



*Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare*

# Relazione annuale anno 2012

Relazione sulla attività commissariali ai sensi dell'art. 2, comma 3, D.P.C.M. 21.01.2011

01/01/2013

Commissario Straordinario Delegato

Efisio Orrù

## 1.1. ANAGRAFICA DELL'ACCORDO DI PROGRAMMA

<b>Regione</b>	SARDEGNA
<b>Commissario straordinario delegato</b>	EFISIO ORRU'
<b>Decreto nomina</b>	DPCM 21/01/2011
<b>Data sottoscrizione Accordo</b>	23/12/2010
<b>Data sottoscrizione Accordo Integrativo</b>	12/01/2012
<b>Importo complessivo assentito in Accordo</b>	70.065.510,00
<b>Importo programmato per il periodo (anno 2012)</b>	14.565.908,84
<b>Importo speso per il periodo (anno 2012)</b>	244.708,57
<b>Importo accantonato con obbligazione giuridicamente vincolante (anno 2012)</b>	8.304.305,50

## 1.2. CRITICITA' IDROGEOLOGICHE IN AMBITO REGIONALE

Per descrivere il contesto idrogeologico in cui opera il Commissario, sembra opportuno riprendere quanto contenuto nella Relazione Generale del Piano Stralcio per l'Assetto Idrogeologico (PAI) della Regione Sardegna (pagg. 7 - 9)

*« Una metodologia di approccio omogeneo ha consentito: un'analisi complessiva delle cause di pericolosità, un confronto dei risultati, rendendo possibile un utilizzo futuro del presente lavoro, proprio nell'ottica del possibile aggiornamento delle aree a rischio in seguito alla realizzazione di interventi di mitigazione. Per tale motivo gli elaborati grafici redatti alla scala della Cartografia Tecnica Regionale sono stati preparati in formati digitali compatibili al sistema informativo esistente presso la Regione Sardegna (IFRAS).*

*Tra i risultati prodotti, oltre a quelli espressamente richiesti dal DL 180/98 è stata definita in maniera distinta anche la perimetrazione delle aree pericolose nella convinzione che queste non solo fossero il passaggio nella definizione delle aree a Rischio, ma bensì servissero come indicazioni guida ad interventi futuri. In questo modo, mentre la carta rappresentativa del tema "rischio" fornisce il quadro dell'attuale livello di rischio esistente sul territorio, la carta del tema "aree pericolose per fenomeni di piena o di frana" consente di evidenziare il livello di pericolosità che insiste sul territorio anche se non attualmente occupato da insediamenti antropici. Ciò allo scopo di prevenire un uso improprio del territorio in aree non sicure come ad esempio nuove aree di espansione dei centri abitati, attività turistiche in aree attualmente non occupate, nuove infrastrutture che purtroppo costituiscono la maggioranza di casi a rischio nell'attuale censimento.*

*Dall'attività svolta si può osservare che il rischio di piena presente nell'intero territorio regionale risulta spesso indotto da una scarsa attenzione ai corsi d'acqua ed alle loro aree di pertinenza, soprattutto quando questi interagiscono con infrastrutture, come si evince dalla Figura 1 che evidenzia le cause principali di pericolosità per i fenomeni di allagamento.*

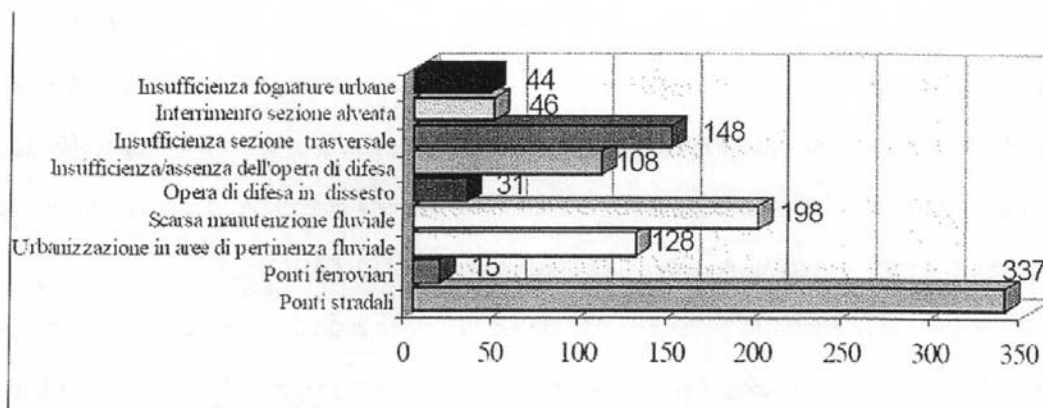


Figura 1. Principali cause di insufficienza idraulica nel Bacino Unico

Le corrispondenti superfici delle aree a Rischio Idraulico, sono riportate, suddivise per classe di rischio in Tabella I. Tabella I Estensione (ha) delle aree a Rischio Idraulico per Sub\_Bacino e classi di rischio. La classe Ri4 rappresenta il rischio molto elevato.

Per quanto riguarda, invece, il Rischio di Frana, si può rilevare una situazione abbastanza diffusa di pericolosità derivante in parte dalle caratteristiche geologiche del territorio ed in parte dalle condizioni di uso del territorio stesso, soprattutto in relazione agli interventi antropici. In tal caso contrariamente a quanto si osserva per il Rischio Idraulico, l'uso del territorio non modifica la pericolosità del territorio, ma introducendo insediamenti legati all'attività antropica (elementi a rischio) in aree naturalmente pericolose le trasforma in aree a rischio. L'estensione delle superfici a Rischio di Frana sono riportate in Tabella II per classi di rischio e per ciascun Sub Bacino. Tabella II Estensione delle aree a rischio di frana (ha) suddivisi per Sub Bacino e per classi di rischio. La classe Rg4 è quella di rischio assai elevato

Classi	1-Sulcis	2-Tirso	3-C M T	4-Liscia	5-Po. Ce.	6- S. Or	7- F C C	Regione
Rg4	51	17	274	1	635	12	232	1'222
Rg3	101	203	1'240	22	632	390	2'727	5'315
Rg2	452	402	7'120	11	13'674	2'392	4'088	28'139
Rg1	30'380	10'593	16'890	154	0	12'513	19'290	89'820
TOTALE	30'984	11'215	25'524	188	14'941	15'307	26'337	124'496

Si osserva che all'elevata estensione delle aree a rischio di frana, sebbene per classi di rischio non elevate, contribuisce in maniera sostanziale il Sub\_Bacino del Sulcis, in quanto in tale Sub\_Bacino vi è la presenza di molte cave dismesse residue dell'intensa attività mineraria ».

### 1.3. ORGANIZZAZIONE DELLE ATTIVITA' COMMISSARIALI

#### 1.3.1 utilizzo del regime di avvalimento per l'acquisizione delle risorse strumentali e umane

«Per l'espletamento di tutte le attività tecnico – amministrative connesse alla realizzazione degli interventi, il Commissario può avvalersi degli uffici del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e degli

*enti da questo vigilati, di società specializzate a totale capitale pubblico, delle strutture e degli uffici delle amministrazioni periferiche dello Stato, dell'amministrazione regionale, delle provincie e dei comuni, degli enti locali anche territoriali, dei consorzi, delle università, delle aziende pubbliche di servizi. In particolare può avvalersi degli uffici delle amministrazioni interessate e del soggetto competente in via ordinaria per la realizzazione dell'intervento (Art. 4, comma 1, DPCM di nomina del 21.01.2011)».*

Facendo leva su tale potestà, il Commissario straordinario delegato ha costituito una propria struttura tecnico-amministrativa, mediante l'utilizzo di personale del ruolo regionale in regime di "distacco" ex art. 30, D.lvo 276/03.

Ciò ha comportato due chiari vantaggi:

- 1) utilizzo a costo zero del predetto personale, con evidenti riflessi sulle economie di gestione;
- 2) competenze e professionalità legate alla perfetta conoscenza del funzionamento della P.A. da parte di soggetti già inseriti nella stessa.

Inoltre, si è evitato in radice il ricorso a procedure di selezione con tutti i possibili effetti collaterali legati alla loro ammissibilità -anche alla luce della raccomandazione espressa dalla Corte dei Conti in sede di registrazione del DPCM 20.07.11- alla loro durata ed alla determinazione ed erogazione dei compensi.

Attraverso il medesimo strumento dell'avvalimento, si utilizzano i beni strumentali della Regione Sardegna, messi a disposizione a costo zero ossia: locali, telefoni, elettricità, computer, stampanti e fotocopiatore, auto di servizio etc.. I costi sopportati dalla regione Sardegna includono anche i costi variabili (es. consumo energia elettrica, canoni telefonici, benzina, bollo ed assicurazione dell'autoveicolo).

### **1.3.2. Organico a supporto del Commissario straordinario delegato**

Nel corso del II trimestre, l'organico del personale a supporto del Commissario si è ridotto di due unità in quanto i due geometri utilizzati in distacco (area C e D), hanno chiesto ed ottenuto, con decreto n. 214/13 del 25.05.2012 di ritornare nella propria Amministrazione originaria, con decorrenza 1° giugno 2012.

Pertanto, al 30 giugno 2012, l'organico dell'Ufficio Commissariale è costituito da 8 unità, di cui 2 *part time*, così ripartite:

- 1 Funzionario amministrativo (Avvocato - Area D);
- 2 Funzionari amministrativi contabili, *part time* (ragionieri - Area D)
- 2 Funzionari tecnici (2 ingegneri – Area D);
- 1 Impiegato funzionario contabile (un ragioniere – Area C);
- 1 Impiegato funzionario amministrativo (Area C);
- 1 Impiegato amministrativo (Area A).

Nel corso del II trimestre, l'organico del personale a supporto del Commissario si è ridotto di due unità in quanto i due geometri utilizzati in distacco (area C e D), hanno chiesto ed ottenuto, con decreto n. 214/13 del 25 maggio 2012, di ritornare nella propria Amministrazione originaria, con decorrenza 1° giugno 2012.

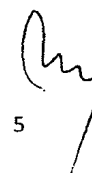
Pertanto, al 30 giugno 2012, l'organico dell'Ufficio Commissariale è costituito da 8 unità, di cui 2 *part time*, così ripartite:

- 1 Funzionario amministrativo (Avvocato - Area D);
- 2 Funzionari amministrativi contabili, *part time* (Dottori in Economia e Commercio - Area D)
- 2 Funzionari tecnici (2 ingegneri – Area D);
- 1 Impiegato funzionario contabile (un ragioniere – Area C);
- 1 Impiegato funzionario amministrativo (Area C);
- 1 Impiegato amministrativo (Area A).

È stata presentata richiesta all'Assessorato regionale degli Affari Generali, personale e riforma della Regione, per poter acquisire, sempre in regime di distacco e quindi sostanzialmente senza oneri fissi, due geometri, mediante nota n 240 del 18 giugno 2012.

Va pure aggiunto che uno dei due Funzionari tecnici ha chiesto ed ottenuto -con Ordinanza n. 466/11 del 10.12.2012- la conversione a *part time* al 30% dell'orario del proprio rapporto di avvalimento, con decorrenza 17.12.2012.

Si è in attesa di un riscontro che dovrebbe giungere a breve.



5

### 1.3.3. Possibilità di conferire incarichi comportanti posizione organizzativa e non al personale in regime di utilizzo.

Al fine di premiare le professionalità del personale utilizzato da questo Ufficio e, nel contempo, migliorare le performance ed evitare il più dispendioso ricorso a professionalità esterne, venne proposto un interpello alla all'Ufficio Legislativo di Codesto Ministero con nostra nota n. 73 del 17 febbraio 2012 circa la potestà del Commissario di attribuire incarichi correlati all'organizzazione dell'ufficio ed alle funzioni così svolte.

**Non avendo ottenuto alcuna risposta**, lo stesso è stato riformulato e si è parimenti in attesa di risposta.

Il permanere di questa situazione ha contribuito alla decisione dei due geometri di tornare alla propria amministrazione distaccante, descritta nel punto precedente e incide negativamente sulle condizioni generali di operatività del restante personale ancora in organico.

### 1.4. SITUAZIONE DI CASSA DELLA CONTABILITA' SPECIALE

<b>Risorse economiche provenienti dal Ministero dell'Ambiente</b>			
<i>Importo corrente (per l'anno 2012)</i>	<i>Importo cumulato (anno 2012 + precedente periodo)</i>	<i>Speso</i>	<i>Residuo</i>
9.199.392,51	12.560.477,22	177.449,61	12.383.027,61


<b>Risorse economiche provenienti dalla regione</b>			
<i>Importo corrente (per l'anno 2012)</i>	<i>Importo cumulato (anno 2012 + precedente periodo)</i>	<i>Speso</i>	<i>Residuo</i>
12.480.240,04	12.480.240,04	67.258,96	12.412.981,08

### 1.5. ARTICOLAZIONE DELLE ATTIVITA' E RELATIVO STATO DELLA SPESA

<b>Descrizione attività</b>	<b>Importo speso corrente (per l'anno 2012)</b>	<b>Importo speso cumulato (anno 2012 + precedente periodo)</b>
<i>struttura commissariale</i>	177.449,61	177.449,61
<i>attività di attuazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico previsti in Accordo.</i>	67.258,96	67.258,96

--	--	--

## 1.6. PROSPETTO CONTABILITA' SPECIALE

 UFFICIO DEL COMMISSARIO STRAORDINARIO DELEGATO PER LA REALIZZAZIONE DEGLI INTERVENTI DI MITIGAZIONE DEL RISCHIO IDROGEOLOGICO PER LA REGIONE SARDEGNA (D.P.C.M. 21.01.2011) <b>C.F. 92185470926</b>						
<b>SCHEMA FINANZIARIO SINTETICO DELLA CONTABILITA' SPECIALE 5601 "C S RISCHIO IDROGEOL SARDEGNA "</b> ISTITUITA PRESSO LA SEZIONE DI TESORERIA PROVINCIALE DELLO STATO DI CAGLIARI IBAN IT44Q0100003245520200005601 --						
<b>DATI AGGIORNATI AL 31/12/2012</b>						
AMMINISTRAZIONI EMITTENTI	entrate		uscite		SALDI	
	Somme accreditate	importi impegnati	importi pagati	Disponibilità di competenza	Disponibilità di cassa	
Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Terr. e del Mare	12 560 477,22	177 449,61	177 449,61	12 560 477,22	12 383 027,61	
Regione	12 480 240,04	67 258,96	67 258,96	57 505 032,78	12 412 981,08	
<b>TOTALI</b>	<b>25 040 717,26</b>	<b>244 708,57</b>	<b>244 708,57</b>	<b>70 065 510,00</b>	<b>24 796 008,69</b>	
NB: Le percentuali di finanziamento a carico del MATTM e della Regione Sardegna sono contenute nell'A. di P. 23.12.2010, nella sua successiva rimodulazione avvenuta con Accordo dell'8.01.2012 e nella Deliberazione attuativa CIPE n. 8 del 20.01.2012						


## 1.7. STATO DI ATTUAZIONE DELLE ATTIVITA'

## 1.7.1 Descrizione delle attività

## 1.7.1.1 Attività generale

Nel corso del 2012, il Commissario ha dovuto innanzitutto predisporre tutta l'attività propedeutica all'avvio delle fasi di realizzazione dei singoli interventi

Il primo atto di particolare rilevanza adottato dal Commissario è stato il decreto n. 39/1 del 17 gennaio 2012 "Regolamento recante norme e procedure del rapporto di avvalimento per la realizzazione degli interventi previsti dall'accordo di programma tra il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del mare e la Regione Sardegna del 23 dicembre 2010, finalizzato alla programmazione ed al finanziamento di interventi

7 

*urgenti e prioritari per la mitigazione del rischio idrogeologico attuazione".*

Il provvedimento si è reso necessario perché, prima di iniziare la fase dell'attuazione degli interventi, si è preferito disciplinare in modo organico ed uniforme il rapporto con le Amministrazioni coinvolte e le procedure di esecuzione delle opere.

In particolare, è parso necessario fornire una definizione giuridica di "avvalimento", distinguendo nettamente tale istituto da quello di "delega di funzioni" per evitare qualsiasi possibile equivoco da parte delle Amministrazioni coinvolte e fondato sulla casistica precedente, basata su deleghe *ex lege* conferite agli Enti locali e dettate dal principio della devoluzione amministrativa. Il Regolamento è stato redatto prendendo a modello l'omologo strumento predisposto dal Commissario delegato della Regione Toscana con l'ausilio della Ragioneria dello Stato.

Ne è seguita la "Guida alla procedura di realizzazione degli interventi previsti dall'Accordo di Programma 23 dicembre 2010, attuati mediante il ricorso alla delega di funzioni" approvata con Decreto n. 39/1 del 17.00.2012. La necessità di una Guida che esponesse in modo organico la procedura è nata dall'accertata difficoltà di alcune Amministrazioni coinvolte di comprendere le peculiarità del processo di realizzazione, rispetto ad omologhe fattispecie preesistenti. Invero, l'esigenza di imputare i costi direttamente alla contabilità speciale del Commissario, che è perciò diventato cessionario delle fatture inerenti, rendeva impossibile il ricorso *tout court* allo schema di delega di funzioni, come avviene nelle ordinarie ipotesi di delega *ex lege* a seguito di devoluzione amministrativa, avvenute all'indomani del D.lvo 112/98.

#### **1.7.1.2 Attività specifica per intervento.**

Contestualmente alla predisposizione dello schema operativo, questo Ufficio ha proceduto a convocare i singoli Comuni per esaminare ciascuna proposta d'intervento, da approvare con proprio decreto.

Queste sono state valutate singolarmente dall'Assessorato regionale dei Lavori Pubblici, quale ente avvalso, unitamente ai due funzionari tecnici di questo Ufficio (cfr § 1.3.2, 1.3.3).

La successiva approvazione -avvenuta per la maggior parte dei casi- è stata alla base dell'ordinanza di avvalimento dell'amministrazione proponente e della stipula della successiva convenzione, che è stata a sua

volta preceduta dall'approvazione del cronoprogramma.

In sintesi:

1. approvazione delle proposte d'intervento delle Amministrazioni interessate;
2. richiesta alle amministrazioni incaricande della proposta di nomina di RUP e dell'attestazione delle capacità dell'Ufficio Tecnico a svolgere l'incarico;
3. ottenuta la risposta, adottare l'ordinanza di avvalimento nei confronti dell'Amministrazione incaricata e dell'Assessorato regionale dei LL.PP. a cui vengono attribuiti funzioni di controllo;
4. approvare il cronoprogramma presuntivo dei lavori presentato dall'ente avvalso;
5. stipulare la convenzione con l'Amministrazione incaricata e l'Assessorato regionale dei LL.PP..

Queste ultime sono state quasi tutte stipulate nei mesi di gennaio – febbraio 2013.

#### 1.7.2 Livello di attuazione globale degli interventi

<b>FASE DI ATTUAZIONE INTERVENTI</b>	<b>n. interventi al dicembre 2012</b>	<b>n. interventi al dicembre 2011</b>
Attesa di avvio	<i>n. 1</i>	<i>n. 13</i>
Esecuzione studi ed indagini	<i>n. 14</i>	<i>n. 2</i>
In corso di progettazione	<i>n. 1</i>	<i>n. 1</i>
Progettazione ultimata	<i>n. 0</i>	<i>n. 1</i>
Lavori aggiudicati	<i>n. 1</i>	<i>n. 0</i>
In esecuzione	<i>n. 0</i>	<i>n. 0</i>
Lavori ultimati (collaudati e non )	<i>n. 0</i>	<i>n. 0</i>
<b>Totale interventi finanziati</b>	<b>17</b>	

## 1.8. PREVISIONE STATO DI AVANZAMENTO AdP PER L'ANNUALITA' 2013

<b>FASE DI ATTUAZIONE INTERVENTI</b>	<b>n. interventi PREVISTI al 31 dicembre 2013</b>
Attesa di avvio	n. 0
Esecuzione studi ed indagini	n. 0
In corso di progettazione	n. 3
Progettazione ultimata	n. 5
Lavori aggiudicati	n. 1
In esecuzione	n. 8
Lavori ultimati (collaudati e non )	n. 0
<b>Totale interventi finanziati</b>	<b>17</b>

## 1.9. CRITICITA'

L'attività del Commissario Straordinario delegato ha risentito in modo significativo del mancato accredito delle risorse previste dall'Accordo di Programma.

Invero, sebbene nella già citata nostra nota n. 106 del 1 dicembre 2011 si stimassero in € 16.000.000,00 le risorse necessarie per l'esercizio 2012, nessuna delle due Amministrazioni contraenti ha mai versato alcunché nel corso del primo semestre del 2012, nonostante le svariate richieste formulate al riguardo, siano rimaste senza riscontri positivi.

Solamente nel secondo semestre del 2012, si è provveduto ad effettuare i versamenti indicati nelle tabelle di cui al precedente paragrafo 1.4.

È di fondamentale importanza ricordare che l'art. 4, comma 2, DPCM 21.01.2011 stabilisce che **"In ogni caso, i provvedimenti e le ordinanze emesse dal commissario straordinario non possono comportare oneri privi di copertura finanziaria e determinare effetti peggiorativi sui saldi di finanza pubblica"**.

Pertanto, vigerebbe il principio di cassa, come chiarito dalla risposta fornita dalla Ragioneria Generale dello Stato con nota Prot. n. 92730 del 28.09.2011 all'interpello formulato dal Commissario delegato della Regione Toscana.

Invero, tale nota affermava che *“un atto di impegno del dirigente regionale responsabile **non** costituisce provvista di fondi sulla contabilità speciale, che deve essere alimentata **con effettivi versamenti delle somme previste dall'accordo di programma. La copertura finanziaria degli interventi che dovranno essere realizzati può concretizzarsi, infatti, esclusivamente con l'effettivo afflusso dei finanziamenti in Tesoreria Provinciale secondo la misura e la programmazione stabilita dall'articolo 4 del citato accordo”***. Corollario di quanto sopra è stata l'impossibilità da parte di questo Ufficio di avviare la realizzazione degli interventi in assenza della necessaria copertura finanziaria, da intendersi come l'effettivo accredito delle risorse nella propria Contabilità Speciale.

Al fine di temperare la perentorietà della disposizione, è stato inoltrato un successivo interpello da parte del Commissario, con nota n. 184 dell'11 maggio 2012, allo scopo di chiedere un'ulteriore precisazione circa l'effettiva portata della disposizione.

In estrema sintesi, è stato chiesto di conoscere se la copertura vada intesa con riferimento all'intero intervento oppure alle singole fasi in cui lo stesso può essere scomposto.

Con parere n. 53694 del 18 giugno 2012, la Ragioneria Generale dello Stato ha risposto precisando esattamente che la copertura riguarda **l'esecuzione dell'intero intervento o di una sua fase**.

Tutto ciò ha comportato pure notevoli problemi di compatibilità con il criterio per l'assegnazione delle risorse per gli interventi di contrasto del rischio idrogeologico previsto dall'art. 7 della Deliberazione CIPE n. 80 del 20 gennaio 2012.

Si deve ricordare che la successiva rimodulazione dell'accordo intervenuta il 12 gennaio 2012, ha redistribuito la quota a carico del MATTM, originariamente ammontante a € 36.080.000,00, gravandola in parte sulla Regione Sardegna, nei seguenti termini: € 12.560.477,22 rimane in quota al MATTM; € 11.759.761,39 transita



a carico della Regione Sardegna, a valere sui fondi Programmi attuativi interregionali – PAIN € 11.759.761,39 sui fondi del Programma Attuativo Regionale (PAR) gestito direttamente dalla Regione Sardegna.

Orbene, la deliberazione CIPE n. 8 del 20 gennaio 2012 *“Fondo per lo sviluppo e la coesione 2007-2013. Assegnazione di risorse a interventi di contrasto del rischio idrogeologico di rilevanza strategica regionale nel mezzogiorno”*, all'art. 7 – Trasferimento risorse, testualmente prevede: **“7.2 Per quanto riguarda le risorse regionali rinvenienti dai PAR e dai PAIN, oggetto di assegnazione della presente delibera, esse saranno trasferite alle regioni interessate e da queste ultime, nel rispetto dei vincoli del patto di stabilità interno, ai commissari straordinari delegati e alle altre amministrazioni competenti, per la gestione e l'attuazione degli interventi. 7.3 Il citato Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica provvede al trasferimento delle risorse del FSC secondo le seguenti modalità. Al fine di garantire, presso ciascuna amministrazione, un livello di liquidità finanziaria che consenta il soddisfacimento delle obbligazioni assunte, la prima quota sarà trasferita a titolo di anticipazione per un importo pari al 20% del valore del finanziamento, subordinatamente all'inserimento dei dati informativi nel sistema di monitoraggio di cui al punto successivo.**

*La seconda e la terza quota, di importo pari al 25% del valore, saranno trasferite su certificazione della spesa sostenuta, allorquando questa avrà raggiunto il 75% del valore della prima quota ai fini dell'erogazione della seconda quota; il 100% della prima quota e il 75% della seconda quota, ai fini dell'erogazione della terza quota. L'ultima quota, di importo pari al 30%, è trasferita su certificazione della spesa sostenuta pari al 100% della prime due quote, e del 75% della terza quota”*.

Ne è derivato un problema di compatibilità tra il principio della disponibilità di cassa come condizione necessaria per l'avvio degli interventi, più volte ribadito dalla Ragioneria Generale dello Stato e le modalità di accredito dei fondi FSC come stabiliti dal citato art. 7, comma 2 e 3 come anche lamentato in occasione della riunione con il *“Comitato d'Indirizzo e controllo per la gestione dell'accordo”* tenutasi presso il MATTM il 13 giugno 2012, su richiesta di Quest'Ufficio.

Invero, da una prima lettura, era parso che ciascuna *tranche* di accredito delle risorse sarebbe potuto avvenire **solamente dopo** che il Commissario avesse certificato la spesa delle risorse in precedenza assegnate, nelle percentuali ivi indicate.

Si sarebbe arrivato quindi ad un evidente paradosso, posto che l'intervento non sarebbe potuto essere avviato per carenza delle relative risorse, le quali, a loro volta, non sarebbero potute essere accreditate -tranne il 20% di cui alla prima quota- perché non vi era stata alcuna spendita delle precedenti assegnazioni.

Da tale meccanismo, sarebbe derivata una paralisi dell'attività in relazione agli interventi che per il loro ammontare non possono essere interamente affrontati con le risorse nella disponibilità di cassa di questo Ufficio incrementato del 20% di anticipo per ogni singolo intervento ossia la maggior parte dei medesimi.

Invero, stante il loro importo ed i principi sopraesposti, il loro avvio avrebbe richiesto una preventiva assegnazione piuttosto che un saldo a rendicontazione.

Questo Ufficio, con nota n. 254 del 2 luglio 2012, aveva proposto una soluzione all'impasse, che avrebbe rispettato entrambe le discipline.

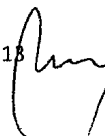
Essa consisteva nella previa individuazione dell'esatto significato della nozione di "fase dell'intervento" da cui discenderebbe l'applicazione in via complementare del sistema di misurazione del "Earned Value Analysis".

Suddividendo le "fasi dell'intervento" in modo convenzionale, in base alla loro percentuale di spesa, corrispondente a quelle indicate dal citato art. 7.3, verrebbe fatto salvo il principio della prevista disponibilità finanziaria, senza dover affermare la illegittimità della disposizione in questione.

Tale interpretazione costituirebbe quindi applicazione dell'art. 1367 del Codice Civile "*utile per inutile non vitiatur*"

Con nota n. 62636 del 7 agosto 2012, la Ragioneria Generale dello Stato ha risposto escludendo l'applicabilità del modello proposto. Nel ribadire il principio della previa disponibilità delle risorse, ha motivato argomentato che la nozione di fase va ricercata nella sottoscrizione del contratto (di servizi o di opera) in quanto assimilabile all' »impegno di spesa » delle contabilità ordinarie dello Stato.

Va però detto che di recente, con nota interpretativa n. 1859 del 11.02.2013, il MISE ha rilevato che il comma 866 della L. 296/06, primo periodo, come modificato dalla L. 244/2007 così recita: "*Le somme di cui al comma 863 sono interamente ed immediatamente impegnabili*". Questa -sempre secondo la direttiva in oggetto- sarebbe "*la base giuridica nel cui ambito i Commissari sono tenuti ad operare*", essendo la citata Delibera CIPE n. 8 meramente attuativa del suddetto principio di competenza.

18 

Per dirimere il chiaro contrasto interpretativo tra il principio di competenza appena espresso e quello di cassa rimarcato dalla Ragioneria, questo Commissario ha chiesto un intervento risolutore alla Ragioneria Generale dello Stato con nota n. 132 del 21.02.2013.

Inoltre, ulteriori criticità emergeranno anche in sede di esecuzione della citata Deliberazione CIPE, posto che l'art. 7 prevede espressamente *che tali risorse verranno versate dalle Regioni sulla Contabilità speciale del Commissario nel rispetto dei vincoli imposti dai rispettivi patti di stabilità*.

Ciò costituisce un'ulteriore conferma della esigenza di addivenire ad una modifica delle modalità di accredito stabilite dalla Deliberazione CIPE n. 8/20, come più volte richiesto nei vari incontri con il Ministero.

#### 1.10. ANNOTAZIONI CONCLUSIVE

A) Dal quadro appena esposto emerge come il tempestivo avvio delle fasi di realizzazione degli interventi affidati a questo Ufficio Commissariale dell'Accordo di Programma 23.12.2010 sia stato gravemente penalizzato, essenzialmente, da un fattore negativo : l'intempestiva erogazione delle risorse previste e -nel caso della Regione Sardegna - dal loro accredito solo in minima parte. Questa circostanza, unita all'ampiamente descritto principio contabile espresso a più riprese dalla Ragioneria Generale dello Stato ha impedito il passaggio dalla fase meramente propedeutica, non comportante esborsi, a quella attuativa degli interventi.

Per inciso, eventuali clausole che avessero previsto esoneri di responsabilità del committente legati a ritardi nei pagamenti in sede di esecuzione dovuti al mancato accredito delle risorse sarebbero state inficiate da nullità, come ha recentemente stabilito l'AVCP con parere n. 142 del 12.09.2012.

Ovviamente, tale circostanza rende di fatto impossibile il rispetto del termine del 30 giugno 2013 per l'assunzioni delle obbligazioni giuridicamente vincolanti previsto dall'art. 6 della Deliberazione CIPE n. 8/12. Questo problema è comune a buona parte dei Commissari straordinari ed infatti è stato più volte richiesto che Codesto Ministero si faccia portavoce della modifica del medesimo termine.

Inoltre, va pure segnalato che l'assenza di direttive e linee guida univoche da parte del Ministero, abbiano contribuito a determinare un rallentamento dell'attività.

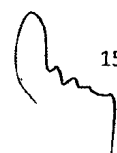
Invero, nonostante siano state più volte e vanamente richieste, Codesto Ministero non ha adottato circolari esplicative e normative che determinassero in modo univoco l'operato di tutti i Commissari, presupposto fondamentale per una azione

rapida, stante le peculiarità del regime gestorio del Commissario, sia sotto il profilo amministrativo che sotto il profilo contabile e ciò al fine di rendere omogenea l'attività di tutti i Commissari.

B) Infine, come già esposto al precedente paragrafo 1.3.3, un'ulteriore criticità è costituita dall'irrisolta questione circa il potere del Commissario straordinario di attribuire incarichi di posizione organizzativa e non al proprio personale utilizzato in regime di distacco.

Ciò costituisce un grave disincentivo alla permanenza del personale utilizzato ad alla richiesta di utilizzo in avvalimento da parte di potenziali aspiranti, stante la manifesta disparità di carriere che a cui medesimi sono sottoposti rispetto al trattamento loro riservato nelle rispettive Amministrazioni di appartenenza.

Una pronuncia in tal senso da parte di Codesto Ministero sulla già citata istanza di questo Commissario contenuta nella nota n. 73 del 17 febbraio 2012 (vedi *supra* § 1.3.3) potrebbe essere di stimolo ad un completamento dell'organico di quest'Ufficio ed al riconoscimento delle legittime aspettative di chi già presta la propria opera in regime di utilizzo.

 15

PAGINA BIANCA