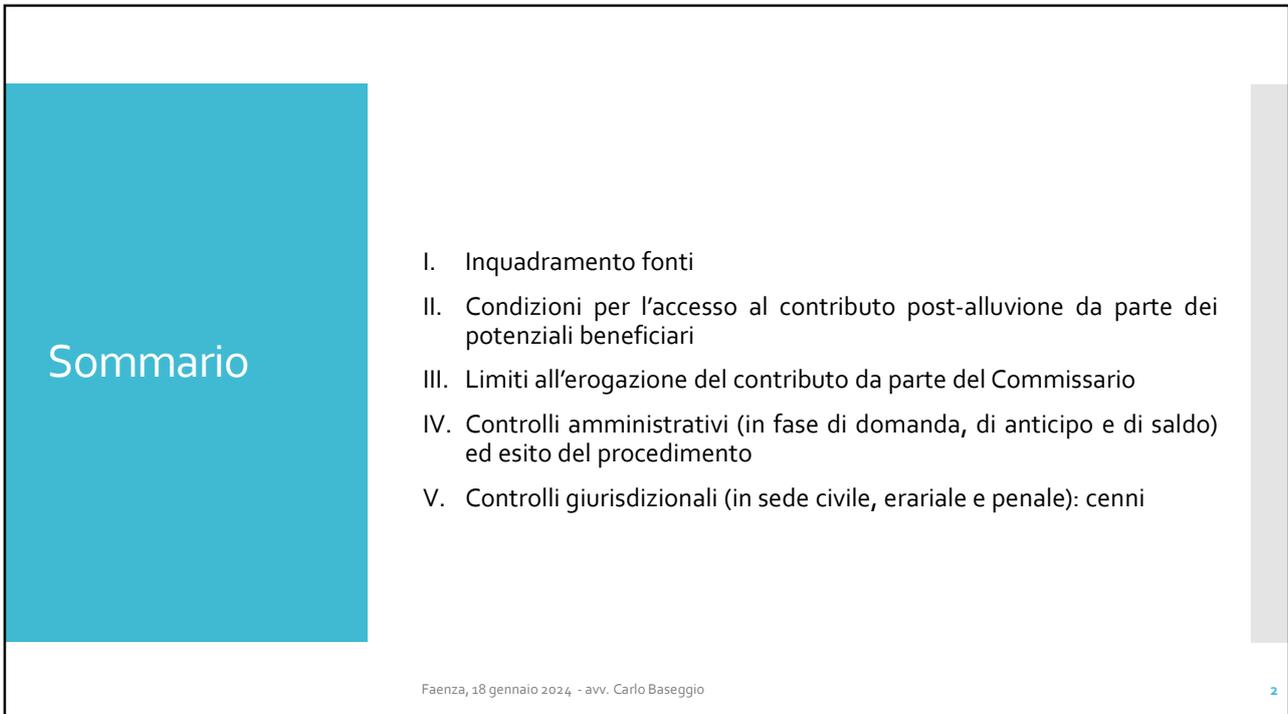
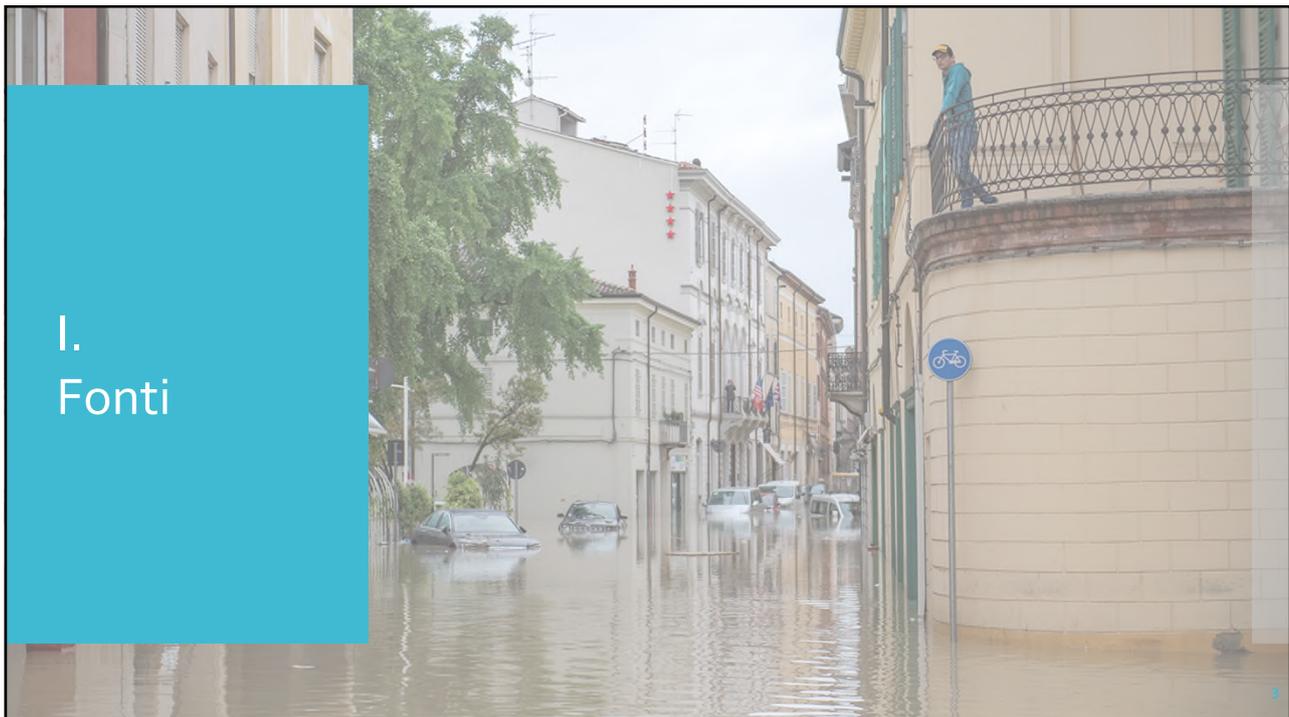




1



2



3

Le fonti nel  
'micro-sistema'  
giuridico  
applicabile

D.l. 1 giugno 2023, n. 61 (conv. in legge 100/2023)  
Ordinanze commissariali

- **11/2023**: istituisce e regola i contributi per la riattivazione delle **imprese e alle attività economiche** (c.d. ordinanza 'imprese')
- **14/2023**: istituisce e regola i contributi per la riparazione degli **immobili di edilizia abitativa** (c.d. ordinanza 'famiglie')
- + errata corrige – precisazioni n. 1 e n. 2

Frequently Asked Questions - FAQ

- primo rilascio: 16 novembre 2023
- secondo rilascio: 1 dicembre 2023

Faenza, 18 gennaio 2024 - avv. Carlo Baseggio

4

## I.1 Il D.L. 61/2023

Il d.l. 61/2023 costituisce

- la **fonte dei poteri** del Commissario
- **norma quadro**: indica i beni ammissibili a finanziamento, le condizioni di accesso agli indennizzi e modalità di presentazione dalle domande
- **quantifica dotazione economica** del Commissario del Governo

Faenza, 18 gennaio 2024 - avv. Carlo Baseggio

5

5

## I.2 Le ordinanze commissariali (per la ricostruzione)

Le **Ordinanze commissariali** adottate ai sensi dell'art. 20-ter, c.8 del d.l. 61/2023

- formalmente sono atti amministrativi, ma hanno contenuto generale attuando le disposizioni quadro contenute nella norma primaria (legge) che le prevede
- non hanno carattere normativo, ma *«possono disporre anche in deroga a disposizioni di legge, a condizione che sia fornita apposita motivazione»*
- sono soggette solo al limite del *«rispetto delle disposizioni penali, dei principi generali dell'ordinamento, delle disposizioni del codice delle leggi antimafia [...] nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea»*

Faenza, 18 gennaio 2024 - avv. Carlo Baseggio

6

6

### I.3 le FAQ

Il Consiglio di Stato (Ad. sez. I, sent. 1275 del 20.7.2021) ha chiarito che

- *«E' da escludere che le risposte alle FAQ possano essere assimilate a una fonte del diritto, né primaria, né secondaria.*
- *Neppure possono essere considerate affini alle circolari, dal momento che non costituiscono un obbligo interno per gli organi amministrativi*
- *non possono costituire neppure atti di interpretazione autentica.*
- *non può essere sottovalutato l'effetto che le risposte alle FAQ producono sui destinatari, a partire dall'affidamento nei confronti di chi (l'amministrazione) fornisce le risposte.*

L'uso di questo particolare tipo di disposizioni potrebbe generare difficoltà ove venga rilevata una 'scopertura' e/o un 'eccesso dispositivo' rispetto al testo normativo di cui fa applicazione

Faenza, 18 gennaio 2024 - avv. Carlo Baseggio

7

7

## II. Condizioni per l'accesso al contributo



Faenza, 18 gennaio 2024 - avv. Carlo Baseggio

8

8

## II.1 Istanza di parte

Art. 20-bis, c. 2 d.l. 61/2023: gli interventi a favore del patrimonio privato danneggiato dagli eventi alluvionali deve essere **«richiesto dagli interessati»**

L'indennizzo

- **non è concesso d'ufficio**
- **è subordinato al rispetto delle forme della domanda** previste dalle ordinanze che lo istituiscono:
  - nei modi (attraverso i portali web regionali)
  - nei contenuti (non è a forma libera ma secondo la modulistica allegata)
  - nei tempi (quando i termini di scadenza saranno previsti, per ora non lo sono)
- **è erogato a valle di un procedimento amministrativo** regolato dalla legge n. 241/1990: trovano applicazione gli strumenti partecipativi, di semplificazione e di accesso agli atti ivi previsti

Faenza, 18 gennaio 2024 - avv. Carlo Baseggio

9

9

## II.2 Dimostrabilità del danno (mediante perizia asseverata)

Art. 20-bis, c. 2 d.l. 61/2023: gli interventi a favore del patrimonio privato danneggiato dagli eventi alluvionali sono disposti **«previa dimostrazione, con perizia asseverata, del nesso di causalità diretto tra i danni subiti ivi verificatisi e gli eventi alluvionali»**

La perizia è l'elemento fondamentale della domanda in quanto il danno indennizzabile **è solo quello periziato** sotto il profilo:

- quantitativo > *identifica i beni danneggiati*
- qualitativo > *dichiara il nesso di causalità tra danni ed evento*
- economico > *stima l'importo del danno*

Non è ammessa autocertificazione (o autoperizia) del danno

Faenza, 18 gennaio 2024 - avv. Carlo Baseggio

10

10

## II.3 Nesso di causalità

Art. 20-bis, c. 2 d.l. 61/2023: gli interventi a favore del patrimonio privato danneggiato dagli eventi alluvionali sono disposti «*previa dimostrazione, con perizia asseverata, del **nesso di causalità diretto** tra i danni subiti ivi verificatisi e gli eventi alluvionali*»

La dimostrazione del collegamento causale tra evento alluvionale e danno rispetto al quale si chiede l'indennizzo può essere data **con qualsiasi mezzo documentale** purché sia «*dimostrato in modo inequivoco e circostanziato*» (FAQ 3 - rilascio 1)

Faenza, 18 gennaio 2024 - avv. Carlo Baseggio

11

11

## II.4 Pre-esistenza e stato legittimo

Sono ammessi a finanziamento i beni distrutti o danneggiati di cui può essere dimostrata l'**esistenza** e lo **stato legittimo** al momento dell'evento alluvionale

- per le **impese**
  - **immobili** (sede legale/operativa o oggetto/sede dell'attività): *la cui titolarità alla data dell'evento possa essere dimostrata con titolo scritto, visura camerale, polizze assicurative o utenze intestate all'attività produttiva*
  - **beni mobili strumentali e scorte**: *la cui esistenza alla data dell'evento sia dimostrabile con libro dei beni ammortizzabili / inventario / documenti contabili o altri registri*
- per i **privati**:
  - **immobili** (unità abitative, pertinenze e parti comuni) *edificati sulla base di un titolo legittimo, agibili e in regola con la normativa edilizia proprietà, posseduti/locati/condotti alla data dell'evento*
  - **beni mobili** (arredi, elettrodomestici, stoviglie, utensili di uso comune presenti nell'abitazione alla data dell'evento) *ad oggi sono esclusi: in attesa di eventuale successivo atto normativo ma possono già essere elencati nella perizia*

Faenza, 18 gennaio 2024 - avv. Carlo Baseggio

12

12

## II.5 Divieto di sovracompensazione

Art. 20-undecies del d.l. 61/2023: gli interventi per la ricostruzione dei territori interessati dagli eventi alluvionali **a favore delle imprese**

- sono finalizzati a «assicurare il mantenimento dell'occupazione e l'integrale recupero della capacità produttiva»
- nel rispetto della normativa UE sul divieto di Aiuti di Stato il quale impone che «siano evitate sovracompensazioni» del danno
- cioè «la compensazione non [può superare] quanto necessario per consentire al beneficiario di ripristinare la situazione in cui si trovava prima della calamità» (Reg. 651/2014 UE, cons. 69)

Le perizie dovrebbero consentire al Commissario di verificare (oltre al nesso di causalità, pre-esistenza e stato legittimo) anche

- la **correlazione** tra il ripristino/riparazione dei beni oggetto della domanda e la riattivazione dell'impresa
- la **proporzionalità** tra i beni oggetto della domanda e la natura dell'attività d'impresa svolta in termini di congruità e ragionevolezza

Faenza, 18 gennaio 2024 - avv. Carlo Baseggio

13

13

## II.6 Collaborazione con il Commissario

I beneficiari sono tenuti

- eseguire i pagamenti relativi agli interventi effettuati esclusivamente attraverso **bonifico bancario**: non sono riconosciuti contributi per pagamenti in contanti
- **fornire tutte le informazioni** necessarie ai fini della valutazione, monitoraggio e controllo
- **consentire l'accesso** al personale incaricato dal comune o dal Commissario straordinario a tutti i documenti relativi al contributo concesso per danni subiti
- rendere possibili eventuali sopralluoghi ed **ispezioni sui beni** di cui è stato dichiarato il danneggiamento, il ripristino o la ricostruzione

Faenza, 18 gennaio 2024 - avv. Carlo Baseggio

14

14



### III. Limiti all'erogazione del contributo

15

15

### III.1 Risorse disponibili

Art.20-sexies, c.3 d.l. 61/2023: attraverso le ordinanze commissariali sono erogati contributi *«sulla base dei danni effettivamente verificatisi, fino al 100 per cento delle spese occorrenti e comunque nei limiti **delle risorse disponibili sulla contabilità speciale**»*

(che, ad oggi, sono quelle indicate nell'art. 22 dello stesso d.l., in attesa dell'eventuale attivazione di un sistema di credito d'imposta simile a quello utilizzato per i finanziamenti post-sisma 2012)

Faenza, 18 gennaio 2024 - avv. Carlo Baseggio

16

16

## III.2 Danno indennizzabile

Art.20-sexies, c.3 d.l. 61/2023: attraverso le ordinanze commissariali sono erogati contributi «*sulla base dei danni effettivamente verificatisi, **fino al 100 per cento delle spese occorrenti ...***»

Sono previsti contributi solo per ripristinare e riparare i danni attivi causati dall'alluvione (danno emergente) mentre **non** è previsto indennizzo per

- la perdita del reddito d'impresa dovuta alla sospensione dell'attività a seguito dell'evento
- altre ipotesi di mancato guadagno, possibile o potenziale a seguito dell'evento (lucro cessante)
- lavori effettuati 'in proprio' o 'in economia'

Faenza, 18 gennaio 2024 - avv. Carlo Baseggio

17

17

## III.3.1 Valore di mercato [IMPRESE]

Il costo della **riparazione** ammessa a finanziamento non può superare il valore di mercato del bene danneggiato prima dell'alluvione indicato nella perizia sulla base di listini ufficiali/prezziari/mercuriali

NOTA BENE: costi maggiori eventualmente già sostenuti non sono rimborsabili

Ove un bene non sia riparabile, verrà ammessa a finanziamento la sua **sostituzione** mediante l'acquisto di un bene nuovo

- uguale (ove ancora in commercio)
- funzionalmente equivalente (se l'originale è fuori commercio)

**In ogni caso** «*il ripristino o la sostituzione con beni uguali o equivalenti non potrà eccedere in quantità quello dei beni distrutti o danneggiati, purché con le stesse funzionalità e caratteristiche*»

Faenza, 18 gennaio 2024 - avv. Carlo Baseggio

18

18

### III.3.2 Valore di mercato

[PRIVATI]

Nelle attività di ripristino e di riparazione dai danni agli immobili privati, non possono essere oggetto di contributo le migliorie alle abitazioni, fatta eccezione adeguamenti normativi attinenti alla sicurezza o agli aspetti igienico-sanitari

A titolo esemplificativo (FAQ 59- rilascio 1):

- è ammessa a contributo la sostituzione di una centrale termica non riparabile con una nuova a norma
- mentre eventuali interventi aggiuntivi, quali un "cappotto termico" non già presente all'atto degli eventi alluvionali, non sono ammessi a contributo

Faenza, 18 gennaio 2024 - avv. Carlo Baseggio

19

19

### III.4 Altre fonti di indennizzo (divieto di cumolo)

E' ammessa la possibilità di cumulare l'indennizzo con altre agevolazioni o indennizzi «*corrisposti o da corrispondersi, fruiti o fruibili per le medesime finalità*» post-alluvione

Essi concorrono a raggiungere il massimo del danno ammissibile a contributo che non può superare il **100% del contributo ammissibile** in relazione al danno riconosciuto in perizia

*Esempio x imprese:* danno periziato: 100

- assicurazione: 30

- raccolta fondi privata (crowdfunding): 20

- altre sovvenzioni: 5

massimo indennizzo liquidabile dal Commissario: 45

*Esempio per privati:* il CIS eventualmente contribuisce al raggiungimento del 100%

Nota bene: la mancata produzione della documentazione attestante il percepimento di altre forme di indennizzo **comporta la decadenza** dall'intero contributo commissariale

Faenza, 18 gennaio 2024 - avv. Carlo Baseggio

20

20

### III.5.1 Continuità dell'impresa (al momento della domanda)

Al momento della domanda l'impresa

- deve essere attiva
- non deve avere trasferito la proprietà ad altra impresa dopo l'alluvione

L'impresa che

- **ha sospeso l'attività** può presentare richiesta di contributo solo se riprende l'attività entro la data prevista per la rendicontazione delle spese
- **ha cessato l'attività o trasferito la proprietà(\*)** ad altra impresa decade dal contributo eventualmente concesso (salvo le eccezioni previste)

(\*) sono previste eccezioni purché la sede societaria resti nel territorio della Regione Emilia-Romagna

### III.5.2 Continuità dell'impresa (dopo la presentazione della domanda)

Per ottenere la liquidazione del saldo del contributo l'impresa beneficiaria deve restare attiva

- in caso di liquidazione giudiziale, a procedure di liquidazione coatta amministrativa o a procedure fallimentari in genere

*«il contributo è liquidato solo all'atto della presentazione integrale della documentazione attestante l'avvenuta realizzazione degli interventi proposti»*

- in caso di liquidazione volontaria

*«il contributo viene revocato e quello eventualmente erogato deve essere rimborsato, con gli interessi legali»*

### III.6

#### Rimborsabilità:

- costi di istruttoria
- IVA

Rientrano nelle spese ammissibili i **costi per gli onorari dei professionisti** abilitati e/o consulenti incaricati da privati e imprese per sulla base delle percentuali massime indicate nelle ordinanze.

L'**IVA** è ammissibile a contributo solo se non recuperabile dal beneficiario

(Incertezza sul regime IVA dei costi professionali: nelle ordinanze risulta che per le imprese: «al loro dell'IVA» mentre per i privati «al netto dell'IVA» mentre, ragionevolmente, dovrebbe essere il contrario)

Faenza, 18 gennaio 2024 - avv. Carlo Baseggio

23

23

### IV.

#### Controlli amministrativi



24

## IV.1 In sede di domanda (Comuni)

I Comuni in fase di primo esame della domanda presentata dal richiedente verificano

1. la **spettanza** e l'**entità** del contributo richiesto sulla base delle domande presentate
2. lo **stato legittimo** dei fabbricati oggetto di richiesta
3. che nella perizia sia presente l'**attestazione** del nesso di causalità
4. la **correttezza della quantificazione** del danno indicata in perizia con eventuale riquantificazione (anche a netto degli altri indennizzi dichiarati dal richiedente)

Successivamente comunicano al soggetto beneficiario l'entità del contributo e, se accettato (espressamente o con silenzio assenso), lo trasmettono al Commissario

## IV.2 In sede di erogazione dell'anticipo (Commissario)

Il Commissario, ricevuta la comunicazione dal parte dei Comuni

1. procede a verifiche documentali «*allo scopo di **verificare il rispetto degli obblighi previsti** [dalle ordinanze] **e la veridicità delle dichiarazioni ed informazioni prodotte** [dai beneficiari]*»
2. accerta la presenza nei contratti della **clausola di tracciabilità**

Quindi, comunica l'importo del contributo complessivamente spettante e tempi di completamento degli interventi (a pena di decadenza dal contributo) e liquida l'anticipazione

### IV.3 In sede di saldo Comuni + Commissario

Ricevuta dal beneficiario la richiesta di saldo il **Comune** deve verificare la completezza e la regolarità di tutta la documentazione presentata verificando:

1. la regolarità formale dei giustificativi di spesa
2. la piena coerenza delle spese documentate con l'intervento riconosciuto dal decreto di concessione
3. la corrispondenza tra la documentazione tecnica e la documentazione di spesa
4. i bonifici bancari e l'esatta indicazione del titolo di spesa quietanzato con la presenza del CUP assegnato in fase di concessione (o un'autodichiarazione che attesti il nesso tra le spese sostenute e il CUP)
5. verifica degli estratti conto o documenti analoghi con effettiva registrazione del bonifico bancario

Sulla base di quanto trasmetto dal Comune il **Commissario**

- **procede a verifiche in loco, anche a campione**, «allo scopo di verificare il completamento degli interventi e la veridicità delle dichiarazioni ed informazioni prodotte [dal beneficiario] per le quali sia stato adottato uno o più decreti di concessione dei contributi»

Faenza, 18 gennaio 2024 - avv. Carlo Baseggio

27

27

### IV.4 Esito del procedimento

In esito alle predette verifiche il Commissario

- se tutto regolare: **procede alla liquidazione** del contributo riconosciuto dal decreto di concessione
- se le spese effettivamente sostenuta / documentata / ritenuta coerente con l'intervento finanziato risultano inferiori ai costi ammessi: **ridetermina in riduzione il contributo**
- se emerge che «i contributi sono stati concessi in carenza dei necessari presupposti»
  - **dispone l'annullamento o la revoca** (totale o parziale) del contributo
  - «**provvede a richiedere [ai beneficiari] la restituzione delle eventuali somme indebitamente percepite**» oltre agli interessi legali dalla data dell'erogazione al saldo.

Faenza, 18 gennaio 2024 - avv. Carlo Baseggio

28

28

## IV.5 Altri casi di revoca

La revoca del contributo è altresì disposta nel caso

- che le dichiarazioni rese risultino **non veritiere**
- vi sia stata la **rinuncia** da parte del destinatario del contributo
- il destinatario del contributo risulti assegnatario di **altri contributi** volti a risarcire i medesimi danni
- il beneficiario non ottemperi all'obbligo di **rendicontazione**
- il beneficiario risulti **cessato, cancellato o in liquidazione** volontaria
- il beneficiario risulti in **procedura fallimentare** o assimilate (salvo il caso in cui il curatore non assuma l'obbligo di completare la realizzazione del progetto ammesso ai contributi)
- il beneficiario **non concluda** la realizzazione del progetto ammesso nei termini assegnati
- il beneficiario abbia **omesso di inserire specifica clausola di tracciabilità** finanziaria nei contratti

Faenza, 18 gennaio 2024 - avv. Carlo Baseggio

29

29

## V. Controlli giurisdizionali



30

30

## V.1 In sede civile (beneficiario)

Il beneficiario degli indennizzi post-alluvione può contestare le scelte del Commissario

- in sede di domanda: ammissione/quantificazione del finanziamento
- in sede di erogazione del saldo: revoca totale/parziale del finanziamento

proponendo **azione di accertamento del diritto e condanna all'erogazione** avanti al Tribunale Civile (attenzione al foro erariale: art. 25 c.p.c.) in ragione del carattere vincolato dell'attività del Commissario

Faenza, 18 gennaio 2024 - avv. Carlo Baseggio

31

31

## V.2 In sede erariale (Procura regionale presso la Corte dei Conti)

La distrazione di risorse pubbliche dalle finalità cui sono preordinate costituisce danno erariale il cui recupero è affidato alla giurisdizione speciale della Corte dei Conti.

Sono soggetti alla giurisdizione delle Corte dei Conti

- il **personale pubblico** (del Commissario e/o dei Comuni)
- **i soggetti privati** coinvolti nelle attività funzionali all'erogazione
  - il beneficiario del finanziamento
  - gli altri soggetti che abbiano tratto utilità dall'indebita percezione
  - il professionista che abbia prestato attività a favore del beneficiario in attività che abbiamo consentito l'indebito ottenimento di beneficio pubblici

Faenza, 18 gennaio 2024 - avv. Carlo Baseggio

32

32

## V.3 In sede penale (Procura della Repubblica)

Anche il giudice penale può essere coinvolto:

- art. 640bis c.p. **Truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche** (fattispecie generale)
- art. 316ter c.p. **Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato** (fattispecie sussidiaria)
- art. 316bis c.p. **Malversazione a danno dello Stato**
- art. 76, c.3 dpr 445/2000 **Falsa autocertificazione**

Faenza, 18 gennaio 2024 - avv. Carlo Baseggio

33

33



34