

## **1. INTRODUZIONE**

### ***1.1. Relazioni finale del Commissario straordinario delegato***

Il Dott. Efisio Orrù è stato nominato Commissario Straordinario Delegato per la realizzazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico per la Regione Sardegna contenuti nell'Accordo di Programma MATT - Regione Sardegna, sottoscritto il 23 dicembre 2010, con DPCM 21.01.2011.

Il decreto è divenuto efficace dopo la sua registrazione da parte della Sezione di Controllo, avvenuta il 16 aprile 2011 e comunicata al Commissario il successivo 27 aprile.

L'incarico triennale era scaduto il 20 gennaio 2014 ma con nota n. 1024/GAB del 16.01.2014, il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, gli è stato comunicato che il medesimo era stato prorogato ex lege di altri 45.

Questi ultimi sono terminati nella giornata del 6 marzo 2014.

L'art. 2, comma 3 del DPCM citato prevede che il Commissario debba predisporre una relazione finale al termine del proprio incarico presentare al Parlamento per il tramite del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

### ***1.2. Compiti del Commissario delegato***

L'art. 5 dell'Accordo di Programma 23 dicembre 2010 ha previsto che l'attuazione degli interventi ivi previsti sia affidata ad un Commissario straordinario di cui all'articolo 17, comma 1, del D.L. 30 novembre 2009, n. 195, convertito con modificazioni dalla legge 26 febbraio 2010, n.26.

Il comma 1 stabilisce che Commissario straordinario delegato attua gli interventi, provvede alle opportune azioni di indirizzo e di supporto promuovendo le occorrenti intese tra i soggetti pubblici e privati interessati e, se del caso, emana gli atti e i provvedimenti e cura tutte le attività di competenza delle amministrazioni pubbliche necessarie alla realizzazione degli interventi, ricorrendo, ove necessario, a poteri di sostituzione e di deroga nel rispetto delle disposizioni comunitarie.

## **2. SUPPORTO TECNICO ED AMMINISTRATIVO**

### **2.1. Potere di avvalimento**

Per l'espletamento di tutte le attività tecnico - amministrative connesse alla realizzazione degli interventi, il Commissario poteva 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 poteva avvalersi degli uffici delle amministrazioni interessate e del soggetto competente in via ordinaria per la realizzazione dell'intervento.

### **2.2. Impossibilità sostanziale di ricorrere a consulenti esterni**

Va aggiunto che il DPCM 20.07.2011, avente ad oggetto ulteriori disposizioni per accelerare lo svolgimento dei compiti dei Commissari aveva previsto la facoltà di conferire incarichi di consulenza in misura non superiore a tre unità (art. 1, comma 5).

La legittimità della disposizione ingenerò notevoli dubbi e perplessità da parte della Corte dei Conti che sfociarono nella raccomandazione espressa in sede di registrazione di evitare il loro ricorso, sebbene teoricamente ammesso dal DPCM in esame.

Lo scrivente Commissario si è rigidamente attenuto a tale direttiva limitativa.

### **2.3. Ordinanze di avvalimento per costituire la dotazione organica e i beni strumentali**

In ottemperanza a ciò, questo Commissario ha dovuto perciò innanzitutto attivarsi per reperire le risorse strumentali, materiali e umane, attraverso l'esclusivo strumento dell'ordinanza di avvalimento, che va ricordato, rientra nella categoria dei provvedimenti ablatori personali, avendo contenuto ordinatorio.

Per l'effetto, è stata adottata l'Ordinanza n. 1 del 7 giugno 2011, con la quale all'Assessorato Regionale dei Lavori Pubblici è stato conferito l'incarico di ente avvalso privilegiato per l'attuazione degli interventi (sia per quanto riguarda il personale e sia per quanto concerne i

beni strumentali) e l'Ordinanza n. 2 del 7 settembre 2011 e n. 3 del 13 settembre 2011 attraverso le quali sono state individuate il personale da utilizzare in via esclusiva ed in regime di distacco da altre amministrazioni regionali.

#### **2.4. L'utilizzo del personale in regime di "distacco"**

Il predetto personale in distacco è stato posto al servizio dell'Ufficio solo ai primi di ottobre.

La costituzione della struttura tecnico-amministrativa commissariale, mediante l'utilizzo di personale del ruolo regionale in regime di "distacco" ex art. 30, D.lvo 276/03<sup>1</sup> ha comportato due chiari vantaggi:

- 1) utilizzo a costo zero del predetto personale, con evidenti riflessi sulle economicità 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 predetta 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.

Questa precisazione è doverosa perché questo Commissario Straordinario delegato risulta esser stato sicuramente il primo in Italia e forse ancora adesso l'unico ad aver utilizzato tale istituto, posto che usualmente si è ricorso alla fattispecie simile del "comando", dove i costi del personale vengono però sopportati dall'Amministrazione utilizzatrice.

Nei rendiconti finali sarà desumibile l'economia di spesa legata al risparmio di buona parte dell'1,50% sul totale degli stanziamenti previsto per il funzionamento dell'Ufficio, a tutto beneficio dell'entità degli interventi da realizzarsi.

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

---

<sup>1</sup> In estrema sintesi, il distacco si caratterizza per l'interesse del distaccante all'utilizzo presso l'Amministrazione distaccataria, che giustifica il costo del personale a suo carico. Nel caso di specie, l'interesse dell'Amministrazione regionale si fondava sull'attuazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico nel proprio territorio, dimostrato in re ipsa dalla sottoscrizione dell'Accordo di Programma 23.12.2010. Questa interpretazione proposta dal Commissario, venne fatta propria dall'Amministrazione regionale nei provvedimenti di distacco, attuativi delle ordinanze di avvalimento.

La dotazione organica del personale a supporto del Commissario durante tutto il suo mandato ha subito alcune modifiche.

L'originaria dotazione era così costituita:

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

Nel secondo trimestre del 2012, l'organico 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.

Nel quarto trimestre 2012, con Ordinanza n. 466/11 del 10.12.2012 il rapporto di avvalimento dell'Ing. Serra (area D) è stato trasformato da rapporto a tempo pieno a rapporto *part time* al 30%.

Inoltre, con Decreto n. 66 del 31 gennaio 2014 è stata disposta la restituzione del Rag. Alessandro Marchioni (Area C) mentre con Ordinanza di avvalimento n. 68/1 del 31.01.2014 è stata acquisita l'impiegata amministrativa Carmen Frailis (Area B).

In conclusione, al 6 marzo 2014, l'organico dell'Ufficio Commissariale è costituito da 8 unità, di cui 3 *part time*, così ripartite:

- 1 Funzionario amministrativo (Avvocato - Area D);
- 2 Funzionari amministrativi contabili, *part time* 50% (Dottori in Economia e Commercio - e ragioniere Area D)
- 2 Funzionari tecnici (2 ingegneri - Area D di cui uno *part time* al 30%);
- 1 Impiegato funzionario amministrativo (Area C);

1 Impiegato amministrativo (Area B).

1 Impiegato amministrativo (Area A).

Per completezza, va aggiunto che venne presentata all'Assessorato regionale degli Affari Generali, personale e riforma della Regione, un apposita istanza per poter acquisire, sempre in regime di distacco e quindi sostanzialmente senza oneri fissi, due geometri, mediante nota n. 240 del 18 giugno 2012 che non ebbe mai riscontro.

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

La maggiore criticità che questo Commissario ha incontrato nella gestione delle risorse umane e che ha prodotto la perdita di alcuni dipendenti e la estrema difficoltà di reperirne dei nuovi, è stata il silenzio del Ministero dell'Ambiente sulla sua richiesta di poter attribuire incarichi correlati all'organizzazione dell'ufficio ed alle funzioni così svolte -nel pieno rispetto dei presupposti e dei limiti, anche di quantificazione - fissati dal CCRL applicabile ai dipendenti in utilizzo.

Invero, venne formulata apposita istanza all'Ufficio Legislativo del Ministero dell'Ambiente con nota Prot. n. 73 del 17 febbraio 2012 che non ebbe mai riscontro, nonostante le svariate richieste formulate per le vie brevi.

Il permanere di questa situazione ha contribuito alla decisione di diversi funzionari di tornare alla propria amministrazione distaccante, e ha inciso negativamente sulle condizioni generali di operatività del restante personale ancora in organico e sulla possibilità di reperire ulteriori figure professionali.

### **3. MODULO PROCEDURALE PER L'ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI.**

#### **3.1 Premessa**

Il capitolo 1 ha illustrato le problematiche afferenti la gestione delle risorse umane e che hanno prodotto una dotazione organica sempre sottodimensionata rispetto alle reali esigenze dell'Ufficio.

La circostanza permette di comprendere le ragioni sottostanti la scelta del modulo procedurale utilizzato per l'attuazione degli interventi.

Innanzitutto, va premesso che l'art. 5 dell'Accordo di Programma aveva nominato il Commissario "*soggetto attuatore*" degli interventi ivi indicati.

Il primo corollario di tale qualificazione, il cui significato va desunto dalla normativa dei finanziamenti comunitari, era l'impossibilità di adottare lo schema classico della devoluzione amministrativa legale (D.lvo 112/98 e seguenti).

Si ricorda in breve che nella devoluzione legale, il trasferimento delle funzioni avviene per legge, solitamente dallo Stato alle Regioni e da queste alle Provincie ed ai Comuni, in base al principio della sussidiarietà.

Quindi, il Comune è competente per legge alla realizzazione dell'intervento mentre la Regione gli attribuirà i fondi necessari, essendole riservata la mera verifica di legittimità del loro utilizzo, a consuntivo.

#### **3.2. Scelta tra attuazione diretta e attuazione per mezzo di delega ad altro ente dell'esercizio delle funzioni**

L'impossibilità di seguire il modulo procedurale della devoluzione *legale*, data dalla sua veste di "*soggetto attuatore*" ha imposto al Commissario la scelta tra queste due possibili alternative:

- 1) **attuazione diretta**: l'Ufficio del Commissario cura in prima persona tutte le procedure di appalto e la loro esecuzione (es. modello commissariale siciliano);
- 2) **attuazione per mezzo di delega ad altro ente dell'esercizio delle funzioni**: il Commissario delega l'esercizio delle funzioni agli Enti previamente individuati, pur

rimanendo titolare della funzione. Resta quindi “*stazione appaltante*” fermo restando che gli interventi verranno materialmente realizzati dai suddetti Enti, che agiranno quale *longa manus* del Commissario. La suddetta delega amministrativa ha comportato la presenza di un rigido regime di controllo sull'atto (sia ex ante che ex post) che di gestione, sull'intera attività (es. modello commissariale toscano).

La scelta del Commissario per questa seconda opzione è risultata necessitata dalla carenza della sua dotazione organica<sup>2</sup> che, non potendo ricorrere a consulenti esterni, e non potendo attribuire nemmeno gli incarichi di posizione, stante il silenzio serbato dal Ministero dell'Ambiente, è risultata assolutamente inadeguata per una gestione diretta di tutti gli interventi.

### **3.3. Schema procedurale dell'attuazione per mezzo di delega**

Come detto nel precedente paragrafo 2.2, il modulo prescelto non è originale ma ricalca in modo quasi integrale la soluzione elaborata dal Commissario per il dissesto idrogeologico della Regione Toscana.

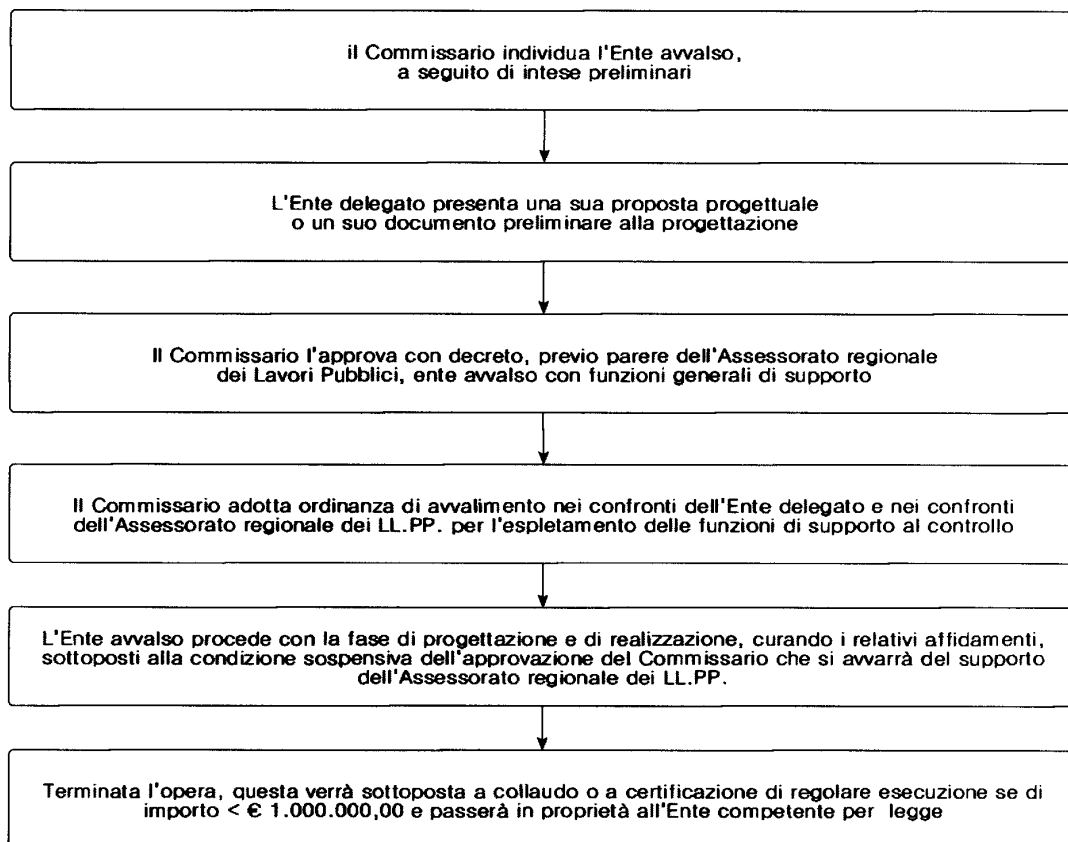
Dopo aver scelto tale opzione, si è reso quindi necessario pianificare le fasi dell'attuazione, predisponendo un modello cibernetico che regolasse in modo uniforme tutti gli interventi.

A questo scopo, è stato emanato il “*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 urgenti e prioritari per la mitigazione del rischio idrogeologico*”, approvato con Decreto Commissariale n. 39/1 del 17 gennaio 2012.

Si possono quindi sintetizzare graficamente le varie fasi del processo:

---

<sup>2</sup> Il Commissario Straordinario delegato della Regione Sicilia ha un organico di 28 dipendenti.



#### **4. RISORSE FINANZIARIE**

Predisposta la piattaforma operativa, l'avvio della conseguenziale fase di realizzazione non poteva prescindere dall'esatta individuazione del regime utilizzabile nella gestione della contabilità speciale.

##### **4.1. Assunzione delle obbligazioni giuridicamente vincolanti e previa disponibilità delle risorse**

Invero, un gravissimo ritardo, quantificabile in circa diciassette mesi, fu causato dato dall'interpretazione offerta dalla Ragioneria Generale dello Stato in ordine alle modalità di gestione della contabilità speciale, sebbene le stesse siano subito apparse in contrasto con la sua disciplina normativa, enucleabile dagli artt. 585 - 591 del Regio decreto 23 maggio 1924, n. 827.

Va detto che il punto di partenza del problema fu l'esatto significato da attribuire al periodo contenuto nell'art. 4, comma 2, DPCM di nomina 21.01.2011 "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".

La questione fu sollevata per primo dal Commissario delegato della Regione Toscana, al cui interpello rispose la Ragioneria Generale dello Stato con nota Prot. n. 92730 del 28.09.2011, ove si 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"*.

Da ciò ne derivò il divieto di effettuare alcun impegno giuridicamente vincolante ossia sottoscrivere alcun contratto in difetto del preventivo versamento nella contabilità del Commissario delle relative risorse.

Si trattò di un regime di cassa addirittura più accentuato rispetto a quello previsto in via ordinaria in quanto quest'ultimo si limita ad autorizzare le spese che trovino la loro provvista nelle entrate stimate nello stesso periodo di esercizio e quindi anche future all'assunzione dell'obbligo.

#### **4.2. Mancato accredito tempestivo delle risorse da parte delle Amministrazioni contraenti l'Accordo di Programma**

Questa interpretazione portò al sostanziale blocco di ogni attività ulteriore rispetto alla mera fase di programmazione, considerato che la Regione Sardegna non versò mai nella Contabilità Speciale di questo Ufficio le quote di finanziamento a suo carico, almeno fino al secondo trimestre 2012 mentre il MATTM -nel 2011- aveva accreditato il complessivo importo di € 3.361.084,71.

In dettaglio, i flussi di cassa in entrata furono i seguenti:

| Fonte            | Intero<br>2011 | 1° semestre<br>2012 | 2° semestre<br>2012 | 1° semestre<br>2013 | 2° semestre 2013 |
|------------------|----------------|---------------------|---------------------|---------------------|------------------|
| Regione Sardegna | 0,00           | 0,00                | 12.480.240,04       | 2.951.952,30        | 0,00             |
| MATTM            | 3.361.084,71   | 0,00                | 9.199.392,51        | 0,00                | 5.998.000,00     |

#### **4.3. Tentativi di soluzione da parte del Commissario Straordinario**

Occorre dire che il Commissario si attivò prontamente per addivenire ad una soluzione del problema, operando su due distinti fronti:

- a) da una parte avviò una fitta corrispondenza con le Amministrazioni contraenti, ed in particolare con l'Assessorato regionale dei Lavori Pubblici al fine di ottenere l'accredito delle risorse necessarie almeno per avviare alcuni interventi;
- b) dall'altra, inoltrò diversi interpelli alla Ragioneria Generale dello Stato per cercare una soluzione giuridica all'interpretazione offerta.

##### *4.3.1 Richieste di accredito*

- a) Sotto il primo profilo (richieste di accredito), si ricordano:

nota Prot. n. 1 del 3 gennaio 2012 inviata al Ministero dell'Ambiente e per conoscenza al

Ministero per i rapporti con le Regioni e per la coesione territoriale ed alla Regione Autonoma della Sardegna, in risposta ad una richiesta istruttoria formulata dal MATTM.

Nota Prot. n. 75 del 21 febbraio 2012 inviata alla Regione Autonoma della Sardegna in cui si reiterava la richiesta di accredito nelle propria Contabilità Speciale, senza esito positivo.

Nota Prot. n. 98 del 5.03.2012 inoltrata a Ministero dell'Ambiente ed al Ministero dello Sviluppo Economico che chiedeva il versamento degli importi necessari per l'avvio della realizzazione degli interventi programmati per il 2012, senza esito.

Nota Prot. n. 129 del 26 marzo 2012 inviata al MATTM e di identico tenore.

Nota Prot. n. 140 del 30 marzo 2012 con la quale è stato chiesto alla Presidente della Giunta di considerare gli impegni a favore del Commissario Straordinario in sede di determinazione del plafond annuale degli impegni e dei pagamenti (cd patto di stabilità interno) per il 2012.

Nota del 3 maggio 2012, Prot. n. 173, indirizzata al MATTM;

Nota del 11 maggio 2012, Prot. n. 183, indirizzata all'Assessorato alla Programmazione ed all'Assessorato ai LL.PP.

#### *4.3.2 Istanza per il tentativo di conciliazione*

Le richieste di erogazione formulate dal Commissario Straordinario furono respinte dalla Regione con la motivazione che le spese in questione non erano qualificate come “*spese prioritarie*” dalla Deliberazione di Giunta che fissava il plafond annuale dei pagamenti per il 2012 (DGR n. 21/1 del 21.05.2012).

Per superare l'ostacolo, il Commissario Straordinario promosse il tentativo di conciliazione previsto dall'art. 8, comma 5 dell'Accordo di Programma presso il Comitato d'Indirizzo e Controllo.

Invero, la conciliazione costituisce uno dei titoli che -espressamente- la legge di bilancio sarda qualifica come spesa obbligatoria e, come tale, la citata Deliberazione di Giunta considera come “*spesa prioritaria*”.

Nonostante varie richieste, il tentativo non ebbe seguito e comunque, l'inizio dell'erogazione dei fondi nella seconda metà del 2012 rese lo stesso superfluo.

#### 4.3.3. Interpelli e soluzioni prospettate

**b)** In ordine alla richiesta di delucidazioni ed al fine di temperare la perentorietà della disposizione, venne stato inoltrato un successivo interpello da parte del Commissario, con nota n. 184 dell'11 maggio 2012, allo scopo di ottenere un'ulteriore precisazione circa l'effettiva portata della disposizione che permettesse almeno un avvio parziale.

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

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

Tutto ciò comportò 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.

Va infatti ricordato che la successiva rimodulazione dell'accordo intervenuta il 12 gennaio 2012, aveva 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 prevedeva: *“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 derivò 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 si sarebbe potuto avviare per carenza delle relative risorse, le quali, a loro volta, non potevano essere accreditate -tranne il 20% di cui alla prima quota- perchè non vi era stata alcuna spendita delle precedenti assegnazioni.

Da tale paradossale 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 avrebbe costituito 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 rispose escludendo l'applicabilità del modello proposto. Nel ribadire il principio della previa disponibilità delle risorse, ha motivato argomentando che la nozione di fase andasse ricercata nella sottoscrizione del contratto (di servizi o di opera) in quanto assimilabile "all'impegno di spesa" delle contabilità ordinarie dello Stato.

La situazione di stallo, che come visto, ostava alla sottoscrizione di qualsiasi contratto di appalto per la realizzazione degli interventi, fu risolta solamente grazie alla nota interpretativa n. 1859 del 11.02.2013, il MISE, la quale rilevò che il comma 866 della L. 296/06, primo periodo, come modificato dalla L. 244/2007 così recitava: "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.

Per dirimere il chiaro contrasto interpretativo tra il principio di competenza appena espresso dal MISE e quello di cassa rimarcato dalla Ragioneria, questo Commissario chiese un

intervento risolutore alla Ragioneria Generale dello Stato con nota n. 132 del 21.02.2013.

Nell'istanza fu rilevata la contraddizione della esegesi offerta dalla Ragioneria rispetto al chiaro significato della normativa sulla contabilità speciale nonché con altre soluzioni date dalla stessa Ragioneria in casi uguali.

Nel dettaglio, fu sostenuto che la contabilità speciale dei Commissari Straordinari delegati è regolata dagli artt. 585 - 591 del Regio decreto 23 maggio 1924, n. 827. In particolare, il primo comma dell'art. 587 *“I pagamenti sono eseguiti dalle sezioni di tesoreria su ordini emessi dai responsabili delle amministrazioni alle quali sono intestate le contabilità speciali e sempre entro i limiti dei fondi medesimi. I responsabili delle suddette amministrazioni emettono con l'obbligo della resa del conto ordinativi a proprio favore per eseguire direttamente i pagamenti di importo non superiore a L. 20.000. Sui titoli pagati le sezioni di tesoreria appongono il bollo con la dizione pagato”*.

Quindi, il principio di cassa opera al momento del pagamento e non dell'assunzione dell'impegno. In senso conforme alla soluzione così prospettata, si rilevò che anche nella dispensa della Ragioneria dello Stato del novembre 2008, pagg. 8 e 9 *“La contabilità ordinaria e speciale, gestione centralizzata e adempimenti periferici del fd, riflessi sul bilancio finanziario (residui inclusi), le innovazioni del SICOGES<sup>3</sup>”,* si leggeva: *“A tale riguardo si deve considerare che l'istituto della c.s. è stato concepito essenzialmente per agevolare al massimo la gestione contabile di risorse finanziarie finalizzate allo svolgimento di specifiche attività demandate ad uffici periferici e generalmente attinenti a molteplici tipologie di spesa. La caratteristica delle c.s. attiene alla gestione delle disponibilità di cassa più che ai rigidi principi della gestione di competenza. L'emissione di ordinativi di pagamento tratti su c.s. determina in concreto semplicità e speditezza nelle procedure, movimentazione di fondi e compensazione, sotto il profilo di cassa, delle economie con le eccedenze, posto che non sembra preclusa la possibilità ed anche l'utilità di utilizzare fondi accreditati”*.

---

<sup>3</sup>[http://www.unsabenculturali.it/Funzionario%20amministrativo%20%20Materiale%20didattico/La\\_Contabilita\\_Ordinaria\\_e\\_Speciale.pdf](http://www.unsabenculturali.it/Funzionario%20amministrativo%20%20Materiale%20didattico/La_Contabilita_Ordinaria_e_Speciale.pdf)

Su questa scorta, la stessa dispensa così concludeva: *“Va precisato al riguardo che l'utilizzo di somme accreditate su un capitolo per far fronte a spese di pertinenza di altro capitolo, nel caso di indisponibilità di quest'ultimo, si configura esclusivamente come mera anticipazione in attesa che vengano accreditati i fondi per ricostituire la disponibilità dei capitoli in questione; accreditamenti che la competente Amministrazione provvederà ad effettuare in tempo utile, ovviamente prima della presentazione del successivo rendiconto e comunque entro l'esercizio di competenza”*.

Inoltre, pure la Deliberazione n. 54/11/PREV dell'11.07.2011 della Corte dei Conti, Sezione del Controllo per la Sardegna affermava che la copertura pluriennale dell'intervento è da intendersi soddisfatta mediante la semplice previsione delle entrate per ogni singola annualità in cui è stata suddivisa la realizzazione dell'intervento, posto che il Commissario debba unicamente astenersi dal pagare qualsiasi importo attraverso risorse non ancora effettivamente acquisite.

Dunque, anche secondo tale pronuncia non sussisterebbe l'esigenza del previo accredito di tutte le risorse necessarie per l'esecuzione dell'intera opera o di una delle sue due fasi.

Finalmente, anche la Ragioneria Generale dello Stato, con nota n. 34584 del 17.04.2013 -dietro ulteriore richiesta di questo Commissario, formulata con nota Prot. n. 132 del 21.02.2013- dovette riconoscere che non vi era la previa necessità della materiale disponibilità delle intere risorse necessarie per l'esecuzione dell'intervento per l'assunzione delle OGV.

**In definitiva, per risolvere tale questione sono occorsi ben diciassette mesi.**

#### ***4.4. Accredito delle risorse CIPE e rispetto del patto di stabilità***

Ulteriore criticità, prontamente segnalata da questo Commissario, anche in occasione dei numerosi incontri presso il MATTM, si ebbe con l'art. 7 della citata Deliberazione CIPE che prevedeva espressamente che tali risorse sarebbero state versate dalle Regioni sulla Contabilità speciale del Commissario nel rispetto dei vincoli imposti dai rispettivi patti di stabilità.

Tale limite è stato superato solamente a seguito della tragica alluvione del novembre 2012, che