



Repubblica italiana

La Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

composta dai Magistrati:

Ugo MONTELLA	Presidente
Giovanni GUIDA	Consigliere
Paolo ONELLI	Consigliere
Enrico TEDESCHI	Consigliere (relatore)
Bruno LOMAZZI	Primo Referendario
Matteo SANTUCCI	Primo Referendario (relatore)
Andrea DI RENZO	Referendario
Chiara GRASSI	Referendario
Federica LELLI	Referendario

nella Camera di consiglio del 29 aprile 2025, in relazione all'attività campionata per l'esecuzione degli interventi di ricostruzione e ripristino degli immobili danneggiati dal sisma del 6 aprile 2009, 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 hanno interessato la Provincia di L'Aquila e altri comuni della Regione Abruzzo in data 6 aprile 2009;

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, 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 richiamato 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 a 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, datato 28/02/2025, tra la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ed il Comando Regionale per l'Abruzzo della Guardia di finanza;

vista la deliberazione di questa Sezione regionale di controllo n. 288/2021/INPR, afferente agli esiti delle operazioni di campionamento per l'individuazione delle pratiche di ricostruzione da sottoporre a verifica;

considerato che all'esito delle suddette operazioni risulta estratta la pratica di ricostruzione identificata con il codice AQ-BRS-08850, relativa al *“Consorzio Fabbro ferraro”*, sito in Barisciano

(AQ), via Cavour/via Piedi la Terra, aggregato 56B, (CUP D63F18000040001), d'importo complessivo pari ad euro 808.030,16;

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 deliberazione di questa Sezione regionale di controllo n. 109/2024/GEST del 28/03/2024, recante l'esito della verifica effettuata;

vista la nota di riscontro (n. 0009698 del 17 maggio 2024) trasmessa dall'Ufficio Speciale per la Ricostruzione dei comuni del Cratere (U.S.R.C.)

vista la deliberazione del 30 gennaio 2025, n. 7/2025/INPR, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il Programma delle attività di controllo per l'anno 2025;

vista la ripartizione tra i Magistrati delle funzioni di competenza della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, definita con decreto del Presidente del 16 settembre 2024, n. 10

vista l'ordinanza del 24 aprile 2025, n. 13, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

uditi i magistrati relatori, il Consigliere Enrico Tedeschi e il Primo Referendario Matteo Santucci.

FATTO E DIRITTO

La presente deliberazione espone le risultanze del controllo di regolarità amministrativa e contabile dei pagamenti effettuati, anche con riguardo alla tracciabilità dei flussi finanziari ad essi collegati, previsto dall'articolo 11 del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, sulla pratica di ricostruzione identificata con il codice AQ-BRS-08850, relativa al "Consorzio Fabbro ferraro", sito in Barisciano (AQ), via Cavour/via Piedi la Terra, aggregato 56B, (CUP D63F18000040001), d'importo complessivo pari ad euro 808.030,16.

1. Quadro normativo di riferimento.

A seguito del verificarsi degli eccezionali eventi sismici del 6 aprile 2009, che hanno interessato la Provincia di L'Aquila e altri comuni della Regione Abruzzo, è stato dichiarato lo stato di emergenza con d.p.c.m. 6 aprile 2009.

Al fine di favorire il ripristino dei luoghi, l'articolo 3, comma 1, lettere a) ed e), del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39, convertito, con modificazioni, dalla legge del 24 giugno 2009, n. 77, ha previsto la concessione di contributi per la riparazione e per 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 concessi a privati o a condomini costituiti da privati, ai sensi degli articoli 1117 e seguenti del Codice civile, a titolo di indennizzo per il ristoro, in tutto o in parte, dei danni cagionati agli edifici dal sisma, giusta interpretazione autentica dell'articolo 3, lettere a) ed e), del più volte richiamato decreto-legge del 28 aprile 2009, n. 39, promanante dall'articolo 3-ter, comma 1, del decreto legge del 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”*, al tempo il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.

Lo stato di emergenza originariamente dichiarato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 6 aprile 2009, è stato, successivamente, prorogato due volte: la prima sino al 31 dicembre 2011, con d.p.c.m. 17 dicembre 2010, e la seconda 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 sulla Città di L'Aquila, “U.S.R.A.” e l'altro competente sui restanti comuni del cratere, “U.S.R.C.”, nonché sui comuni fuori cratere per gli 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.

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 di L'Aquila e per gli altri comuni danneggiati (di seguito: “altri comuni del cratere”), come individuati dall'articolo 67-quinquies, comma 3, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, facendo salve, per quest'ultimi, le procedure già riconosciute con l'approvazione dei “Piani di ricostruzione”.

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

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

In tale scheda, a seconda della valutazione del rischio specifico, ogni edificio è stato catalogato come:

- A (edificio agibile);
- B (edificio temporaneamente inagibile, 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 come struttura per il controllo dei progetti, ai fini dell'erogazione dei contributi, la cosiddetta "*filiere*", costituita da Fintecna, ReLUIIS e Cineas, operativa per l'intero periodo emergenziale.

Cessata l'emergenza, sono state definite le nuove procedure per il riconoscimento dei contributi alla ricostruzione privata con d.p.c.m. 4 febbraio 2013.

Il regime ordinario disciplinato dal decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, ha previsto l'affidamento agli Uffici speciali per la ricostruzione del ruolo di supporto tecnico in favore dei comuni interessati nonché, qualora necessario, amministrativo per la gestione delle pratiche.

I titolari degli Uffici speciali hanno, con propri decreti, provvedimenti e circolari, adottato la disciplina di ulteriore dettaglio.

Il legislatore, con la novella sulla ricostruzione privata di cui all'articolo 11 del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, ha introdotto elementi normativi di chiarezza, di garanzia e di responsabilizzazione degli operatori e, inoltre, ha delineato una nuova tipologia di controlli.

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 di soggetti che intervengono nella ricostruzione privata, compresi i subappaltatori rispetto ai quali vigono disposizioni ancor più stringenti.

Nello specifico, tale norma stabilisce che: "*Al fine di garantire la massima trasparenza e l'efficacia*

dei controlli antimafia è prevista la tracciabilità dei flussi finanziari, di cui all'articolo 3 della legge 13 agosto 2010, n. 136, relativi alle erogazioni dei contributi a favore di soggetti privati per l'esecuzione di tutti gli interventi di ricostruzione e ripristino degli immobili danneggiati dal sisma del 6 aprile 2009".

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

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

Una lettura organica delle norme evidenzia la volontà del legislatore di introdurre misure volte a conseguire gli obiettivi di legalità, di trasparenza e di accelerazione dei processi di ricostruzione privata.

Un chiaro intento acceleratorio delle attività di ricostruzione è ravvisabile, a titolo esemplificativo, nelle seguenti disposizioni: la previsione di utilizzo della dichiarazione sostitutiva in luogo della certificazione antimafia (articolo 11, comma 1); la fissazione di termini ristretti per gli adempimenti a carico dei direttori dei lavori, degli amministratori di condominio, dei rappresentanti di consorzio, dei commissari di consorzi obbligatori e dei beneficiari del contributo (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 rilascio di una comunicazione in luogo dell'autorizzazione preventiva (articolo 11, comma 6).

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

A ciò si aggiunge, sul piano oggettivo, l'introduzione di elementi costitutivi da inserire nei contratti tra privati a pena di nullità, a mente di quanto previsto sempre dall'articolo 11.

2. Attività di controllo della Sezione

I controlli a campione affidati alla Corte dei conti dalla più volte richiamata normativa, afferenti alla regolarità amministrativo-contabile dei pagamenti effettuati e alla tracciabilità dei flussi finanziari ad essi relativi, sono stati svolti con l'ausilio della Guardia di finanza, sulla base di richieste istruttorie.

La Sezione, in data 24 giugno 2021 (deliberazione n. 258/2021/INPR), all'esito della precedente definizione del proprio ambito di competenza, ha approvato i criteri per selezionare le procedure che, in ragione dell'arco temporale e del valore, potessero risultare fra quelle più significative.

Nell'individuazione 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-BRS-08850, relativa al "Consorzio Fabbroferraro", sito in Barisciano (AQ), via Cavour/via Piedi la Terra, aggregato 56B, (CUP D63F18000040001), d'importo complessivo pari ad euro 808.030,16.

L'istruttoria su tale pratica è stata integrata con il contributo d'indagine e con le verifiche svolte dalla Guardia di finanza, i cui controlli sono stati indirizzati alla verifica dell'osservanza della normativa antimafia, della corretta contabilizzazione dei pagamenti effettuati e della regolarità della relativa documentazione di supporto.

Particolare attenzione è stata riservata anche all'esame dei dati contabili, partendo dai saldi finanziari fino al riscontro dell'inerenza della spesa rispetto alle finalità vincolate dei fondi.

3. Pratica di ricostruzione privata, codice AQ-BRS-08850, relativa al "Consorzio Fabbroferraro", sito in Barisciano (AQ), via Cavour/via Piedi la Terra, aggregato 56B, (CUP D63F18000040001).

Con la precedente deliberazione n. 109/2024/GEST del 28 marzo 2024, trasmessa al Sindaco del Comune di Barisciano e al responsabile dell'Ufficio Speciale per la Ricostruzione dei Comuni del Cratere, al fine della regolarizzazione della predetta pratica e della conseguente comunicazione a questa Sezione dell'avvenuto adempimento, la Sezione ha riscontrato:

" Con riferimento ai rapporti con le ditte subappaltatrici, non risultano allegate le certificazioni SOA né reperibili gli attestati di regolarità formale dei contratti che avrebbero dovuto essere rilasciati dal committente (decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, articolo 11, comma 1);

Per uno dei soggetti subappaltatori non risulta l'iscrizione all'anagrafe sisma (operatori 2016), ancorché gli approfondimenti effettuati abbiano dato conto dell'avvenuta comunicazione alla competente Prefettura per l'iscrizione alla sezione speciale dell'anagrafe degli esecutori."

Con nota n. 0009698 del 17 maggio 2024, l'U.S.R.C., in adempimento a quanto richiesto, ha riscontrato le criticità evidenziate, fornendo la documentazione a supporto.

Per quanto riguarda gli attestati di regolarità formale dei contratti, l'Ufficio ha inviato la dichiarazione sottoscritta dal presidente di consorzio relativa a tutte le imprese sub-appaltatrici, attestante, tra gli altri requisiti, quello del possesso delle certificazioni SOA.

In merito a queste, l'U.S.R.C. ha prodotto esclusivamente quella riferibile all'impresa sub-appaltatrice (*omissis*) ma non quelle afferenti alle altre sub-appaltatrici, precisando come, nel caso

di specie, *“non siano necessarie, in quanto il possesso della SOA è obbligatorio solo nel caso in cui i lavori da effettuare siano di importo superiore a 150.000,00 euro (cfr. d.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207, Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, codice applicabile ai subappalti di cui si tratta; cfr. altresì Delibera ANAC n. 919 del 3 novembre 2020), mentre nel caso di specie i singoli contratti sottoscritti con la appaltatrice hanno un valore inferiore ad euro 150.000,00 (all. 2) e, in particolare:*

- *Il valore del contratto concluso tra la appaltatrice e (omissis) è pari a 300,00 €;*
- *Il valore del contratto concluso tra la appaltatrice e (omissis) è pari a 7.000,00 €;*
- *Il valore del contratto concluso tra la appaltatrice e (omissis) pari a 1.950,00 €.”*

Relativamente alla criticità afferente all'iscrizione delle imprese all'anagrafe sisma, l'U.S.R.C. ha affermato che, anche sulla base delle *“risultanze del proprio archivio digitale [...] ha potuto appurare che:*

- *per la Ditta (omissis), il periodo di effettuazione dei lavori è compreso fra il 28/5/2019 e il 29/5/2019, mentre l'iscrizione all'Anagrafe sisma risulta scaduta il 27/08/2023 (attualmente in rinnovo);*
- *per la Ditta (omissis), il periodo di effettuazione dei lavori è compreso fra il 4/7/2019 ed il 5/7/2019, mentre l'iscrizione all'Anagrafe sisma risulta scaduta il 28/10/2022 (attualmente in rinnovo);*
- *per la Ditta (omissis), il periodo di effettuazione dei lavori è compreso fra il 7/10/2020 e il 19/5/2021, mentre l'iscrizione all'Anagrafe sisma risulta scaduta il 08/03/2022 (attualmente: non iscritta);*
- *per la Ditta (omissis), il periodo di effettuazione dei lavori è compreso fra il 30/6/2020 e il 15/7/2020, mentre l'iscrizione all'Anagrafe sisma risulta scaduta il 15/04/2022 (attualmente: non iscritta).*

Da quanto sopra emerge, quindi, che nel periodo di effettuazione lavori le Ditte subappaltatrici erano iscritte all'Anagrafe sisma”.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, sulla base delle risultanze istruttorie, svolte, anche con l'ausilio del Corpo della Guardia di finanza, 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 nonché degli ulteriori riscontri offerti dall'U.S.R.C.

ACCERTA

con integrale richiamo a quanto rappresentato in parte motiva, la regolarità amministrativo-contabile della pratica di ricostruzione privata identificata con il codice AQ-BRS-08850, relativa al “Consorzio Fabbroferraro”, sito in Barisciano (AQ), via Cavour/via Piedi la Terra, aggregato 56B, (CUP D63F18000040001);

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco del Comune di Barisciano e al responsabile dell'Ufficio Speciale per la Ricostruzione dei Comuni del Cratere.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 29 aprile 2025.

Estensore
Enrico TEDESCHI

Presidente
Ugo MONTELLA

Estensore
Matteo SANTUCCI

Depositata in Segreteria

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto