



## *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

Il Commissario Straordinario del Governo ai fini della ricostruzione  
nei territori interessati dagli eventi sismici verificatesi a far data dal 24 Agosto 2016

Rif. Prot. n.0002848 del 26/01/2022

Alla Corte dei conti  
Ufficio di controllo di legittimità sugli atti  
della Presidenza del Consiglio dei Ministri,  
del Ministero della Giustizia  
e del Ministero Affari Esteri  
e della cooperazione internazionale

[controllo.legittimita.pcge.ricezioneatti@corteconticert.it](mailto:controllo.legittimita.pcge.ricezioneatti@corteconticert.it)

e p.c. Dott.ssa Silvia Scozzese  
[s.scozzese@governo.it](mailto:s.scozzese@governo.it)

**Oggetto:** Ordinanza speciale n.31 del 31 dicembre 2021 avente ad oggetto il “*Programma Straordinario di Ricostruzione e definizione delle modalità di attuazione degli interventi finalizzati al recupero delle strutture scolastiche dei Comuni delle Regioni di Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria*”. **Chiarimenti.**

Con riguardo all’ordinanza speciale n.31 del 31 dicembre 2021 recante “*Programma Straordinario di Ricostruzione e definizione delle modalità di attuazione degli interventi finalizzati al recupero delle strutture scolastiche dei Comuni delle Regioni di Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria*”, ed ai rilievi formulati, si forniscono i seguenti chiarimenti.

Preliminarmente codesta spett.le Corte evidenzia la necessità che venga prodotta la documentazione utilizzata per l’istruttoria dell’ordinanza speciale, e nello specifico tutta la corrispondenza intercorsa con l’ANAC e con il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici come anche la corrispondenza intercorsa con il Ministero dell’Istruzione, il Dipartimento della Protezione Civile, gli Uffici Scolastici Regionali, il Ministero delle Infrastrutture e della mobilità sostenibili, gli Uffici Speciali per la Ricostruzione, i Servizi regionali competenti in materia di edilizia scolastica, nonché i Verbali degli incontri con gli Uffici Scolastici Regionali. A tal riguardo, in allegato alla presente si trasmette la predetta corrispondenza.

**Con il primo rilievo** vengono segnalate criticità in merito **all’articolo 4** dell’ordinanza speciale rubricato “*Incentivi Conto Termico*”, in particolare si evidenzia che non sarebbero <<del tutto chiari i criteri in base ai quali viene determinato il contributo concesso con la presente ordinanza in relazione al finanziamento del conto termico. Ciò perché, nella tabella riportata al comma 4 del medesimo articolo, il criterio inversamente proporzionale in ragione del contributo richiesto non sembrerebbe coerente nelle ipotesi di interventi per adeguamento/miglioramento sismico per contributi richiesti oltre 4 milioni di euro (lett c della tabella)>>. A tal riguardo, si allega alla presente una relazione descrittiva.



## *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

Il Commissario Straordinario del Governo ai fini della ricostruzione  
nei territori interessati dagli eventi sismici verificatesi a far data dal 24 Agosto 2016

**Il secondo rilievo** ripercorre la criticità già segnalata con riguardo **all'articolo 2** dell'ordinanza speciale n. 29 del 31 dicembre 2021 recante “*Disposizioni di modifica e integrazione delle ordinanze speciali*”, a superamento della quale, in accoglimento del rilievo, è stata rappresentata l'intenzione, di riformulare, nella prima Cabina di Coordinamento utile, il testo dell'articolo come segue:

### **“Articolo 2**

#### **(Disposizioni per l'accelerazione del processo di ricostruzione)**

*1. Le professionalità esterne di cui si possono avvalere, ai sensi dell'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001, le Strutture di supporto per l'attuazione degli interventi previste nelle ordinanze speciali adottate ai sensi dell'articolo 11, comma 2, del decreto legge n. 76 del 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 120 del 2020, possono essere individuate, in ragione dell'urgenza, anche in assenza di procedura comparativa in deroga al comma 6-bis del medesimo articolo 7, all'interno degli elenchi di cui all'articolo 2 dell'ordinanza n. 114 del 2021 ovvero degli elenchi disponibili presso altri enti o soggetti pubblici. I relativi incarichi possono essere conferiti entro il limite di euro 75.000.*

*2. Gli oneri derivanti dal conferimento degli incarichi di cui al comma 1 sono posti a carico dei quadri economici degli interventi da realizzare.”.*

**Con il terzo rilievo** vengono segnalate criticità con riguardo **all'articolo 6, comma 4**, rubricato “*Modalità di esecuzione del Programma Straordinario di Ricostruzione. Strumento di attuazione*”, nella parte in cui prevede che “*nessun aggiudicatario dei Sub-lotti prestazionali di cui al punto ii) del precedente periodo, potrà eseguire contemporaneamente singoli contratti per un importo complessivo dei corrispettivi professionali superiore a € 50.000.000,00 (cinquantamiloni/00)*”; in particolare viene evidenziato la non chiara formulazione della disposizione <<là dove fa riferimento, per il limite di concentrazione degli incarichi, al volume dei corrispettivi piuttosto che al volume degli interventi>>. In accoglimento del rilievo sollevato in merito al predetto comma dell'articolo 6, si partecipa che nella prima Cabina di Coordinamento utile, l'ultimo periodo del citato comma 4, del seguente tenore:

*“.....nessun aggiudicatario dei Sub-lotti prestazionali di cui al punto ii) del precedente periodo, potrà eseguire contemporaneamente singoli contratti per un importo complessivo dei corrispettivi professionali superiore a € 50.000.000,00 (cinquantamiloni/00)”*

sarà riformulato come segue:

*“.....nessun aggiudicatario dei Sub-lotti prestazionali di cui al punto ii) del precedente periodo, potrà eseguire contemporaneamente singoli contratti per un importo complessivo degli interventi da realizzare superiore a € 50.000.000,00 (cinquantamiloni/00).”.*



## Presidenza del Consiglio dei Ministri

Il Commissario Straordinario del Governo ai fini della ricostruzione  
nei territori interessati dagli eventi sismici verificatesi a far data dal 24 Agosto 2016

**Con il quarto rilievo** vengono segnalate criticità con riguardo **all'articolo 6, comma 12**, rubricato “*Modalità di esecuzione del Programma Straordinario di Ricostruzione. Strumento di attuazione*”. Il comma tratta della garanzia definitiva che l'esecutore deve costituire per la sottoscrizione del singolo Accordo Quadro, pari al 2%, prevedendo una modalità di calcolo differenziata per servizi di ingegneria e architettura, e per lavori. In particolare, si evidenzia la necessità di chiarire “*la ragione della deroga anche con riferimento alla differenziazione tra le due ipotesi sopra evidenziate: servizi di ingegneria e lavori*”. A tal riguardo, si chiarisce che nell'ambito della discrezionalità dell'amministrazione consentita dall'articolo 103 del Codice dei contratti pubblici, che fissa il 10% dell'importo contrattuale come misura massima della garanzia nel caso di procedure di gara realizzate in forma aggregata da centrali di committenza, allo scopo di favorire la massima partecipazione delle imprese alla procedura, si è scelto di stabilire detta percentuale pari al 2% e pertanto nei limiti di quanto consentito dalla norma.

Ciò premesso, poiché nell'accordo quadro possono distinguersi quattro distinti sub lotti prestazionali, tre riferiti ai servizi di architettura e ingegneria (progettazione, verifiche e collaudo) ed uno riferito ai lavori, la deroga consiste nel fissare l'importo della garanzia definitiva come riferito ai singoli sub lotti prestazionali di ogni area territoriale anziché all'importo complessivo dell'accordo quadro, ciò allo scopo di rendere più equilibrati i rapporti tra committente e affidatari e consentendo, così, ai partecipanti ai sub lotti prestazionali riferiti ai servizi di architettura e ingegneria di partecipare anche ad altre gare senza avere bloccate risorse economiche, anche ingenti, in un periodo post pandemico dove è più che mai necessaria per il Paese la ripresa delle attività. D'altra parte l'importo così calcolato, proporzionato all'effettivo valore delle prestazioni per area territoriale, appare sufficiente a tutelare l'amministrazione rispetto alla garanzia della stipula del singolo contratto da parte degli operatori economici sottoscrittori dell'accordo quadro, essendo la garanzia definitiva dell'accordo quadro finalizzata non tanto alla corretta esecuzione dei singoli contratti specifici, quanto a garanzia dell'esecuzione dell'accordo medesimo.

Sul piano effettuale della idoneità della copertura, per le stazioni appaltanti, dei rischi connessi alla non corretta esecuzione degli appalti, deve evidenziarsi che i Soggetti Attuatori sono comunque adeguatamente tutelati, poiché è stata inserita nella *lex specialis* del bando per l'accordo quadro l'espressa previsione, secondo un modello sperimentato con successo in analoghe gare da Invitalia, dell'obbligo, in capo ai singoli operatori economici, alla sottoscrizione di una garanzia definitiva specifica, ulteriore a quella già prestata per la stipulazione dell'AQ medesimo (che verrà, pertanto, svincolata per una quota di pari importo), al momento della stipulazione del singolo contratto specifico, per un importo pari a quello dell'art. 103 sopra citato.

Ciò premesso, il comma ha la finalità di non disincentivare la partecipazione degli operatori economici per i sub-lotti prestazionali afferenti ai servizi di ingegneria e architettura, poiché una garanzia definitiva richiesta agli operatori economici al momento della sottoscrizione dell'AQ, calcolata in misura pari a quella prevista dall'art. 103 del D.lgs. n. 50 del 2016 e proporzionalmente al valore dell'Area Territoriale assegnata (comprensiva dell'importo lavori), risulterebbe sproporzionata rispetto all'effettivo valore massimo degli incarichi professionali che potrebbero essere attivati da parte dei Soggetti Attuatori. La garanzia di cui al comma 12 è, infatti, riferita solamente all'Accordo Quadro, a tutela cioè di ogni inadempimento delle obbligazioni discendenti



## *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

Il Commissario Straordinario del Governo ai fini della ricostruzione  
nei territori interessati dagli eventi sismici verificatesi a far data dal 24 Agosto 2016

dal predetto atto (ivi compreso, tra gli altri, il rifiuto ingiustificato dell'operatore assegnatario di Area Territoriale di sottoscrizione di uno o più contratti specifici). Analogamente, commisurare l'importo della garanzia definitiva, per il sub-lotto prestazionale relativo ai lavori, alla sola area territoriale, ha la finalità di non elevare in modo sproporzionato l'onere a carico delle imprese partecipanti. Il comma in questione previene il rischio di restrizione dell'accesso delle piccole e medie imprese, in coerenza con quanto espressamente raccomandato dall'ANAC nel parere preventivo reso sullo schema di ordinanza con nota n. prot. 85812 del 30 novembre 2021, con il quale l'Autorità ha sottolineato l'esigenza di favorire la partecipazione delle PMI [pag. 2 del documento, dove si richiama la: *“necessità di evitare eccessive aggregazioni/concentrazioni degli appalti . . . che, oltre a ridurre le possibilità di partecipazione delle piccole e medie imprese (da promuovere, visto il favor del legislatore comunitario), potrebbero saturare le capacità degli operatori economici, in un momento di forte accelerazione della ricostruzione e di espansione dei cantieri privati, non solo relativi alla ricostruzione medesima. Giova infatti ricordare che il considerando n. 78 della direttiva europea 2014/24/UE prevede che gli appalti pubblici dovrebbero essere formulati tenendo presenti le necessità delle PMI . . .”*].

**Con il quinto rilievo** codesta spett.le Corte segnala come **l'articolo 9**, rubricato *“Disposizioni finanziarie”* rechi disposizioni a carattere finanziario ma l'ordinanza speciale non risulta accompagnata da una relazione tecnico-finanziaria sulla quantificazione dei costi e sulla copertura finanziaria degli oneri. A tal riguardo, alla presente nota viene allegata la richiesta relazione.

Nella speranza di aver fornito tutti gli elementi richiesti, saluto cordialmente.

Il Commissario Straordinario

*On. Avv. Giovanni Legnini*



## *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

Il Commissario Straordinario del Governo ai fini della ricostruzione  
nei territori interessati dagli eventi sismici verificatesi a far data dal 24 Agosto 2016

### **Relazione su articolo 9**

Agli oneri di cui all'ordinanza speciale n.31 del 31 dicembre 2021 avente ad oggetto il "*Programma Straordinario di Ricostruzione e definizione delle modalità di attuazione degli interventi finalizzati al recupero delle strutture scolastiche dei Comuni delle Regioni di Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria*" si provvede nel limite massimo di euro 577.361.725,43, di cui euro 503.984.573,00 per i nuovi interventi, euro 70.430.517,43 quale incremento dei finanziamenti già assentiti con l'ordinanza n. 109 del 2020 ed euro 2.946.635,00 quale incremento su edifici scolastici inseriti in altri programmi ovvero oggetto di donazione. La relativa spesa trova copertura, per euro 523.745.500,00, all'interno del Fondo dell'articolo 41, comma 2, del decreto legge 24 aprile 2017, n. 50, e la restante somma pari a € 53.616.225,43 all'interno delle risorse a valere sulla contabilità speciale di cui all'articolo 4, comma 3, del decreto legge n. 189 del 2016. Con riguardo al Fondo dell'articolo 41, comma 2, del decreto legge 24 aprile 2017, n. 50, con nota prot. DCI n. 2053 del 16 novembre 2020, il Capo del Dipartimento Casa Italia e il Commissario straordinario per il sisma 2016 hanno richiesto al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento del Tesoro e Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, il trasferimento all'esercizio finanziario 2021 della residua disponibilità del predetto Fondo, pari ad euro 523.745.500,00, relativa all'annualità 2019. Con successiva nota del 7 giugno 2021, prot. CGRTS 17068, il Capo del Dipartimento Casa Italia e il Commissario straordinario per il sisma 2016 hanno richiesto al Ministero dell'economia e delle finanze il trasferimento dell'intera somma sulla contabilità speciale n. 6035 intestata al Commissario straordinario per il sisma 2016.

In data 3 agosto 2021, il Commissario Straordinario e il Dipartimento di Casa Italia hanno sottoscritto, ai sensi dell'articolo 15 della legge n. 241 del 1990, un accordo di collaborazione istituzionale volto alla realizzazione di un programma comune di interventi per il ripristino e l'adeguamento antisismico degli edifici scolastici e degli edifici pubblici strategici danneggiati dagli eventi sismici verificatisi negli anni 2016 e 2017. Con nota del 22 settembre 2021, prot. CGRTS 38891 è stato richiesto al Ministero dell'economia e delle finanze il trasferimento della somma di euro 523.745.500,00 (nel frattempo confluita nel capitolo 8006 PG 6, con DMT 163689/2021) sulla contabilità speciale n. 6035, intestata al Commissario straordinario del Governo per la ricostruzione dei territori colpiti dal sisma a far data dal 24 agosto 2016, ai sensi del comma 3, articolo 4, del decreto-legge 189/2016, aperta presso la tesoreria provinciale di Rieti - IBAN IT46W0 1 00003245342200006035.