



REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

**Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo
e delle Amministrazioni dello Stato**

presieduta dal Presidente della Corte dei conti Guido Carlino;

formata dai Magistrati:

Ermanno Granelli (Presidente della Sezione), Susanna Loi, Adriana La Porta, Maria Luisa Romano, Carmela Mirabella, Luisa D'Evoli, Nicola Bontempo, Mauro Oliviero, Laura Cafasso, Elena Brandolini, Laura D'Ambrosio, Stefano Castiglione, Alberto Rigoni, Marco Boncompagni, Daniele Bertuzzi, Fabia D'Andrea, Rossella Bocci, Valeria Franchi, Francesco Belsanti, Filippo Izzo, Donato Centrone, Roberto D'Alessandro, Giovanni Guida, Tullio Ferrari, Luigi Francesco De Leverano (relatore), Antonio Barrile, Ottavio Caleo, Laura Alesiani, Domenico Cerqua.

nell'adunanza generale dell'8 aprile 2024

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto del 12 luglio 1934, n. 1214;

VISTA la legge 21 marzo 1953, n. 161, concernente modificazioni al già menzionato testo unico;

VISTO l'art. 3, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO l'art. 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

VISTO l'art. 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007, n. 244;

VISTO il *"Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti"*,

approvato con deliberazione delle Sezioni Riunite n. 14/2000;

VISTO il decreto del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili 30 novembre 2021, n. 481;

VISTO il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 30 ottobre 2023, n. 186, concernente il *“Regolamento recante la riorganizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti”*;

VISTO il decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123, *“Riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e potenziamenti dell’attività di analisi e valutazione della spesa, a norma dell’articolo 49 della legge 31 dicembre 2009, n. 196”*;

VISTO il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50;

VISTO il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;

VISTO il regio decreto 23 maggio 1924, n. 827;

VISTO il decreto di approvazione del contratto PRFI – Provv. OO.PP. Toscana, Marche ed Umbria B11305PG – prot. n. 3806 del 29 febbraio 2024 *“Nuovo complesso penitenziario in Perugia, sito in Perugia – località Capanne – Lavori di realizzazione di nuovo padiglione”* – D.P. prot. n. 2765 in data 14 febbraio 2024;

VISTA la nota istruttoria n. 574 del 4 marzo 2024 formulata dall’Ufficio di controllo per l’Umbria;

VISTA la risposta fornita dall’Amministrazione con nota prot. n. 4252 del 7 marzo 2024 (acquisita al protocollo della Sezione regionale di controllo per l’Umbria in data 7 marzo 2024);

VISTA la relazione in data 25 marzo 2024 (prot. n. 738) con la quale il Magistrato istruttore dell’Ufficio di controllo per l’Umbria ha proposto al Consigliere delegato del medesimo Ufficio il deferimento alla Sezione centrale del controllo preventivo di legittimità della pronuncia sulla legittimità del menzionato atto, previa risoluzione di questione di massima di interesse generale;

VISTA la nota prot. n. 737 del 25 marzo 2024 con la quale il Consigliere delegato al controllo di legittimità della Sezione regionale di controllo per l’Umbria ha chiesto al Presidente della Corte dei conti, ai sensi dell’art. 3, comma 3, del citato Regolamento delle funzioni di controllo della Corte dei conti, il deferimento della pronuncia sul visto di legittimità del provvedimento sopra indicato all’adunanza generale della Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato;

VISTA l’ordinanza in data 29 marzo 2024, con la quale il Presidente della Corte dei conti ha convocato il Collegio in adunanza generale per l’udienza odierna;

VISTA la nota prot. n. 15918 in data 29 marzo 2024, con la quale la Segreteria della Sezione ha comunicato la già menzionata convocazione a: Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Capo di gabinetto; Presidenza del Consiglio dei ministri - Segretario Generale e Dipartimento della funzione pubblica; Ministero dell'economia e delle finanze - Capo di gabinetto, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;

VISTA la relazione istruttoria del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Dipartimento per le opere pubbliche, le politiche abitative - Provveditorato interregionale alle opere pubbliche per la Toscana, le Marche e l'Umbria acquisita a prot. n. 17276 del 4 aprile 2024;

UDITI il relatore, Cons. Luigi Francesco De Leverano, i rappresentanti dell'Amministrazione in parola nelle persone del Dott. Giovanni Salvia e dell'Ing. Carla Macaione e la rappresentante dell'Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Dott.ssa Paola Della Valle;

con l'assistenza della Dott.ssa Maria Enrica Di Biagio, in qualità di Segretario di adunanza.

Ritenuto in

FATTO

1. In data 29 febbraio 2024 alla Sezione regionale di controllo per l'Umbria è pervenuto, per essere sottoposto al controllo preventivo di legittimità di cui all'art. 3, comma 1, della legge n. 20 del 1994, il decreto di approvazione del contratto PRFI - Provv. OO.PP. Toscana, Marche ed Umbria B11305PG - prot. n. 3806 del 29 febbraio 2024 *"Nuovo complesso penitenziario in Perugia, sito in Perugia - località Capanne - Lavori di realizzazione di nuovo padiglione"* - D.P. prot. n. 2765 in data 14 febbraio 2024, riportato in epigrafe, controfirmato dall'ingegnere dirigente con il quale è stato reso esecutivo il contratto di appalto n. 3593 stipulato il 15 gennaio 2024 relativo all'incarico della progettazione definitiva ed esecutiva, nonché all'esecuzione dei lavori di realizzazione di detta opera.

Una volta ricevuto ed esaminato preliminarmente il decreto di approvazione in questione, sono stati chiesti in sede istruttoria (vds. nota n. 574 del 4 marzo 2024 riportata anch'essa in epigrafe) al citato Provveditorato interregionale i seguenti documenti:

- l'elenco degli incarichi conferiti alla dirigente ingegnere nel periodo compreso tra l'indizione della gara e la sottoscrizione del citato decreto di approvazione del contratto in questione;
- l'elenco degli incarichi conferiti al funzionario amministrativo, quale Ufficiale rogante, nello

stesso periodo di quello chiesto per il succitato dirigente ingegnere;

- la disposizione provveditoriale n. 6091 del 19 marzo 2023 e l'ordine di servizio n. 23/2023;
- la delega conferita al più volte citato dirigente ingegnere quale organo delegato dal Provveditore interregionale per i procedimenti di stipula della sede coordinata di Perugia, località dove sarà eseguita l'opera.

Sempre con la stessa nota istruttoria, indirizzata anche alle due Ragionerie territoriali dello Stato coinvolte (Firenze – Prato e Perugia – Terni), sono state chieste delucidazioni circa il criterio seguito per l'individuazione della competenza territoriale in merito all'invio del provvedimento in parola. Ciò in quanto il decreto di approvazione è stato trasmesso per il controllo di regolarità amministrativo e contabile alla Ragioneria territoriale dello Stato toscana mentre, per il controllo preventivo di legittimità, alla Sezione regionale di controllo per l'Umbria.

Nel fornire il richiesto riscontro il citato Provveditorato interregionale ha confermato di aver sottoposto gli atti di spesa dell'appalto al controllo contabile della Ragioneria territoriale dello Stato fiorentina perché, dall'avvenuto accorpamento dei tre precedenti Provveditorati regionali, quest'ultima è competente ad effettuare i controlli su tutti i provvedimenti relativi agli appalti eseguiti, ad eccezione di opere eventualmente appaltate antecedentemente a detto accorpamento, invocando, peraltro, prassi applicative; ha confermato, altresì, l'indicazione della Sezione regionale di controllo per l'Umbria per l'apposizione del visto preventivo di legittimità per ragioni di competenza territoriale.

1.1 L'opera da realizzare, per un importo complessivo di euro 10.500.000,00, poi aumentato a euro 15.930.000,00, presso il penitenziario di Perugia, località "Capanne", rientra nel più ampio progetto di riordino delle carceri italiane finanziato con fondi PNC, destinati ad integrare quelli del PNRR. Una volta approvato con D.P. n. 6095 del 29 marzo 2023 il progetto di fattibilità tecnica ed economica, redatto in data 30 novembre 2022 da un operatore economico esterno, si è proceduto ad esperire una procedura aperta di rilievo comunitario, ai sensi dell'art. 60 del d.lgs. n. 50/2016, per l'affidamento dell'appalto integrato della progettazione definitiva ed esecutiva, nonché l'esecuzione dei lavori e poi, con D.P. n. 17319 del 23 settembre 2023, ad approvarne la proposta di aggiudicazione in favore dell'operatore economico "Nidaco Costruzioni s.r.l.", avente sede legale in Venafro (IS).

In data 15 gennaio 2024 si è provveduto alla stipula del contratto n. 3593, con il quale è stata appaltata l'opera al citato operatore economico per un importo, al netto del ribasso del 23,75 per cento, di euro 9.813.820,27, di cui euro 8.776.178,32 per i lavori, euro 716.523,42 per

la progettazione definitiva ed esecutiva ed euro 321.118,53 per i costi di attuazione dei piani di sicurezza non soggetti a ribasso.

1.2 Trattandosi di un contratto con importo superiore alla soglia di rilievo comunitario, il D.P. n. 2765 datato 14 febbraio 2024 (con il quale è stato approvato e reso esecutivo il citato contratto) è stato sottoposto, con nota n. 3332 in data 22 febbraio 2024, alla Sezione regionale di controllo per l'Umbria della Corte dei conti, per il controllo preventivo di legittimità prescritto dall'art. 3, comma 1, lettera g), della legge n. 20/1994.

1.3 Sempre il citato Provveditorato interregionale, oltre a fornire alcuni documenti, con la relazione istruttoria n. 17276 del 4 aprile 2024 ha evidenziato alcune questioni tecnico-procedurali circa il caricamento delle fatture, la loro accettazione e contabilizzazione, la conseguente predisposizione degli ordinativi di impegno e l'emissione degli ordinativi informatici di gara; funzioni per le quali sono abilitate sia la sede centrale (Firenze), sia quelle coordinate di Ancona e Perugia, nella fattispecie il 5° ufficio del Provveditorato interregionale in parola dislocato nel capoluogo della Regione Umbria. Inoltre, il più volte citato Provveditorato ha ritenuto di far svolgere i controlli previsti alle rispettive Ragionerie territoriali dello Stato di queste due ultime sedi coordinate solo allorché si tratti di fondi residui. Tra l'altro, il citato Provveditorato ha ribadito l'unitarietà che la Ragioneria territoriale dello Stato di Firenze garantirebbe; prova ne è, ad esempio, la registrazione dei DAR (Decreti Accertamento Residui) che, benché i fondi siano ripartiti su base regionale, è effettuata, trattandosi di un Provveditorato interregionale unico titolare di spesa, in modo unitario, al fine di garantirne la necessaria omogeneità ed uniformità di trattazione.

Nel caso in ispecie il Provveditorato interregionale ha fatto anche presente di aver adottato il principio dell'“*apparenza*” con la valorizzazione dell'aspetto relativo alla sede di Perugia, presente nell'intestazione dell'atto del Provveditorato interregionale - “*Sede coordinata di Perugia*” - ambito territoriale nel quale, peraltro, dovrà essere effettuato l'intervento programmato.

1.4 Per quanto riguarda la delega conferita al dirigente ingegnere, il citato Provveditorato interregionale ha comunicato di essersi ispirato all'art. 17, comma 1-bis del d.lgs. n. 165/2001, che prevede, ferma restando la responsabilità in capo al Provveditore unico per le tre Regioni, la possibilità di delegare lo svolgimento di compiti, tra i quali la stipula di contratti, salvaguardando conseguentemente, vista l'assenza del titolare della sede di Perugia, la regolarità della procedura seguita e la continuità dell'azione amministrativa. Peraltro, tale dirigente ingegnere, incardinata in Ancona, è stata delegata per i contratti di

appalto e gli atti negoziali della sede perugina con D.P. n. 19915 del 7 novembre 2023. Sempre il più volte citato Provveditorato ha reso noto, per inciso, che il 27 ottobre 2023 si è conclusa la procedura di valutazione dei *curricula* pervenuti per il conferimento dell'incarico di dirigente della sede perugina, proponendo, nelle more della designazione, un prolungamento di sei mesi del mandato precedentemente conferito al citato dirigente ingegnere. In seguito, il 30 gennaio 2024, è stato formalizzato definitivamente il contratto individuale in favore di tale dirigente, ammesso poi al visto dalla Sezione regionale di controllo per la Toscana della Corte dei conti.

1.5 Le precisazioni e le motivazioni addotte dall'Amministrazione in parola non hanno, tuttavia, trovato la condivisione dell'Ufficio di controllo, il quale ha ritenuto che:

- il rifarsi a prassi applicative non sembra supportare adeguatamente le azioni poste in essere dal citato Provveditorato interregionale, anche sulla base della sua articolazione su cinque uffici, dei quali il 5°, come detto, ha sede in Perugia; tale ufficio ha competenze tecnico-amministrative con riferimento al bacino di utenza ed al rispettivo ambito territoriale, tra le quali quella dell'attività tecnica per l'edilizia carceraria, nonché figura come stazione appaltante, mentre il 1° ufficio, sito in Firenze, svolge funzioni complesse attinenti, tra l'altro, al bilancio ed alla contabilità. Ciò anche al fine di garantire l'alterità tra ufficio sottoscrittore e approvante;
- una precedente deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Toscana (delibera n. 23/2021/PREV) ha ritenuto di radicare la competenza territoriale per l'esercizio del controllo preventivo di legittimità sulla base della sede di appartenenza del soggetto che ha adottato il provvedimento amministrativo oggetto dell'attività di controllo. Prassi ribadita in seguito con una ulteriore deliberazione (delibera n. 103/2021/PREV), nella quale era stata implicitamente acclarata la propria competenza nel ricusare il visto di legittimità su un provvedimento formalmente intestato al Provveditorato interregionale, sede coordinata di Ancona, adottato congiuntamente al Provveditore interregionale dal dirigente del Provveditorato in questione che, all'epoca, prestava servizio nella sede marchigiana;
- il provvedimento è privo di una qualsiasi sottoscrizione da parte di un dirigente coordinatore e responsabile della sede di Perugia, vista la vacanza della posizione organica a partire dal 18 settembre 2023, data coincidente con la cessazione dal servizio del precedente dirigente ingegnere coordinatore e responsabile della sede di Perugia.

In sintesi, la questione sollevata dalla Sezione regionale di controllo per l'Umbria pone in evidenza un'apparente distonia in tema di competenza territoriale.

Sullo sfondo si staglia anche la questione circa l'individuazione della Ragioneria territoriale dello Stato competente, che dovrebbe andare di norma di pari passo con quella della Sezione regionale di controllo, competente per territorio, deputata ad esercitare il controllo preventivo di legittimità.

1.6 Il Consigliere delegato, nel condividere le argomentazioni svolte dal Magistrato istruttore, in data 25 marzo 2024, in conformità a quanto previsto dall'art. 3, comma 3, della deliberazione delle Sezioni Riunite n. 14/DEL/2000, e successive modificazioni, recante il *"Regolamento delle funzioni di controllo della Corte dei conti"*, ha chiesto il deferimento all'adunanza generale della Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato allo scopo di dirimere la distonia emersa e di poter, conseguentemente, individuare l'ufficio competente ad adottare il decreto di approvazione dei contratti stipulati, quali stazioni appaltanti, delle sedi coordinate dei Provveditorati interregionali, nonché ammettere o meno il decreto di approvazione del contratto stipulato al visto preventivo di legittimità ed alla conseguente registrazione da parte della Sezione regionale di controllo competente per territorio, aggiungendo eventualmente alcuni ulteriori elementi che perimetrino meglio l'atto, come la mera intestazione sul frontespizio del citato decreto di approvazione della sede coordinata. Tale valutazione di legittimità presuppone la risoluzione di una questione di massima di particolare interesse generale, suscettibile di applicazione generalizzata.

Allo stesso tempo, il Consigliere delegato remittente ha precisato che le questioni delle quali viene chiesta la risoluzione involgono due problematiche specifiche le quali, tuttavia, risultano collegate alla luce delle argomentazioni addotte dall'Amministrazione in parola a sostegno del proprio operato.

1.6.1 La prima questione posta è se l'*"ufficio competente all'adozione del decreto di approvazione dei contratti stipulati, quali stazioni appaltanti, dalle sedi coordinate dei Provveditorati interregionali debba essere individuato nel medesimo ufficio che ha stipulato il contratto ovvero nel 1° ufficio del medesimo Provveditorato interregionale (sito in Firenze), ovvero da altra articolazione del Provveditorato;"*.

1.6.2 Relativamente alla seconda questione, che impone una risoluzione chiarificatrice tenuto conto degli importanti riflessi in termini di competenza territoriale per il controllo sugli atti rispetto alle ordinarie competenze territoriali delle Sezioni regionali (art. 2, comma

7, della citata deliberazione Sezioni Riunite n. 14/DEL/2000), involge la seguente problematica: *"se in presenza di un atto formalmente intestato alla sede coordinata del Provveditorato interregionale avente sede nella regione, la sezione regionale di controllo competente all'esercizio del controllo preventivo di legittimità debba essere individuata in quella avente sede nella medesima regione della sede coordinata sulla base della mera intestazione riportata nell'atto adottato ovvero se debbano essere valutati ulteriori elementi, quali, ad esempio, la sede presso la quale sono incardinati i sottoscrittori del decreto."*

1.7 Per meglio inquadrare la questione si riporta quanto segue:

- il D.M. 30 novembre 2021, n. 481, all'art. 10, comma 4, ha determinato che il Provveditorato interregionale alle OO.PP. delle tre Regioni amministrative in questione (Toscana, Marche ed Umbria) *"...ha sede in Firenze con due sedi coordinate in Ancona e Perugia;"*. Lo stesso D.M. ha articolato il citato Provveditorato in cinque uffici, dei quali i primi tre hanno sede a Firenze, il 4° ad Ancona ed il 5° a Perugia. Inoltre, a norma del combinato disposto dell'art. 9, comma 4, e dell'art. 10, comma 4, del citato D.M. 30 novembre 2021, n. 481, il 5° ufficio, a competenza tecnico-amministrativa, con sede in Perugia, ha tra i suoi compiti di stazione appaltante anche l'*"attività tecnica per l'edilizia di sicurezza (carceraria)"*. Per contro, ad esempio, il 1° ufficio *"Risorse umane, affari generali, programmazione, bilancio e contabilità"*, con sede in Firenze, svolge i seguenti compiti: gestione contabile degli interventi di competenza, servizi generali e spese di funzionamento, attività amministrativo-contabile finalizzata all'esecuzione dei contratti di lavori e dei servizi, coordinamento del bilancio e gestione delle risorse finanziarie di competenza del Provveditorato interregionale;
- il D.P.C.M. 30 ottobre 2023, n. 186, oltre a confermare la succitata articolazione prevede, all'art. 8, comma 2, che *"A ciascun Provveditorato Interregionale è preposto un dirigente di livello generale denominato "Provveditore per le opere pubbliche..."*. Il successivo comma 4 definisce il Provveditore quale *"...datore di lavoro nelle sedi di competenza"*. Poi, al successivo comma 5, si stabilisce che *"Presso ogni sede coordinata del Provveditore per le opere pubbliche, d'intesa con il Capo dipartimento, che informa previamente il Ministro, nel rispetto del contingente dirigenziale non generale attribuito all'ufficio decentrato, nomina un dirigente coordinatore e responsabile della sede coordinata al quale possono essere attribuite anche funzioni vicarie"*;
- l'art. 3 della legge n. 20 del 1994 sembra prediligere il criterio della sede dell'organo dell'Amministrazione dello Stato che adotta l'atto;
- l'art. 2, comma 7, del *"Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti"* prevede che il controllo di legittimità spetti alla Sezione regionale di controllo per le Amministrazioni dello Stato insistenti nel territorio di competenza;

- l'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 123/2011 prevede che *“Il controllo di regolarità amministrativa e contabile sugli atti adottati dalle amministrazioni statali centrali e periferiche è svolto, rispettivamente, dagli Uffici centrali del bilancio operanti presso ciascuna amministrazione centrale, dall'ufficio centrale di ragioneria presso l'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato e dalle ragionerie territoriali dello Stato secondo il proprio ambito di competenza.”*. Il successivo comma 3 stabilisce che *“Gli atti di spesa adottati dalle amministrazioni centrali dello Stato sono assoggettati al controllo dei rispettivi Uffici centrali di bilancio e dall'Ufficio centrale di ragioneria presso l'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato”*. Inoltre, il comma 5 del citato art. 3 prevede che *“Gli atti adottati dalle amministrazioni periferiche organizzate su base interprovinciale o interregionale sono sottoposti all'ufficio di controllo territorialmente competente rispetto alla sede dell'ufficio che ha adottato l'atto. Per particolari e motivate esigenze, con determina del Ragioniere generale dello Stato può essere stabilita una diversa competenza territoriale”*.

1.8 Con ordinanza del Presidente della Corte dei conti del 29 marzo 2024 è stato convocato il Collegio per l'adunanza generale dell'8 aprile 2024.

1.9 In tale sede il Provveditorato interregionale alle opere pubbliche per la Toscana, Marche e l'Umbria ha ribadito sostanzialmente le argomentazioni già espresse sia in occasione della risposta ai rilievi istruttori, sia in sede di relazione istruttoria.

1.10 L'Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, convenuto per l'occasione in adunanza, ha fornito un parere espresso dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale di finanza in data 13 febbraio 2024, prot. n. 3747, in risposta ad un quesito formulato circa la competenza territoriale sia degli UCB (Uffici centrali di bilancio), sia delle RTS (Ragionerie territoriali dello Stato) sulla regolarità amministrativa e contabile ed eventuale discarico di alcuni rendiconti delle contabilità speciali per gli esercizi finanziari 2015, 2016, 2017, 2019 e 2022, intestato ad un funzionario delegato incardinato presso il Provveditorato alle opere pubbliche del Triveneto.

1.11 All'odierna adunanza, i rappresentanti del Provveditorato interregionale alle opere pubbliche per la Toscana, le Marche e l'Umbria e la rappresentante dell'UCB presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti hanno, ognuno per quanto di propria competenza, ribadito la conformità a legge del decreto in esame.

Nel sottolineare, poi, la complessità delle articolazioni del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e dell'ampio decentramento che è stato realizzato, gli intervenuti di detta Amministrazione hanno inoltre asserito che l'organizzazione messa in atto semplifica ed agevola di molto il loro operato.

DIRITTO

2. La Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato è chiamata a pronunciarsi, previa risoluzione di questione di massima di interesse generale, sulla individuazione della Sezione regionale di controllo competente ad effettuare l'esame preventivo di legittimità sul decreto di approvazione del contratto PRFI – Provv. OO.PP. Toscana, Marche ed Umbria B11305PG, prot. n. 3806, del 29 febbraio 2024 *“Nuovo complesso penitenziario in Perugia, sito in Perugia – località Capanne – Lavori di realizzazione di nuovo padiglione”* – D.P. prot. n. 2765 in data 14 febbraio 2024, controfirmato dall'ingegnere dirigente, con il quale è stato reso esecutivo ed esecutorio il contratto di appalto n. 3593 stipulato il 15 gennaio 2024, relativo all'incarico della progettazione definitiva ed esecutiva, all'esecuzione dei lavori di realizzazione di detta opera, nonché sulla sua conseguente registrazione.

Per tale decreto, la Sezione regionale di controllo per l'Umbria, alla quale è stato sottoposto per competenza territoriale, ha rilevato la necessità della risoluzione di due problematiche specifiche tra di esse collegate, di cui la prima dirimente ai fini della valutazione di legittimità dell'atto deferito. Trattasi di questione di massima di particolare importanza, suscettibile di applicazione generalizzata.

Di conseguenza, ha rimesso la questione all'adunanza generale di questa Sezione centrale, in conformità a quanto previsto dall'art. 3, comma 3, della deliberazione delle Sezioni Riunite n. 14/DEL/2000, e successive modificazioni, recante il *“Regolamento delle funzioni di controllo della Corte dei conti”*.

3. Come già prospettato in parte narrativa, la prima questione rimessa concerne la corretta individuazione dell'ufficio competente, in base al D.M. 30 novembre 2021, n. 481, art. 10, comma 4, il cui contenuto è stato successivamente confermato dal D.P.C.M. 30 ottobre 2023, n. 186, art. 8, comma 1, lettera d), e comma 2. Se, cioè, ci si debba riferire all'ufficio che ha adottato il decreto di approvazione dei contratti stipulati, quali stazioni appaltanti, dalle sedi coordinate dei Provveditori interregionali ovvero, in alternativa, all'ufficio che ha stipulato il contratto, nella fattispecie il 5° ufficio con sede in Perugia quale stazione appaltante. Ciò in quanto non sono rivendibili nelle norme né una specifica indicazione, né un criterio su chi debba adottare il provvedimento in questione. Al riguardo, la Sezione ritiene di dover privilegiare il *“criterio della prossimità territoriale”*, atteso che il 5° ufficio svolge le funzioni di stazione appaltante relativamente al territorio di competenza anche perché abilitato e dotato di procedure e piattaforme informatiche che gli consentono di svolgere il

monitoraggio dello sviluppo dell'intervento e di effettuare tutte le operazioni previste dal sistema di contabilità generale dello Stato, tra le quali si rammentano la tenuta dell'anagrafica dei creditori, la registrazione degli importi contrattuali, l'accettazione e la contabilizzazione delle fatture pervenute e la predisposizione degli ordinativi di impegno. In sintesi, la sede coordinata è in grado di provvedere all'emissione degli ordinativi informatici di spesa.

Al citato "*criterio della prossimità territoriale*", con le dovute precisazioni, può abbinarsi il principio dell'"*apparenza*", attraverso la valorizzazione dell'intestazione, sul provvedimento, del luogo dell'ufficio (la sede coordinata) materialmente deputato all'istruttoria, avvalendosi del dirigente di sede o di un delegato del Provveditore.

4. Quanto alla seconda questione sollevata dalla Sezione regionale di controllo per l'Umbria, relativa alla individuazione della Sezione regionale competente per la valutazione di legittimità del decreto di approvazione del contratto in esame, il Collegio è dell'avviso che la Sezione regionale competente sia da individuare in quella per l'Umbria, in quanto ritiene di privilegiare la "*naturale*" competenza territoriale del Provveditore interregionale, che, di volta in volta, esercita le proprie funzioni apicali con riferimento alla sede coordinata dove si svolgono i lavori, onde favorire il decentramento e, conseguentemente, semplificare i controlli.

Tale orientamento a favore della competenza riferita agli uffici ubicati sul territorio (che potrebbe apparire più formale che sostanziale) si associa al "*criterio della prossimità territoriale*" degli organi di controllo rispetto all'opera da realizzare, avvicinando "*il controllore al controllato*". Tale prassi è, per di più, invalsa in molte Sezioni regionali di controllo. Inoltre, occorre tenere presente un altro criterio, oltre a quello della territorialità e dell'apparenza, ovvero quello della funzionalità, che, in questo caso, avvalora la soluzione interpretativa individuata.

Peraltro, il Provveditore interregionale è il vertice dell'organizzazione, ai sensi dell'art. 8, comma 2, del D.M. 30 ottobre 2023, n. 186, e, come tale, è anche "*datore di lavoro nelle sedi di competenza*" e può delegare alcune funzioni, tra le quali quelle "*vicarie*", ad un dirigente dei propri uffici. Alla luce di quanto esposto, per il caso sottoposto all'esame del Collegio, il Provveditore ha attratto a sé il provvedimento, essendo peraltro vacante la posizione organica di dirigente responsabile della sede coordinata di Perugia.

Per inciso, si ritiene pacifica la assoggettabilità a controllo preventivo di legittimità del decreto di approvazione del contratto in esame, alla luce della consolidata giurisprudenza di questa Corte che, interpretando l'art. 3, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e

successive modificazioni ed integrazioni, ha individuato le fattispecie da qualificare come atti assoggettati a tale tipologia di controllo, avendo riguardo al loro contenuto, indipendentemente dal *nomen juris* attribuito (cfr.: *ex multis*: Corte dei conti, Sezione centrale del controllo di legittimità, del. n. 11/2011/PREV; del. n. 12/2009/PREV).

4.1 Alla luce delle argomentazioni sopra riportate, in relazione alla seconda questione rimessa, questa Sezione afferma la competenza della Sezione regionale di controllo per l'Umbria con riferimento alla ubicazione della sede coordinata del Provveditorato interregionale alle opere pubbliche per la Toscana, le Marche e l'Umbria in Perugia.

5. In conclusione, definita la questione preliminare di massima deferita, ai sensi dell'art. 3, comma 3, del vigente Regolamento delle funzioni di controllo, e non venendo in rilievo profili di illegittimità dell'atto, si può procedere all'ammissione al visto di legittimità ed alla conseguente registrazione del decreto di approvazione del contratto PRFI – Provv. OO.PP. Toscana, Marche ed Umbria B11305PG - prot. n. 3806 del 29 febbraio 2024 *“Nuovo complesso penitenziario in Perugia, sito in Perugia – località Capanne – Lavori di realizzazione di nuovo padiglione”* – D.P. prot. n. 2765 in data 14 febbraio 2024, controfirmato dal dirigente ingegnere, con il quale è stato reso esecutivo ed esecutorio il contratto di appalto n. 3593 stipulato il 15 gennaio 2024, avente ad oggetto la progettazione definitiva ed esecutiva, nonché l'esecuzione dei lavori di realizzazione di detta opera.

P. Q. M.

L'adunanza generale della Sezione centrale del controllo di legittimità, previa risoluzione della questione di massima rimessa ai sensi dell'art. 3, comma 3, del vigente Regolamento interno, ha deliberato di:

- affermare la competenza della Sezione regionale di controllo per l'Umbria, con riferimento agli atti adottati dalla sede coordinata di Perugia del Provveditorato interregionale alle opere pubbliche per la Toscana, le Marche e l'Umbria;
- ammettere al visto, e conseguente registrazione, il decreto di approvazione del contratto PRFI – Provv. OO.PP. Toscana, Marche ed Umbria B11305PG - prot. n. 3806 del 29 febbraio 2024 *“Nuovo complesso penitenziario in Perugia, sito in Perugia – località Capanne – Lavori di realizzazione di nuovo padiglione”* – D.P. prot. n. 2765 in data 14 febbraio 2024, controfirmato dal dirigente ingegnere, con il quale è stato reso esecutivo il contratto di appalto n. 3593, stipulato il 15 gennaio 2024, avente ad oggetto l'affidamento della progettazione definitiva ed esecutiva, nonché l'esecuzione dei lavori di realizzazione di detta opera.

Così deliberato in Roma, nella Camera di consiglio dell'8 aprile 2024.

Il Presidente
Guido Carlino
(firmato digitalmente)

Il Relatore
Luigi Francesco De Leverano
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria
Il Dirigente
Francesca Pluchinotta Palmeri
(firmato digitalmente)