Commissario Delegato per l'emergenza sisma del 20 e 29 maggio 2012
Decreto-legge 6 giugno 2012 n.74
convertito in legge n.122 del 1° agosto 2012

RegioneLombardia

LA RICOSTRUZIONE POST SISMA DEL 20 – 29 MAGGIO 2012



Inaugurazione palazzo municipale di Poggio Rusco

Rapporto circa l'attività svolta dalla gestione commissariale nel corso dell'anno 2024 e dettaglio degli interventi ancora da completare

Milano, 10 febbraio 2025

PREMESSA

Nel corso del 2024 sono stati completati ulteriori 59 interventi, abbassando così il numero degli interventi da completare da 222 a 163, di questi, 4 non hanno ancora ricevuto il finanziamento definitivo: 3 relativi alla ricostruzione pubblica ed 1 alla ricostruzione privata.

Verso la fine del 2024 ci sono stati numerosi contatti formali ed informali con il Dipartimento Casa Italia della Presidenza del Consiglio dei Ministri e con il Dipartimento di Protezione Civile finalizzati ad individuare: da un lato una norma e dell'altro un testo di Ordinanza che garantissero un ordinato passaggio dalla gestione straordinaria ad una gestione ordinaria delle ultime fasi della ricostruzione. Le ipotesi formulate, però, non hanno offerto sufficienti garanzie di continuità, evidenziando criticità, in particolare: per quanto riguarda la Struttura Commissariale ed i suoi supporti tecnici (Comitato Tecnico Scientifico, ANCI, ecc.), che costituiscono da sempre un riferimento per il territorio colpito dal sisma; l'impossibilità per gli Uffici Tecnici dei Comuni colpiti dal sisma di poter continuare ad avvalersi di parte del personale aggiuntivo specificatamente dedicato; la poca chiarezza circa la possibilità di poter finanziare gli ultimi interventi ancora privi di finanziamento e/o di poter gestire la rimodulazione dei fondi per gli interventi già finanziati. Queste incertezze hanno portato alla richiesta, formulata dal Commissario in extremis e poi accolta, di prorogare ancora di un anno lo stato di emergenza, garantendo così di poter continuare l'opera di ricostruzione anche nel 2025, con l'organizzazione vigente.

Il presente rapporto descrive l'attività svolta dalla Struttura del Commissario delegato nel corso dell'anno 2024 (paragrafo 1), lo stato di fatto della ricostruzione (paragrafo 2), quanto manca a finire (paragrafo 3), le disponibilità finanziarie residue (paragrafo 4) e le attività e gli obiettivi da perseguire nel 2025 (paragrafo 5).

1. ATTIVITA' DELLA GESTIONE COMMISSARIALE NEL 2024

Nel corso dell'anno 2024 sono state firmate dal Commissario delegato n.43 Ordinanze (dalla n.915 alla n.957), mentre il Soggetto Attuatore ha firmato n.99 Decreti, n.5 Note di Liquidazione e n.138 Ordinativi Secondari di Pagamento.

Le somme complessivamente erogate ammontano a **€** 55.005.406,63, dei quali **€** 5.778.859,09 a valere sul sistema del credito di imposta e quindi tramite le Banche, i restanti **€** 49.226.547,54 sono invece spese dirette e provengono dai Fondi depositati nella contabilità speciale n.5173/139 intestata al Commissario delegato.

La Contabilità speciale del Commissario, sempre nel corso dell'anno 2024, ha inoltre registrato entrate per complessivi **€** 17.535.801,66, dei quali:

- **€** 10.000.000,00, riferiti alla 3° ed ultima rata degli stanziamenti effettuati con il decreto-legge n.115/2022, articolo 17, comma 5°;
- **€** 6.900.000,00, inerenti agli ultimi versamenti derivanti dal Mutuo contratto con Cassa Depositi e Prestiti Spa, in forza della Legge n.205/2017, articolo 1, comma 718°;
- **€** 542.700,00, stanziati dalla legge finanziaria 2024 (Legge n.123/2023, articolo 1, comma 410) per l'assunzione temporanea di personale aggiuntivo presso gli Enti locali terremotati;
- **€** 69.667,94, quali reintroiti di accertamenti a danni di Enti locali;
- **€** 23.433,72, provento di restituzioni rateizzate di contributi revocati ed oggetto di cartelle esattoriali dell'Agenzia delle Entrate Riscossione.

Sono infine da segnalare i numerosi crediti vantati dal Commissario, pari a complessivi **€** 986.891,83, dei quali **€** 636.527,98 ritenuti di difficile riscossione.

Gli atti commissariali di maggior rilevanza adottati nel corso del 2024 sono stati:

Ordinanza n.915: prende atto che sono rimasti 22 Comuni, dei 49 complessivi, con almeno un intervento sul proprio territorio ancora in corso.

Ordinanza n.916: porta da 9 a 12 mesi il tempo massimo che può intercorrere tra la concessione del finanziamento e l'indizione della gara d'appalto, pena la decadenza del contributo.

Ordinanza n.931: in analogia con quanto fatto in Regione Emilia-Romagna, concede ulteriore tempo per la chiusura degli interventi di ricostruzione delle civili abitazioni.

Ordinanza n.938: prende atto di quanto disposto dal D.L. 19/24 e concede una proroga di un anno per il completamento degli interventi relativi alle imprese agricole.

Ordinanza n.939: disciplina il comportamento dei Comuni circa le modalità di gestione delle comunicazioni di rinuncia al contributo commissariale in favore del "superbonus rafforzato" di cui al comma 4 ter dell'articolo 119 del D. L. 19 maggio 2020, n. 34.

Ordinanza n.949: approva uno schema tipo di polizza fidejussoria a favore del Commissario Delegato per eventuali richieste di anticipazione da parte di privati.

Ordinanza n.950: ricomprende in un unico Piano tutti gli interventi di ricostruzione degli edifici pubblici, ad uso pubblico, degli interventi relativi ai centri storici e dei beni culturali.

Ordinanza n.951: istituisce un fondo contenzioso di € 6.000.000,00 per far fronte ad eventuali esiti negativi dei ricorsi ancora pendenti.

Nel corso del 2024, per quanto riguarda la ricostruzione privata, è stato attivato da parte della Struttura Commissariale un confronto con tutti i Comuni ancora interessati, al fine di anticipare eventuali criticità anche sollecitando la presentazione di specifici quesiti al Comitato Tecnico Scientifico.

Per quanto riguarda la ricostruzione pubblica, è stata più volte sollecitata alle Amministrazioni Comunali, la presentazione dei saldi per i lavori ormai completati anche al fine di contabilizzare eventuali risparmi o prendere atto di eventuali ulteriori necessità finanziarie. Sono stati inoltre, finanziati otto dei dodici interventi che non avevano ancora avuto il finanziamento.

Nel corso del 2024 è poi stata completata la spesa dei fondi derivanti dal mutuo stipulato con Cassa Depositi e Prestiti, che verrà formalmente chiuso, per esigenze proprie interne a CDP, nel corso dell'anno 2025.

E' stata poi posta particolare attenzione all'analisi delle istruttorie definite come chiuse, ma che riservano degli strascichi amministrativi dovuti ad esempio all'obbligo di restituzione di somme da parte di beneficiari che hanno ricevuto anticipi poi non utilizzati o altre situazioni amministrative non risolte prima della chiusura dei lavori o di revoca del finanziamento.

Per quanto riguarda il contenzioso, a fronte di 67 ricorsi presentati, ne restano aperti 9 di cui 6 che lamentano il mancato riconoscimento del contributo o il riconoscimento di un contributo troppo basso, mentre 3 ricorsi sono riconducibili al tentativo di non restituire somme già oggetto di accertamento da parte della Struttura Commissariale.

2. IL QUADRO DELLA RICOSTRUZIONE

Nel presente paragrafo viene offerto un quadro complessivo dello stato di avanzamento della ricostruzione con un approfondimento specifico rivolto a quello che ancora resta da fare per portare a compimento il processo di ricostruzione.

2.1 La ricostruzione delle civili abitazioni

Nella tabella che segue viene riportato il quadro complessivo degli interventi relativi alla ricostruzione delle Civili abitazioni.

	No.	%
Domande di finanziamento ricevute	1434	
Istruttorie completate	1434	100,00%
Interventi chiusi	1371	95,61%
Interventi da completare	63	4,39%

Rientrano tra gli interventi chiusi: gli interventi finanziati i cui lavori sono terminati ed è stato erogato il saldo, le istruttorie conclusesi con la concessione del finanziamento successivamente rinunciato o revocato e le istruttorie completate con un diniego del finanziamento. Come si può dedurre dalla lettura della tabella, l'istruttoria per l'assegnazione dei contributi è completata, peraltro ormai da anni, e quindi anche gli interventi veri e propri di ripristino dei danni sono per la stragrande maggioranza completati.

Per quanto riguarda gli interventi ancora in corso, molti di questi sono stati oggetto, nel corso del 2024, di proroga dei termini temporali per il completamento dell'intervento in analogia con quanto fatto dal Commissario Delegato per la ricostruzione della Regione Emilia-Romagna. Questo allungamento dei termini dovrebbe consentire a coloro che erano ormai vicini al limite temporale concesso, di completare compiutamente l'intervento e alla gestione commissariale di evitare un possibile contenzioso.

I 63 interventi non ancora conclusi, hanno la scadenza temporale riportata nella tabella che segue:

Scadenza fine lavori	**No.**
Ante 31 dicembre 2023	7
Entro il 31 dicembre 2024	33
Entro il 31 dicembre 2025	22
Entro il 28 aprile 2026	1

Come desumibile dalla tabella, ben 40 dei 63 interventi in corso hanno già visto trascorrere la scadenza ultima. La chiusura contabile di questi interventi non è ancora avvenuta e ciò per cause diverse quali ad esempio: istruttoria di saldo in corso, la chiusura presenta criticità

non ancora risolte, caso quest'ultimo in cui rientrano tutti i 7 interventi con scadenza ante 2023.

A questo proposito, si fornisce di seguito un ulteriore punto di vista circa la situazione dei 63 interventi ancora in corso.

Situazione al 31 dicembre 2024	**No.**
Saldo in istruttoria	12
Non si prevedono criticità	20
Chiusura problematica	19
Probabile revoca a scadenza	9
Avviata revoca	3

A questo proposito, si segnala come nel corso del 2024, siano aumentate le revoche e le probabili revoche a scadenza in quanto molti beneficiari hanno optato per l'utilizzo di forme incentivanti diverse, promosse dallo Stato negli ultimi anni: Super bonus, bonus sisma ecc..

Le sopra definite chiusure problematiche e le revoche già avviate o potenziali andranno, almeno in parte, ad incrementare il "contenzioso" inteso sia come attività istruttoria di recupero di somme erogate che potrebbero non venire restituite sia come possibili ricorsi davanti al Giudice.

Ad oggi la Struttura Commissariale conclude questi supplementi di istruttoria con l'emissione di decreti di accertamento nei confronti dei Comuni, qualora il tema del recupero sia legato al Contributo per l'Autonoma Sistemazione, oppure con l'emissione di Cartelle esattoriali a carico dei beneficiari.

Oltre alle istruttorie già completate con l'emissione della cartella esattoriale, al 31 dicembre 2024 risultano in corso sei istruttorie che potrebbero portare all'emissione di nuove cartelle esattoriali e sei ricorsi pendenti davanti al Giudice Ordinario o al Tribunale Amministrativo.

2.2 La ricostruzione delle attività produttive

Nella tabella che segue, viene riportato il quadro complessivo degli interventi relativi alla ricostruzione delle Attività produttive:

	No.	%
Domande di finanziamento ricevute	638	
Istruttorie completate	637	99,84%
Interventi completati	636	99,69%
Interventi da completare	2	0,31%

Come si può ben desumere dalla tabella, per la ricostruzione delle imprese restano due soli interventi da completare. In un caso si tratta di un intervento che si trascina da anni e che

ha goduto delle numerose proroghe legislative date per il completamento degli interventi in materia di Agricoltura. Per quanto riguarda invece il secondo si tratta della riapertura di un procedimento archiviato nel 2014 di cui il Consiglio di Stato ha disposto la riapertura, avvenuta nel corso del 2024. La Struttura Commissariale, dopo aver disposto con Ordinanza la possibilità di aggiornare il progetto già presentato, è ora in attesa di ricevere la proposta progettuale la cui istruttoria verrà gestita da Regione Lombardia.

Così come per le civili abitazioni, anche per le attività produttive sono state emesse delle cartelle esattoriali ed anche in questo caso, vi sono tutt'ora pendenti 3 ricorsi.

2.3 La ricostruzione pubblica

Viene ricompresa nella "ricostruzione pubblica" la ricostruzione di edifici di proprietà pubblica, edifici di proprietà privata ad uso pubblico (Chiese), beni culturali di proprietà pubblica e privata e manufatti di proprietà di Enti che non sono direttamente i Comuni quali ad esempio: AIPo, Consorzi di bonifica ecc.

Gli interventi da completare sono 98 di cui 3 interventi ancora da finanziare; per uno di questi in realtà è già stato finanziato un primo lotto relativo alla messa in sicurezza dell'edificio e fanno capo ai seguenti soggetti beneficiari:

	No.
Amministrazioni Comunali	82
Altre Amministrazioni pubbliche	4
Parrocchie della Diocesi di Mantova	5
Consorzi di Bonifica	4
Privati proprietari di beni culturali	3

58 di questi interventi sono stati finanziati in un periodo antecedente al 31 dicembre 2021 gli altri successivamente oltre a naturalmente ai 3 che non sono ancora stati finanziati. Alcuni di questi interventi sono già stati completati ma non si è chiusa la rendicontazione e di conseguenza non vi è stato il saldo.

3. QUANTO MANCA A FINIRE

Così come registrato a fine 2023, anche a fine 2024, sono 22 i Comuni sul territorio dei quali è ancora in corso almeno un intervento di ricostruzione. Di seguito una tabella di correlazione tra la tipologia di interventi ed il comune nei quali si collocano.

No.	COMUNI CON INTERVENTI DI RICOSTRUZIONE IN CORSO	TOTALE INTERVENTI PER COMUNE	Interventi di ricostruzione privata: Civili abitazioni	Interventi di ricostruzione privata: Imprese	Interventi di ricostruzione pubblica di iniziativa Comunale	Altri interventi di ricostruzione pubblica e privata non di iniziativa comunale
1	MOGLIA	**48**	28	1	18	1
2	GONZAGA	**16**	6	0	9	1
3	SERMIDE E FELONICA	**16**	7	0	6	3
4	QUISTELLO	**12**	5	0	4	3
5	POGGIO RUSCO	**11**	4	0	7	0
6	SAN GIACOMO DELLE SEGNATE	**11**	4	0	7	0
7	PEGOGNAGA	**10**	5	0	5	0
8	SAN BENEDETTO PO	**8**	0	0	4	4
9	QUINGENTOLE	**5**	0	0	4	1
10	MANTOVA	**4**	0	1	1	2
11	SUZZARA	**3**	1	0	2	0
12	MAGNACAVALLO	**3**	2	0	1	0
13	BORGO CARBONARA	**3**	0	0	3	0
14	OSTIGLIA	**2**	0	0	2	0
15	BORGO MANTOVANO	**2**	1	0	1	0
16	SUSTINENTE	**2**	0	0	2	0
17	MOTTEGGIANA	**2**	0	0	1	1
18	SCHIVENOGLIA	**1**	0	0	1	0
19	MARCARIA	**1**	0	0	1	0
20	RODIGO	**1**	0	0	1	0
21	SAN GIOVANNI DEL DOSSO	**1**	0	0	1	0
22	SERRAVALLE A PO	**1**	0	0	1	0
	TOTALI	**163**	**63**	**2**	**82**	**16**

Dalla tabella si evince come solo sette Comuni abbiano ancora in corso almeno 10 interventi e di questi: Moglia, Gonzaga e Sermide e Felonica insieme contano circa il 50% degli interventi rimasti. Nove Comuni hanno fino a 5 interventi e di questi, ben 5 Comuni hanno un solo intervento in corso.

Per quanto riguarda l'andamento nel tempo, come si può vedere dalla tabella che segue, il numero degli interventi da chiudere è in costante diminuzione pur rallentando nel corso del tempo.

Interventi da completare al	**No.**	**Interventi chiusi nel**	**No.**
31 dicembre 2020	574		
31 dicembre 2021	422	2021	152
31 dicembre 2022	300	2022	122
31 dicembre 2023	222	2023	78
31 dicembre 2024	163	2024	59

4. LE DISPONIBILITA' FINANZIARIE RESIDUE

Le numerose fonti finanziarie su cui si è basata la ricostruzione si possono ricondurre sostanzialmente a due grandi categorie:

- Il D.L. 74/12 che ha disposto l'apertura della contabilità speciale e con varie leggi di finanziamento ha portato complessivamente ad avere una disponibilità di cassa pari a € 499.798.539,19. Questa fonte di finanziamento copre le spese di gestione, le spese della ricostruzione pubblica come sopra descritta e una parte della ricostruzione privata.
- Il D.L. 95/12 che attraverso il meccanismo del credito d'imposta ha messo a disposizione della gestione commissariale € 366.000,00 e che per sua natura può essere utilizzata solamente per la ricostruzione privata

Al 31 dicembre 2024 sulla Contabilità speciale risultano disponibili ancora € 172.792.284,24 la gran parte dei quali già appostati su Ordinanze di finanziamento di interventi in corso e per costituire il fondo di riserva per il contenzioso; mentre € 31.606.368,95 risultano invece non ancora appostati su alcun intervento.

I fondi residui serviranno a coprire il finanziamento degli interventi che ancora non godono della necessaria copertura (pari a circa 23,3 M€) e l'eventuale aumento dei costi che potrà invece riguardare anche gli interventi attualmente in corso.

Spetterà alla politica definire le priorità di utilizzo delle disponibilità finanziarie residue qualora queste si rivelassero non sufficienti a coprire eventuali spese ad oggi non preventivabili, nè stimabili in termini finanziari.

Al 31 dicembre 2024 sul fondo di cui al D.L. n.95/12 risultavano spesi sul plafond Lombardia € 339.491.254,01. La spesa stimata residua sui 63 interventi di ricostruzione delle civili abitazioni e dell'unica impresa i cui lavori sono ancora in corso, non supererà i 15.000.000,00 di euro e questo offre un ulteriore margine finanziario rassicurante per finanziare l'unico intervento ancora privo di finanziamento relativo alla ricostruzione delle attività produttive, oltre probabilmente a coprire l'eventuale esito sfavorevole del contenzioso residuo.

5. ATTIVITA' E OBIETTIVI DEL 2025.

La Legge 30 dicembre 2024, n.207 ha previsto la proroga dello stato di emergenza anche per il 2025; l'attività di ricostruzione potrà pertanto proseguire senza soluzione di continuità e la Struttura Commissariale potrà continuare ad operare avvalendosi del Comitato Tecnico Scientifico e della collaborazione di Regione Lombardia e di ANCI.

Purtroppo, la disponibilità finanziaria per il personale tecnico a supporto degli uffici tecnici comunali è stata drasticamente ridotta, in quanto la legge di bilancio ha riservato per l'anno 2025 soltanto € 100.000,00. Questo fatto costituirà certamente una criticità, che potrà essere superata solo in accordo con i Comuni. Peraltro, anche la Struttura Commissariale vedrà, nel corso del 2025, la cessazione del rapporto, per pensionamento, con alcune figure di riferimento, con ulteriore aggravio del carico di lavoro per quanti ancora presenti.

In ogni caso, non essendo ad oggi ipotizzabile un'ulteriore proroga dello stato di emergenza, lo scopo del 2025 sarà quello di concludere più interventi possibili in modo da consegnare alla Regione Lombardia, naturale erede della gestione commissariale, un quadro il più possibile semplificato e lineare degli interventi ancora in corso e del contenzioso residuo.

A questo scopo si dovrà lavorare, per raggiungere i seguenti obiettivi, ritenuti possibili:

- per le civili abitazioni: completare dal 50% all'80% degli interventi ancora in corso attraverso la chiusura degli interventi che giungeranno naturalmente al termine e affrontando i casi più problematici attraverso specifici incontri tesi a trovare soluzioni alle problematiche ancora esistenti,
- per le imprese: chiudere l'unico intervento ancora in corso e, se presentato in tempo il progetto, istruire ed eventualmente finanziare l'unico intervento ancora in istruttoria,
- per la ricostruzione pubblica:
  - finanziare almeno due dei tre interventi ancora privi di finanziamento in quanto uno di questi richiederà una progettazione complessa ed ancora da definire,
  - definire eventuali priorità nel caso in cui le risorse complessive si dimostrassero insufficienti a coprire l'intero fabbisogno,
  - completare gli interventi e quindi la rendicontazione del 30%-50% dei 58 interventi finanziati fino a tutto il 2021 e che per questo motivo si ritiene possano essere vicini ad essere completati
- per la chiusura dello stato di emergenza:
  - operare uno stretto raccordo con il Dipartimento di Protezione Civile in modo di disporre di regole chiare e conosciute con largo anticipo sui tempi di chiusura dello stato di emergenza,
  - definire le necessità residue della gestione commissariale che necessitano di un provvedimento legislativo che possa essere adottato nel corso del 2025.

Qualora venissero effettivamente raggiunti gli obiettivi sopra esposti, si potrebbe concludere il 2025 con un centinaio di interventi ancora in corso.

Milano, 10 febbraio 2025

Il Soggetto Attuatore
Roberto Cerretti