verifica dell'osservanza della normativa antimafia, della corretta contabilizzazione dei pagamenti effettuati, nonché della regolarità amministrativo-contabile delle procedure e della documentazione di supporto.

3. Esito delle verifiche sulla pratica di ricostruzione privata, codice AQ-BCE-16632, immobile sito in L'Aquila, Strada Statale 80, nr. 69, Località Pettino, CUP C17J12027900001

L'esame del carteggio originariamente prodotto e successivamente integrato, anche all'esito dell'attività istruttoria svolta dalla Guardia di finanza, ha evidenziato l'assenza di documentazione amministrativo-contabile rilevante ai fini del controllo. Per tale ragione, ne è stata richiesta l'esibizione al Comune dell'Aquila e all'U.S.R.A., ciascuno per i profili di rispettiva competenza.

In particolare, è stata richiesta la seguente documentazione:

- il contratto d'appalto stipulato con l'impresa esecutrice principale;
- i contratti di subappalto stipulati con le imprese indicate nella determinazione dirigenziale n. 1216 del 26 settembre 2016 del Comune dell'Aquila, Settore Ricostruzione privata, nonché con quelle riportate nella notifica preliminare n. 24804 del 18 luglio 2014, presente al S.A.L. n. 3, e con quelle cui si riferisce l'autodichiarazione resa, ai sensi del d.P.R. n. 445 del 2000, dall'impresa esecutrice principale, attestante il pagamento di tutte le fatture scadute dei fornitori e dei subappaltatori relative ai lavori effettuati nel S.A.L. n. 2;
- i certificati antimafia e/o le dichiarazioni sostitutive relativi alle ditte subappaltatrici non censite nella banca dati "*Anagrafe antimafia degli esecutori*", istituita presso il Ministero dell'Interno;

- i formulari di identificazione e trasporto dei rifiuti, F.I.R., completi delle relative fatture e delle analisi sul materiale, concernenti il trasporto e lo smaltimento del materiale da scavo, demolizione e rimozione indicato in tutti i S.A.L. con la classificazione "*Macerie edili con impurità fino al 30% – codici C.E.R. 17.09.04 e 17.01.07*", nonché con applicazione di sovrapprezzo per il trasporto in discarica;
- la fattura n. 10 del 4 agosto 2015, emessa dall'Amministratore delle parti comuni, unitamente alla relativa scheda speditiva di liquidazione emessa dal Comune dell'Aquila, come indicato nella piattaforma di gestione e monitoraggio della ricostruzione "*WebGis*", per l'importo di euro 5.894,32.

Il Comune dell'Aquila, con nota nr. 69851/2026 del 4 giugno 2026, ha trasmesso parte della documentazione richiesta. Con riferimento alla documentazione non prodotta, l'Ente ha precisato che "*… Per quanto attiene al contratto d'appalto con l'impresa esecutrice e ai contratti di subappalto, si evidenzia in via preliminare che la pratica in oggetto è stata ammessa a contributo ed ha terminato i lavori prima dell'entrata in vigore dell'art. 11 c. 1 della legge 125/2015…*". Secondo quanto ulteriormente rappresentato, a seguito dell'entrata in vigore della già menzionata disposizione, "*…la documentazione relativa ai contratti viene inserita dalla Committenza tramite SPID o CIE sulla piattaforma dedicata degli Uffici Speciali per la Ricostruzione; il Comune dell'aquila ha solo potere consultivo su tale piattaforma e quindi non riceve in maniera differente la documentazione afferenti ai contratti*". L'Ente ha concluso affermando che "*… la documentazione relativa ai contratti non è presente sul portale di interscambio USRA/USRC/Comuni e non è stata acquisita con modalità diversa…*". Sono stati, invece, trasmessi i F.I.R. depositati con i S.A.L., ancorché privi delle relative analisi sul materiale trasportato.

L'U.S.R.A., con nota nr. 3713/26 del 15 giugno 2026, ha precisato di non essere in possesso della documentazione richiesta, in quanto la piattaforma destinata alla ricezione dei contratti, curata dagli Uffici speciali per la ricostruzione, è divenuta operativa in epoca successiva al decreto-legge n. 78 del 2015 e, dunque, successivamente alla data di ottenimento del contributo relativo alla pratica in esame. L'Ufficio ha pertanto rimesso al Comune dell'Aquila "*… la verifica relativa all'eventuale deposito del contratto, anche in formato cartaceo*". Con riferimento ai F.I.R., l'U.S.R.A. ha indicato il collegamento https://maceriesisma2009.it/macerieprivate/cantieri/1449, ove sono inseriti i relativi dati, specificando che "*…i formulari vengono prodotti dalla committenza al Comune dell'Aquila ai fini della liquidazione dei S.A.L.*"

Il controllo sulla regolarità amministrativo-contabile è stato, pertanto, condotto in assenza della seguente documentazione:

- contratto d'appalto con l'impresa principale;
- contratti di subappalto;
- certificazioni antimafia delle ditte subappaltatrici non iscritte nell'Anagrafe degli esecutori;
- fatture emesse dalle ditte incaricate del trasporto e dello smaltimento dei materiali di demolizione e degli scarti di lavorazione prodotti in cantiere, corredate dalle relative analisi chimiche sul materiale trasportato.

3.1 Esiti del controllo sui contratti di appalto e subappalto, con particolare riferimento alle certificazioni antimafia e alla documentazione contabile

Il Comune dell'Aquila ha ritenuto non sussistente, anteriormente all'entrata in vigore del decreto-legge n. 78 del 2015, avvenuta il 19 giugno 2015, l'obbligo di presentazione, ai fini del rilascio del contributo economico, dei contratti d'appalto e di subappalto e delle relative certificazioni antimafia.

Tale assunto, tuttavia, non appare coerente né con la normativa previgente, né con le linee guida per i controlli antimafia dettate dal Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere, C.C.A.S.G.O., istituito presso il Ministero dell'Interno. A tali linee guida l'articolo 16, comma 4, del decreto-legge n. 39 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 giugno 2009, n. 77, stabiliva che dovessero uniformarsi le verifiche antimafia riferite agli interventi di ricostruzione.

Va preliminarmente rilevato che, all'epoca del rilascio del contributo relativo alla pratica in esame, ossia alla data del 19 settembre 2012, come indicata dal Comune dell'Aquila nella determinazione dirigenziale nr. 1216 del 26 settembre 2016, con la quale è stata liquidata ed erogata la somma di euro 44.512,86, riferita allo stato finale dei lavori a tutto il 3 novembre 2015, era vigente il decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.

L'articolo 67-quater, comma 8, del predetto decreto-legge dispone che "*…i contratti per la redazione dei progetti e la realizzazione dei lavori di ricostruzione* ***devono essere redatti per iscritto a pena di nullità e devono contenere****, in maniera chiara e comprensibile, … le seguenti informazioni:*
a) identità del professionista e dell'impresa;
b) requisiti di ordine generale e di qualificazione del professionista e dell'impresa, indicando espressamente le esperienze pregresse e il fatturato degli ultimi cinque anni, nonché la certificazione antimafia e di regolarità del documento unico di regolarità contributiva;
c) oggetto e caratteristiche essenziali del progetto e dei lavori commissionati;
d) determinazione e modalità di pagamento del corrispettivo pattuito;
e) modalità e tempi di consegna;
f) dichiarazione di voler procedere al subappalto dell'esecuzione dell'opera, ove autorizzato dal committente, indicandone la misura e l'identità del subappaltatore".

Si tratta, dunque, di informazioni che la norma considera essenziali e necessarie ai fini della regolare concessione del contributo.

La disposizione si colloca nel solco dell'esperienza maturata nella gestione post-sisma e risulta coerente con le linee guida del C.C.A.S.G.O., alle quali conferisce ulteriore rilievo sistematico. Già con il comunicato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 305 del 31 dicembre 2010, il Comitato aveva evidenziato l'esigenza di specifiche prescrizioni procedurali e contrattuali, ai fini della tracciabilità dei finanziamenti e dei controlli antimafia, nonché la conseguente necessità di adeguare ad esse tutti i contratti d'appalto relativi alla ricostruzione post-sisma.

Al punto 8 delle già menzionate linee guida si dispone che: "*Le prescrizioni indicate si applicheranno innanzitutto alle procedure di concessione relative a domande di contributo che risultino presentate alla data di pubblicazione del presente documento nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. Per le domande presentate in data antecedente (prima del 31/10/2010), si ritiene di precisare che l'applicazione della presente linea-guida si estenderà su quelle in itinere, intendendosi per tali le domande di contributo per le quali non risulti disposto ancora l'accoglimento, né in via definitiva, né provvisoria, in quanto il Comune non si sia pronunciato in merito alla spettanza del contributo. In tal caso le procedure dovranno sollecitamente essere adeguate con l'attribuzione del CUP, che andrà immediatamente comunicato al privato richiedente, nonché*

con la conformazione del contratto di appalto alle previsioni contenute nel paragrafo 6, a mezzo di introduzione della clausola di tracciabilità di cui si fa ivi cenno. Sarà cura e nell'interesse stesso del privato informare quanto prima il Comune dell'avvenuto adeguamento del contratto di appalto allegandone copia."

Al successivo punto 9.2, il Comitato osserva che: "*Pertanto, è necessario che le amministrazioni concedenti verifichino, nell'ambito delle procedure pubblicistiche connesse al riconoscimento delle contribuzioni economiche in discorso, che nei contratti di appalto venga inserita, oltre alla specifica clausola di tracciabilità finanziaria, una specifica clausola antimafia…*". Al punto 10, il Comitato fornisce indicazioni relative all'indirizzo dell'attività di controllo e individua quale unico onere a carico del privato quello dell'allegazione del contratto d'appalto, in quanto "*…con l'allegazione del contratto di appalto, l'amministrazione concedente e, per l'effetto, il sistema di gestione pubblica delle domande di contributo economico, che fa perno anche sul data-base della Struttura Tecnica di Missione, viene in possesso dell'elemento informativo necessario all'attivazione della fase di controllo - consistente nell'identificazione dell'impresa che ha assunto l'appalto - ed è in ogni momento in condizione di corrispondere ad esigenze informative espresse dalle strutture e dagli organismi deputati: Gruppo Interforze, GICER, Centro Operativo DIA, ecc.*"

Il successivo intervento del C.C.A.S.G.O., mediante linee guida comunicate nella Gazzetta Ufficiale n. 174 del 26 luglio 2013, antecedente al rilascio del contributo relativo alla pratica in esame, aggiorna le disposizioni precedenti "*…nella parte in cui definiscono -in attuazione dell'art. 16, comma 4, del D.L. n. 39/2009 - le modalità di svolgimento dei controlli antimafia sulle imprese affidatarie di contratti, subappalti e altri subcontratti concernenti la realizzazione degli interventi di ricostruzione delle località colpite dal sisma del 6 aprile 2009. Come è noto, il citato art. 16, comma 4, del D.L. n. 39/2009 stabilisce che le verifiche antimafia si uniformano alle Linee Guida indicate dal Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere … anche per quanto concerne il rilascio della documentazione antimafia. Quest'ultima materia è stata oggetto di una profonda rivisitazione a seguito della completa entrata in vigore delle disposizioni recate dal Libro II del d.lgs. n. 6 settembre 2011, n.159 (cd. "Codice antimafia"), …. Al momento, l'applicazione della riforma introdotta dal "Codice" risente del fatto che non è divenuta ancora operativa la Banca dati nazionale della documentazione antimafia, che consentirà il rilascio immediato dei provvedimenti in discorso. …… . L'ottica fortemente acceleratoria impressa dalla riforma recata dal Libro II del d.lgs. n. 159/2011 è, del resto, confermata anche dal recente D.P.C.M. 18 aprile 2013 - in corso di pubblicazione -che, in attuazione della legge "anticorruzione" 6 novembre 2012, n.190, ha istituito presso tutte le Prefetture gli elenchi di fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a rischio di infiltrazione mafiosa (cd. "white list").*
Si precisa che le indicazioni recate dalla presente Linea Guida trovano applicazione per lo svolgimento delle verifiche antimafia che devono essere espletate nei confronti delle imprese della "filiera" impegnate nell'esecuzione di:
a) appalti pubblici (cd. "ricostruzione pubblica");
b) appalti commissionati da privati con l'impiego dei previsti contributi pubblici (cd. "ricostruzione privata"), secondo le modalità di "controllo selettivo" stabilite dal paragrafo 10 "Indicazioni relative all'indirizzo dell'attività di controllo" delle Linee Guida del 31 dicembre 2010."

Assume, inoltre, rilievo dirimente, ai fini della necessità di acquisire il contratto d'appalto quale parte integrante e sostanziale della documentazione a corredo delle richieste di contributo per la ricostruzione post-sisma, anche prima dell'entrata in vigore del decreto-legge n. 78 del 2015, la premessa alle linee guida del C.C.A.S.G.O. pubblicate nella Gazzetta Ufficiale n. 268 del 17 novembre 2015. In tale sede il Comitato precisa: "*Con le Linee Guida pubblicate nella Gazzetta Ufficiale del 31dicembre 2010, questo Comitato, sulla scorta dei principi recati dall'art. 16 del D.L. n. 39/2009 ha fornito*

indicazioni lungo due direttrici d'azione riguardanti la prevenzione delle infiltrazioni mafiose nel complesso degli interventi pubblici finalizzati alla ricostruzione di L'Aquila e degli altri centri dell'Abruzzo colpiti dal sisma del 6 aprile 2009. L'atto di indirizzo, per un verso, ha dettato una serie di indicazioni-ponte, finalizzate a consentire l'immediata applicazione della tracciabilità dei flussi finanziari pubblici erogati, anche sotto forma di contributi a privati, per il risanamento degli immobili e delle infrastrutture nell'area del «cratere», nonché a sperimentare l'avvio delle white list, entrate poi a regime per effetto, dapprima del D.P.C.M. 18 ottobre 2011 e, in seguito, dell'art. 1, commi dal 52 al 57, della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del discendente D.P.C.M. 18 aprile 2013. Per un altro verso, le predette Linee Guida hanno definito il modello delle cautele da applicare per prevenire tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata nei contributi pubblici erogati, attraverso i Comuni, per il recupero del patrimonio edilizio privato, rimasto lesionato a seguito dei citati eventi tellurici (ed. «ricostruzione privata»). Le indicazioni formulate sul punto hanno tenuto conto del fatto che il quadro normativo dell'epoca conteneva solo alcune norme di principio riguardanti lo svolgimento dei controlli antimafia sul segmento della «ricostruzione privata» (art. 16, comma 5, del D.L. n.39/2009) e qualificava espressamente i predetti contributi come indennizzo per i danni subiti a seguito del sisma. Con ciò escludendo che il loro impiego dovesse avvenire nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica di cui all'art. 32 del D.lgs. n.163/2006 (art. 3-ter del D.L. n. 125/2010). In questo contesto, il Comitato ha messo a punto un sistema volto a fare leva su strumenti di verifica «ordinari» e a valorizzare una collaborazione pubblico-privato. In sintesi, tale sistema fa perno, innanzitutto, sull'obbligo per il privato proprietario, percettore del contributo per la ricostruzione, di inserire nel contratto d'appalto stipulato con l'operatore economico affidatario dei lavori di ricostruzione, una «clausola antimafia» che: ai sensi dell'art. 1456 c.c., consente al proprietario percettore del contributo di risolvere il contratto, nell'ipotesi in cui l'operatore economico sia colpito da una determinazione antimafia di tenore interdittivo; obbliga l'operatore economico affidatario dei lavori a inserire un'omologa pattuizione che lo facoltizza - sempre a norma dell'art.1456 c.c. - a risolvere il contratto con i propri subappaltatori e subcontraenti, nell'ipotesi in cui questi ultimi siano colpiti da un provvedimento antimafia inibitorio. Oltre a tale clausola - che è utile ricordare è riportata nell'apposito contratto di appalto-tipo messo a punto dalla soppressa struttura commissariale - il modello d'azione varato nel 2010 prevede anche un'attività di verifica antimafia, da effettuarsi in maniera mirata. In particolare, è stato previsto che: il Comune, nell'istruire la richiesta di contributo, verifichi l'inserimento della predetta clausola antimafia nel contratto d'appalto stipulato dal proprietario richiedente il beneficio economico …"

Il Comitato precisa, inoltre: *"…Le considerazioni sin qui svolte permettono di chiarire le modalità di attuazione di un ulteriore adempimento richiesto dalla disciplina recata dal ricordato art. 67-quater del D.L. n. 83/2012. Ci si riferisce, nello specifico, alla disposizione del comma 8, lettera b), secondo cui il contratto stipulato dal proprietario, beneficiario dei contributi pubblici, deve riportare, tra l'altro, anche l'indicazione della «certificazione antimafia» rilasciata in capo all'impresa. È evidente che tale adempimento potrà essere soddisfatto, indicando nel contratto d'appalto l'avvenuto conseguimento dell'iscrizione nell'elenco speciale….*

Ciò premesso, va ricordato che - come accennato nel paragrafo 2- l'art. 67-quater, comma 8, lettera f), stabilisce che, il contratto deve riportare, sempre in forma scritta: la dichiarazione con cui l'impresa appaltatrice palesa la volontà' di voler procedere al subappalto dell'esecuzione dell'opera, indicandone la misura e l'identità del subappaltatore; l'autorizzazione del committente. Il Legislatore ha, in tal modo, sottoposto a rigide condizioni il ricorso al subappalto, nell'ambito della ricostruzione privata, assimilandone la disciplina a quella riscontrabile nel campo dell'evidenza pubblica. Va, addirittura, sottolineato come rispetto a quest'ultima disciplina, il sistema delineato dall'art. 67-quater appare improntato a caratteristiche di maggior rigore. Ed infatti, viene richiesto di indicare al momento della stipula non semplicemente la percentuale dei lavori subappaltabile, ma anche l'identità dell'operatore economico destinatario del subaffidamento.

Tali limitazioni corrispondono, evidentemente, all'obiettivo di preservare gli interessi pubblici sottesi al processo di ricostruzione privata.

Come riferito dal Prefetto dell'Aquila, nei contributi prodotti in preparazione delle presenti Linee Guida, allo stato è in corso di pubblicazione l'elenco speciale dedicato ai progettisti; mentre deve essere completato quello relativo alle imprese. Tali ragguagli evidenziano come, per questi aspetti, il modello della ricostruzione privata delineato dal D.L. n. 83/2012 versi ancora in una fase di transizione in cui la verifica su elementi di controindicazione, dal punto di vista antimafia, nei confronti dell'impresa che effettua i lavori, può, alternativamente, essere effettuata o attraverso la consultazione dell'elenco di cui al precedente punto 4. (ove istituito), ovvero attraverso la documentazione antimafia prodotta dall'impresa. Alla luce di tale quadro, il Comitato ritiene opportuno fornire indicazioni di dettaglio circa le modalità di svolgimento dei controlli antimafia relativamente a tale periodo di transizione. Al riguardo, devono essere tenute distinte due ipotesi:

a) provvedimenti di riconoscimento dei contributi adottati in un periodo anteriore alla data di entrata in vigore dell'art.61-quater del D.L. n. 83/2012 (cioè prima del 18 agosto 2012). Prima del D.L. n. 83/2012, non era rinvenibile una specifica norma che richiedeva al proprietario di corredare la propria istanza con indicazioni volte ad attestare la sussistenza, oltre che dei requisiti di affidabilità generale e tecnica, anche di moralità, dal punto di vista dell'antimafia. Le uniche previsioni sul punto erano contenute nelle Linee Guida del 31 dicembre 2010 le quali - e' bene sottolinearlo – richiedevano ai Comuni del «cratere sismico» di verificare l'inserimento nei regolamenti negoziali stipulati tra il proprietario e l'impresa affidataria delle particolari clausole antimafia ricordate nel paragrafo 1. Ai contratti conclusi in quell'arco temporale non può, dunque, applicarsi la previsione dell'art. 61-quater, comma 8, lettera b), del D.L. n. 83/2012 che impone ai privati di riportare nel contratto la «certificazione antimafia» (o meglio l'informazione antimafia liberatoria), conseguita dall'impresa affidataria. Per tali contratti, dunque, i controlli antimafia continueranno ad essere sviluppati secondo le modalità stabilite dalle ripetute Linee Guida del 31 dicembre 2010, come integrate dal presente atto di indirizzo;
b) provvedimenti di riconoscimento dei contributi adottati in un periodo compreso tra la data di entrata in vigore dell'art.61-quater del D.L. n. 83/2012 (18 agosto 2012) e la data di pubblicazione della sezione dell'elenco speciale relativa alle imprese. Con riguardo a questa fattispecie, va preliminarmente osservato che l'art. 67-quater, comma 8, lettera b) - secondo cui il regolamento contrattuale deve indicare la «certificazione antimafia» rilasciata all'impresa affidataria - è norma la cui efficacia è svincolata dalla preventiva pubblicazione del ricordato elenco speciale. Essa, quindi, ha una portata immediatamente precettiva e di diretta applicazione, imponendo già adesso alle parti di riportare l'estremo della «certificazione antimafia» rilasciata all'impresa affidataria…"

Il Comitato precisa ancora che, in caso di interdittiva antimafia emessa al momento dell'adozione del provvedimento concessorio, i Comuni dovranno *"…inevitabilmente respingere l'istanza presentata dal proprietario/committente…".* Ove, invece, l'istanza sia stata già accolta, ciò non esclude che i Comuni "*…possano rivedere le proprie determinazioni in esercizio del generale potere di autotutela. In questo contesto, il sopraggiungere dell'informazione antimafia interdittiva dopo l'emanazione del provvedimento di concessione, nel corso dell'esecuzione del contratto, implica che i Comuni debbano provvedere a sospendere l'erogazione del contributo. Difatti, l'appalto per la ricostruzione privata costituisce un contratto per la realizzazione di un'opera finanziata dallo Stato, per il quale è giuridicamente impossibile - come avviene nei contratti pubblici - intrattenere rapporti, anche indiretti, con soggetti in qualche modo collegati ad ambienti criminali".*

Le richiamate distinzioni temporali, connesse all'entrata in vigore del decreto-legge n. 83 del 2012, non assumono rilievo ostativo nel caso di specie, poiché il riconoscimento del contributo è intervenuto in data 19 settembre 2012, dunque successivamente al 18 agosto 2012.

Il complessivo tenore delle prescrizioni, maturate nel quadro dell'evoluzione normativa diretta a prevenire e contrastare tentativi di infiltrazione mafiosa nella ricostruzione dei territori colpiti dal sisma, conferma la centralità dei contratti di appalto e di subappalto nell'ambito dei controlli antimafia.

Tali contratti, infatti, consentono non solo di identificare gli operatori economici coinvolti nel processo di ricostruzione, ma anche di verificare l'inserimento di clausole, presidi e obblighi idonei ad assicurare la tracciabilità dei flussi finanziari e a reagire ad eventuali sopravvenienze preclusive o sintomatiche di criticità, quali interdittive antimafia, condanne confermate in grado di appello per delitti rilevanti, provvedimenti cautelari personali o altri elementi ostativi. Ne discende la necessità di acquisire, a corredo dei contratti, le certificazioni antimafia di cui all'articolo 67-quater, comma 8, lettera b), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, oggetto della richiesta istruttoria formulata da questa Sezione.

La medesima impostazione risulta, peraltro, recepita anche dal Comune dell'Aquila, Dipartimento Ricostruzione, nella circolare prot. nr. 40536 del 18 aprile 2016, rubricata "Chiarimenti per la disciplina del subappalto nell'ambito dei processi di ricostruzione privata post-sisma". Tale circolare, allo scopo " *..di chiarire, per quanto possibile, la disciplina del subappalto nell'ambito dei processi di ricostruzione privata post sisma*", richiama il menzionato articolo 67-quater e ritiene "*..che il contratto di subappalto, stipulato tra imprese, non sia oggetto del disposto del citato art.67 quater comma 8, a cui invece è obbligato a conformarsi il beneficiario del contributo nella sua qualità di committente, in sede di stipula del contratto principale con l'impresa appaltatrice dei lavori.…*".

Tale affermazione presuppone, sul piano logico e procedimentale, che il contratto principale tra committente e appaltatore debba essere prodotto dal richiedente il contributo al Comune, affinché quest'ultimo possa verificarne la conformità alle prescrizioni normative vigenti.

La circolare richiama, inoltre, le linee guida del C.C.A.S.G.O., in particolare quelle pubblicate nella Gazzetta Ufficiale n. 268 del 17 novembre 2015, nella parte in cui recitano: "*...i1 riconoscimento del contributo per la ricostruzione privata e la sua erogazione sono subordinati alla condizione che le offerte siano state presentate da operatori economici in possesso della "certificazione antimafia"….Anche in questo caso, infatti, l'iscrizione nelle liste è conidico sine qua non ai fini del conseguimento di appalti e subappalti .....Ciò premesso, va ricordato…che l'art 67- quater, comma 8. lettera f) stabilisce che il contratto deve riportare, sempre in forma scritta: la dichiarazione con cui l'impresa appaltatrice palesa la volontà. di voler procedere al subappalto dell'esecuzione dell'opera, indicandone la misura e l'identità del subappaltatore…Lo stesso comma 9 (l.134 art.67 quater) precisa che tale elenco è destinato a riunire gli operatori economici interessati all'esecuzione dei lavori di ricostruzione privata, indipendentemente dal fatto che tale partecipazione avvenga a titolo di contratto di appalto o subappalto. Queste considerazioni convincono del fatto che le imprese affidatarie degli appalti di ricostruzione privata possano conferire subappalti solo ad operatori economici iscritti nel predetto elenco speciale e, quindi, oggetto di un preventivo screening antimafia.....Qualora, invece, l'impresa non sia ancora iscritta nelle predette "liste", essa potrà comunque presentare un'autocertificazione. ai sensi dell'art.89 del D.lgs. 159/2011 …*".

Da tali premesse il Comune trae la conclusione, sottolineando che le linee guida "*…… a novembre 2015 fanno riferimento alla disciplina civilistica del subappalto che non fissa limiti di importo allo stesso…*"

Pertanto, considerato che, come evidenziato dallo stesso Ente comunale e come precisato nelle linee guida sopra richiamate, "*..il termine subappalto deve essere inteso in questo contesto non nell'accezione dettata dall'art. 118, comma 8 del codice dei Contratti Pubblici..*", non assumono rilievo i limiti

quantitativi e qualitativi previsti dal successivo comma 11 del medesimo articolo, secondo cui "…*Ai fini del presente articolo è considerato subappalto qualsiasi contratto avente ad oggetto attività ovunque espletate che richiedono l'impiego di manodopera, quali le forniture con posa in opera e i noli a caldo, se singolarmente di importo superiore al 2 per cento dell'importo delle prestazioni affidate o di importo superiore a 100.000 euro e qualora l'incidenza del costo della manodopera e del personale sia superiore al 50 per cento dell'importo del contratto da affidare.*"

Tali previsioni sono state poi riprese, con diversa sistemazione, nell'articolo 119 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, nuovo codice dei contratti pubblici, che ha abrogato e sostituito integralmente la precedente disciplina. Ne consegue che, nel peculiare contesto della ricostruzione privata post-sisma, il possesso della certificazione antimafia deve essere verificato con riferimento a tutti gli operatori coinvolti nei cantieri della ricostruzione.

Una diversa interpretazione finirebbe per esporre il sistema al rischio di erogazione di fondi pubblici in favore di soggetti che, pur avendo partecipato a vario titolo ai processi di ricostruzione, non risultino in possesso dei requisiti minimi richiesti dalla normativa speciale.

3.1.1 Il caso di specie

Dall'analisi della documentazione acquisita agli atti del controllo, nonché dei riscontri forniti dall'U.S.R.A. e dal Comune dell'Aquila, risulta che il contratto d'appalto principale tra il committente e l'impresa aggiudicataria, *OMISSIS* S.r.l., Cod. Fisc. *OMISSIS* e P. IVA *OMISSIS*, con sede a Padova (PD), censita all'Anagrafe degli esecutori, non è stato acquisito agli atti della pratica di ricostruzione e non risulta presente nell'applicativo "*Contratti 2.0*".

L'assenza di tale contratto impedisce, tra l'altro, di verificare direttamente l'identità dei subappaltatori, la misura dei lavori ad essi affidati, l'eventuale autorizzazione del committente, nonché la presenza delle clausole e delle indicazioni prescritte dalla disciplina speciale.

Ciononostante, dalla documentazione prodotta dal Comune dell'Aquila, e segnatamente dalla determinazione dirigenziale nr. 1216 del 26 settembre 2016 e dal verbale di notifica preliminare nr. 24804, acquisito al sistema informativo il 18 luglio 2024 e inviato dal responsabile dei lavori alla Direzione territoriale del lavoro presso la A.S.L. 1 di Avezzano-Sulmona-L 'Aquila, risultano avere effettivamente eseguito lavorazioni in subappalto le seguenti imprese:

1. D.I. *OMISSIS*, cod. fisc. *OMISSIS*, P. IVA *OMISSIS*, con sede a L'Aquila (AQ), censita all'Anagrafe degli esecutori;
2. *OMISSIS*, cod. fisc. *OMISSIS*, con sede a L'Aquila, **non** censita all'Anagrafe degli esecutori;
3. *OMISSIS*, P. IVA *OMISSIS*, con sede a Molfetta (BA), **non** censita all'Anagrafe degli esecutori;
4. *OMISSIS*, cod. fisc. *OMISSIS*, con sede a Padova (PD), **non** censita all'Anagrafe degli esecutori;
5. *OMISSIS*, cod. fisc. *OMISSIS*, P. IVA *OMISSIS*, con sede a L'Aquila, censita all'Anagrafe degli esecutori;
6. *OMISSIS*, P. IVA *OMISSIS*, indicato nel verbale di notifica quale affidatario in subappalto dei lavori di impianti idro-termo-sanitari, condizionamento ed elettrici e costituito dalle imprese *OMISSIS* S.n.c.; il consorzio **non** risulta censito all'Anagrafe degli esecutori.

In sintesi, risultano avere operato nel cantiere **sei** imprese subappaltatrici, delle quali **tre** non risultano censite all'Anagrafe degli esecutori.

Tale situazione non risulta essere stata intercettata né dai professionisti incaricati dai proprietari degli immobili né dagli enti preposti al controllo, segnatamente Comune dell'Aquila e U.S.R.A. Questi ultimi, per quanto emerso, non hanno acquisito né verificato:

- l'identificazione completa di tutti i soggetti che hanno operato di fatto nel cantiere e la misura puntuale, non soltanto percentuale, dei lavori loro affidati;
- la copia del contratto tra il committente e l'appaltatore;
- le copie dei contratti tra l'appaltatore e i subappaltatori, necessarie ai fini del riscontro del possesso dei requisiti antimafia e dei requisiti tecnici richiesti;
- le fatture emesse dai subcontraenti, recanti l'indicazione del corretto codice C.U.P., nonché le relative quietanze liberatorie, corredate dalla documentazione bancaria di riscontro.

L'attività istruttoria ha pertanto evidenziato un insufficiente presidio di controllo, da parte degli enti competenti, sulla documentazione relativa ai soggetti intervenuti nella ricostruzione e sui rapporti contrattuali e contabili ad essi riferibili, in difformità rispetto al quadro normativo e agli indirizzi sopra richiamati.

4. Criticità concernenti la tracciabilità dei rifiuti

Il "*PIANO PER LA GESTIONE DELLE MACERIE E ROCCE DA SCAVO DERIVANTI DAGLI INTERVENTI DI PRIMA EMERGENZA E RICOSTRUZIONE*", redatto dalla struttura del soggetto attuatore, ossia il Commissario delegato per la ricostruzione, in adempimento del mandato di cui all'articolo 2 dell'O.P.C.M. n. 3923 del 18 febbraio 2011, come successivamente modificata dall'ordinanza n. 4014 del 23 marzo 2012, qualifica le macerie derivanti dalla ristrutturazione e ricostruzione degli edifici privati come ***"rifiuti speciali".***

Secondo il già menzionato Piano, tali rifiuti *"devono essere gestite nell'ambito del circuito ordinario di recupero/smaltimento ai sensi e con le modalità stabilite della normativa vigente,* ***assegnando i codici CER[1] appartenenti al capitolo 17 dell'allegato D della Parte IV del D. Lgs. 152/2006 e ss.mm.ii.*** *Pertanto, l'impresa che gestisce le macerie quali rifiuti speciali può soltanto:*

- *conferirli in appositi cassoni collocati all'interno delle aree di cantiere*
- *conferirli in aree pubbliche predisposte a servizio di più cantieri;*
- *lavorare le macerie nell'ambito del cantiere per produrre materie prima-seconda secondo le procedure stabilite dalle normative vigenti;*
- ***trasferire il materiale con opportuno codice CER presso gli impianti autorizzati di recupero/smaltimento avvalendosi di soggetti abilitati alle relative attività di trasporto ai sensi della vigente normativa sulla gestione dei rifiuti****;*

[1] I codici CER previsti dal Catalogo Europeo dei Rifiuti sono sequenze numeriche di sei cifre che racchiudono informazioni essenziali sulla tipologia di rifiuto, fornendo così una guida preziosa per gli operatori del settore e le organizzazioni preposte alla gestione ambientale. Il Catalogo Europeo dei Rifiuti previsto dalla disposizione europea è stato sancito da due provvedimenti ravvicinati: il Decreto Legislativo 3 aprile 152/2006, intitolato "Norme in materia ambientale" che all'allegato D contiene i codici CER aggiornati e modificati dall' art. 8, comma 1, D.Lgs. 23 dicembre 2022, n. 213. ed il Decreto Ministeriale del Dicastero dell'Ambiente del 2 maggio 2006 ("Istituzione dell'elenco dei rifiuti").

- *comunicare, secondo le modalità stabilite dal Commissario delegato, le informazioni relative ai rifiuti movimentati."*

L'articolo 184, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, classifica **e definisce i rifiuti speciali, che possono essere pericolosi e non pericolosi**. Il successivo comma 5 stabilisce che *"L'elenco dei rifiuti di cui all'allegato D alla parte quarta del presente decreto include i rifiuti pericolosi e tiene conto dell'origine e della composizione dei rifiuti e, ove necessario, dei valori limite di concentrazione delle sostanze pericolose…. La corretta attribuzione dei Codici dei rifiuti e delle caratteristiche di pericolo dei rifiuti è effettuata dal produttore sulla base delle Linee guida redatte, entro il 31 dicembre 2020, dal Sistema nazionale per la protezione e la ricerca ambientale…"*.

L'individuazione del rifiuto presuppone, pertanto, il campionamento secondo le pertinenti disposizioni di settore e l'effettuazione di analisi da parte di laboratorio accreditato. Tali analisi sono funzionali anche a verificare l'eventuale illecita miscelazione di rifiuti non pericolosi con rifiuti pericolosi, divieto sancito dall'articolo 187, comma 1, del decreto legislativo n. 152 del 2006.

Il decreto disciplina, negli articoli successivi, le modalità di gestione dei rifiuti, comprendenti produzione, trasporto e smaltimento, nonché il relativo sistema di controllo, fondato anche sul corretto utilizzo dei Formulari di identificazione dei rifiuti, F.I.R.

Alla luce di quanto esposto, le analisi risultano funzionali e necessarie alla corretta compilazione dei F.I.R., richiesti per il trasporto e il conferimento in discarica delle macerie. Tale obbligo è previsto dall'articolo 193, comma 1, del decreto legislativo n. 152 del 2006, ove il trasporto sia effettuato da un ente o da un'impresa. Il successivo comma 4 prevede che i formulari siano redatti *"… in quattro esemplari, compilati, datati e firmati dal produttore o detentore, sottoscritti altresì dal trasportatore"*.

Dagli accertamenti svolti è emerso che le analisi non vengono richieste dal Comune dell'Aquila tra la documentazione da allegare ai S.A.L., in quanto l'Ente le considera *"…allegati di contabilità non obbligatorie…"*, come da nota del Comune dell'Aquila prot. nr. 57936 del 27 maggio 2025, trasmessa in relazione al controllo su altra pratica estratta. L'Ente ritiene sufficiente l'attestazione del direttore dei lavori e l'inserimento dei F.I.R. nel portale informatico dedicato www.maceriesisma2009.it, sistema di tracciabilità delle macerie gestito dagli Uffici speciali. Tale sistema è divenuto operativo dal 9 gennaio 2015 recependo e incrementando tutte le funzionalità, le informazioni e i dati contenuti nella pagina del servizio "RIMOZIONE MACERIE" precedentemente predisposta dal Soggetto Attuatore per le Macerie e allocata all'indirizzo www.commissarioperlaricostruzione.it a cui subentra.

L'articolo 1, comma 440, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, legge di stabilità 2015, attribuisce espressamente agli Uffici speciali, istituiti ai sensi dell'articolo 67-ter del decreto-legge n. 83 del 2012, la titolarità del monitoraggio dei materiali: *"derivanti dal crollo degli edifici pubblici e privati, dalle attività di demolizione e abbattimento degli edifici pericolanti a seguito di ordinanza sindacale, da interventi edilizi effettuati su incarico della pubblica amministrazione"*, *"nonché di quelli derivanti da interventi edilizi privati conseguenti al sisma del 6 aprile 2009"*.

Il sistema è dunque finalizzato al monitoraggio in tempo reale della rimozione delle macerie prodotte in conseguenza del terremoto del 6 aprile 2009.

Per garantire la tracciabilità dei materiali e il monitoraggio delle informazioni relative alla loro movimentazione, il medesimo comma 440 prevede l'obbligo di registrazione, per tutti i soggetti

incaricati dei lavori, nella banca dati di gestione delle macerie, secondo modalità definite con provvedimenti degli Uffici speciali.

L'U.S.R.A. e l'U.S.R.C. hanno emanato, in materia, le circolari nr. 6775 del 22 dicembre 2016, nr. 3409 del 23 marzo 2017 e nr. 14908 del 21 dicembre 2018. Tali atti ribadiscono la competenza degli Uffici speciali in ordine al monitoraggio delle macerie, richiamano la necessità di inserimento delle informazioni relative ai materiali trasportati e conferiti da parte degli operatori iscritti al portale del monitoraggio delle macerie e richiamano le sanzioni previste, in caso di inadempimento, dalle O.P.C.M., in particolare dall'ordinanza n. 4014 del 23 marzo 2012. Quest'ultima prevede, in caso di **mancata o incompleta esecuzione delle comunicazioni**, "*…la revoca dei relativi finanziamenti pubblici, nonché la revoca delle autorizzazioni ed abilitazioni al trasporto a carico delle ditte inadempienti*".

Dal quadro così ricostruito emerge che l'U.S.R.A. monitora, nel senso che meramente legge ed elabora, per la produzione di grafici riepilogativi da trasmettere agli organi di governo, i dati inseriti nel portale e che il Comune dell'Aquila verifica la mera presenza dei formulari tra la documentazione esibita a corredo dei S.A.L.. Tuttavia, **non risulta in alcun modo svolto un controllo sostanziale sulla fatturazione del trasporto, né sulla reale natura e sull'effettiva quantità dei materiali trasferiti e conferiti in discarica.**

In particolare, dal confronto tra i F.I.R. inseriti nel portale, per i quali l'U.S.R.A. ha fornito il collegamento https://maceriesisma2009.it/#/macerieprivate/cantieri/1449 relativo alla pratica in esame, e quelli trasmessi dal Comune dell'Aquila con nota nr. 69851/2026 del 4 giugno 2026, è emerso che **tredici** dei formulari trasmessi dal Comune non risultano registrati nell'applicativo. Al contempo, **un** formulario presente nell'applicativo non è stato esibito dall'Ente.

Dal conteggio effettuato sulla base dei F.I.R. esibiti dal Comune, comprensivi anche di quelli non registrati nel portale, risulta un quantitativo complessivo di materiale trasportato e conferito pari a **318,74 tonnellate**, con ultimo trasporto in data 20 marzo 2015. Nell'applicativo, invece, risulta indicato un quantitativo complessivo pari a **218,28 tonnellate**, con ultimo trasporto in data 9 gennaio 2015.

Ne discende un differenziale pari a **100,46 tonnellate di rifiuto speciale trasportato che, oltre a non risultare presumibilmente classificato mediante apposite analisi chimiche, non risulta neppure registrato al sistema informatico dedicato.**

Le anomalie riscontrate si ricollegano direttamente alle criticità evidenziate nel precedente paragrafo con riferimento al mancato controllo, da parte degli enti preposti, Comune e Uffici speciali, sulla documentazione prodotta da tutti i soggetti intervenuti nella ricostruzione. In particolare, la mancata acquisizione e verifica delle fatture dei subappaltatori e dei subcontraenti ha impedito di rilevare tempestivamente anche il disallineamento tra il materiale registrato e quello effettivamente trattato.

Con riguardo a tale criticità, appare necessario procedere alla puntuale quantificazione, ed eventualmente al recupero, dell'importo di contributo erogato per il trasporto e lo smaltimento dei rifiuti non supportato da idonea documentazione.

In difetto, potrebbe configurarsi un potenziale danno erariale pari alle somme erogate per lo smaltimento dei rifiuti in assenza di adeguato supporto documentale.

Per tale specifico profilo sarà interessata la competente Procura regionale della Corte dei conti.

5. Esiti del controllo sulla tracciabilità dei flussi finanziari

Il controllo sulla documentazione fiscale acquisita agli atti non ha evidenziato criticità con riferimento alle fatture prodotte dai professionisti e dall'appaltatore, inserite nell'applicativo http://webgis.comuneaq.usra.it e coerenti con il quadro economico presentato con l'ultimo S.A.L.

Per le ragioni sopra indicate, non è stato tuttavia possibile estendere il controllo all'intera documentazione fiscale riferita ai subappaltatori e ai subcontraenti, in quanto non acquisita dal Comune.

6. Conclusioni

Dalle verifiche svolte emerge una significativa vulnerabilità del sistema dei controlli preordinato al presidio della ricostruzione privata post-sisma, quale progressivamente delineato dal legislatore e dagli atti attuativi succedutisi nel tempo.

Il complessivo assetto normativo e amministrativo della ricostruzione risulta, infatti, concepito come sistema integrato di verifiche documentali, contabili, antimafia, ambientali e di tracciabilità, finalizzato ad assicurare il corretto, regolare e trasparente impiego delle risorse pubbliche destinate al ristoro dei danni subiti e al ripristino del patrimonio edilizio privato. Tuttavia, alla luce delle risultanze istruttorie acquisite, tale sistema appare, nella concreta attuazione fattane dalle amministrazioni competenti, *ratione materiae*, sensibilmente depotenziato.

Le risposte rese in sede istruttoria evidenziano uno scostamento non marginale tra il modello legale e amministrativo di controllo e la sua effettiva operatività. Il monitoraggio dei dati inseriti nei portali relativi alle macerie e ai contratti, ove si risolva nella mera verifica della presenza del dato, ovvero nella sua lettura, elaborazione e rappresentazione riepilogativa, senza un riscontro sostanziale della corrispondenza tra rapporti contrattuali, soggetti esecutori, fatture, pagamenti, quantità movimentate, natura dei materiali e conferimenti in discarica, non appare idoneo ad assolvere alla funzione di controllo assegnata al sistema pubblico della ricostruzione.

L'attività istruttoria della Sezione ha consentito di individuare, nelle diverse fasi del procedimento esaminato, i controlli omessi, carenti o solo formalmente esercitati, i segmenti procedimentali nei quali tali omissioni si sono verificate e le relative ricadute, sia in termini di violazione degli obblighi documentali e di tracciabilità, sia in termini di possibili pregiudizi economici connessi all'erogazione di contributi non assistiti da un completo, coerente e verificabile supporto amministrativo-contabile.

In tale prospettiva, le criticità emerse evidenziano un più ampio vuoto di presidio, riconducibile a una vulnerabilità di processo e a una debolezza organizzativa del sistema dei controlli, per come concretamente attuato. Tale control gap, ove non adeguatamente rimosso, è suscettibile di lasciare spazio a errori, irregolarità, possibili condotte elusive o fraudolente e, comunque, a forme di impiego di risorse pubbliche non pienamente presidiate, né compiutamente verificabili.

Ne consegue l'improcrastinabile esigenza che le amministrazioni coinvolte, ciascuna per i profili di rispettiva competenza, assicurino un rafforzamento effettivo dei controlli sostanziali sulla filiera contrattuale, esecutiva, contabile e ambientale della ricostruzione, superando modalità di verifica meramente formali o ricognitive e garantendo la piena tracciabilità dei soggetti, delle prestazioni, dei flussi finanziari e dei materiali movimentati.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, sulla base delle risultanze istruttorie svolte dalla Sezione con l'ausilio del Corpo della Guardia di finanza, giusto protocollo d'intesa del 28 febbraio 2025, integrato e modificato in data 3 giugno 2025, in esito ai controlli effettuati ai sensi dell'articolo 11, comma 8, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125,

ACCERTA

con integrale richiamo a quanto esposto in parte motiva, la parziale irregolarità amministrativo-contabile della pratica di ricostruzione privata identificata con il codice AQ-BCE-16632, relativa all'immobile sito in L'Aquila, Strada Statale 80, nr. 69, Località Pettino (CUP C17J12027900001), e, in particolare:

- l'omesso o insufficiente controllo, *ratione materiae*, da parte degli enti preposti, Comune dell'Aquila e Ufficio speciale per la ricostruzione dell'Aquila, sulla presenza della documentazione amministrativo-contabile richiesta e sulla relativa attendibilità;
- l'indebita erogazione di somme per il pagamento di fatture relative al trasporto e allo smaltimento di un quantitativo imprecisato di rifiuti speciali, peraltro non classificati mediante specifiche analisi chimiche;
- l'improcrastinabile esigenza che le amministrazioni coinvolte, ciascuna per i profili di rispettiva competenza, assicurino un rafforzamento effettivo dei controlli sostanziali sulla filiera contrattuale, esecutiva, contabile e ambientale della ricostruzione privata, superando modalità di verifica meramente formali o ricognitive e garantendo la piena tracciabilità dei soggetti, delle prestazioni, dei flussi finanziari e dei materiali movimentati,

DISPONE

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

- al Sindaco del Comune dell'Aquila;
- al Responsabile dell'Ufficio speciale per la ricostruzione dell'Aquila;
- alla Procura regionale della Corte dei conti dell'Abruzzo;
- alla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario dell'Aquila.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 25 giugno 2026.

Il Magistrato Estensore
Consigliere Enrico TEDESCHI

ENRICO TEDESCHI
26.06.2026
12:36:43
GMT+02:00

Il Presidente
Ugo MONTELLA

UGO MONTELLA
CORTE DEI CONTI
01.07.2026
15:30:14
GMT+02:00

Depositata in segreteria
Il F[illegible]io Preposto

LORELLA GIAMMARIA
02.07.2026
09:23:40
GMT+02:00