REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

composta dai Magistrati:

Dott. Alfredo Grasselli	Presidente
Dott. Emanuele Scatola	Primo Referendario
Dott. Alessandro De Santis	Referendario (relatore)

Nella camera di consiglio del 16.10.2024

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

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTO l'art. 3 comma 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti e successive modificazioni e integrazioni;

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

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni;

VISTO il Decreto n. 657 del 5.4.2024, a firma del Direttore generale Direzione Generale Territoriale del Sud - sede di Napoli, del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;

VISTA la documentazione trasmessa e tutti gli atti acquisiti in sede istruttoria;

VISTO il rilievo istruttorio prot. Cdc n. 6248 del 17.9.2024, formulato dal Magistrato istruttore;

VISTA la risposta dell'Amministrazione, affidata alla nota acquisita al prot. Cdc n. 6360 del 23.9.2024;
VISTA la relazione del Magistrato istruttore, condivisa dal Consigliere delegato al controllo di legittimità sugli atti, con cui è stato richiesto il deferimento del provvedimento in esame alla Sezione Regionale di Controllo per la pronuncia collegiale sul visto;
VISTA l'ordinanza del Presidente aggiunto della Sezione Regionale di Controllo n. 117/2024 in data 4.10.2024, con la quale è stato convocato in data odierna il Collegio per l'esame e la summenzionata pronuncia;
Udito il relatore, Ref. Alessandro De Santis; presenti l'Amministrazione (per delega, nella persona della Dott.ssa Annamaria Bisogno e del Dott. Tommaso Boccieri) e la Ragioneria territoriale (nella persona della Dott.ssa Giulia Giordano).

FATTO

1. In data **5.4.2024**, il Direttore Generale, Ing. Umberto Volpe, autorizzava l'impegno di spesa di euro 46,50 "*per il versamento a favore del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti per il servizio di revisione auto, anticipato dal dott. Boccieri Tommaso, dipendente dell'ufficio di diretta collaborazione di Napoli del Direttore Generale*", il quale aveva provveduto al pagamento della predetta somma per la necessaria revisione di un'auto (tg. FN768FH) adibita a compiti istituzionali in materia di sicurezza stradale della Direzione Generale Territoriale del Sud - sede di Napoli, del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.
Come rappresentato dall'Amministrazione in sede istruttoria, con nota acquisita al prot. C.C. n. 6360 del 23.9.2024, l'art. 79 del Codice della strada prevede che tutti i veicoli a motore debbano essere tenuti in condizioni di massima efficienza, in modo da contenere i rumori e l'inquinamento entro i limiti stabiliti dalla legge, ragion per cui devono essere revisionati ogni due anni. Anche i veicoli adibiti a servizio di Polizia stradale, in dotazione a codesta amministrazione, possono effettuare la revisione periodica o presso officine autorizzate o presso gli uffici della Motorizzazione civile, secondo quanto previsto dalla L. n. 122/1992.
Nel caso di specie, il Dott. Boccieri aveva sostenuto in proprio la spesa in argomento, dal momento che – si legge nel Preambolo del Decreto in esame – non sono ammesse forme di pagamento alternative al versamento PagoPa. Il servizio veniva reso dagli Uffici di motorizzazione, sicché la somma veniva versata in favore del Ministero delle Infrastrutture

e dei Trasporti. L'amministrazione ha chiarito che, dovendo necessariamente pagare attraverso la piattaforma PagoPA e non essendo dotata di SPID, né di liquidità, né di conto corrente, riteneva opportuno far anticipare la spesa al dipendente Boccieri, che provvedeva ad eseguire il pagamento tramite l'applicativo della propria banca.

Sorgeva, pertanto, secondo quanto rappresentato dall'Amministrazione, la necessità di rimborsare il dipendente di quanto anticipato a vantaggio della stessa.

In data **30.04.2024 (Prot. n. 94153)**, la Ragioneria **formulava osservazioni** in merito alla regolarità amministrativa e contabile del decreto in oggetto, evidenziando plurimi motivi di illegittimità, dello stesso.

In primo luogo, si sottolineava che la normativa in materia di contabilità pubblica non prevede la possibilità che un dipendente anticipi spese normalmente a carico del bilancio dello Stato; inoltre, evidenziava come, in via generale, l'assunzione dell'impegno, costituendo un vincolo sulle previsioni di bilancio nell'ambito delle disponibilità finanziarie, deve necessariamente precedere l'inizio dell'esecuzione del contratto ai sensi dell'art. 34, comma 2, L. n. 196/2009, richiamando, a sostegno di quanto puntualizzato, la circolare MEF RGS n. 34 del 13.12.2018, nella quale si osserva che "*i dirigenti responsabili della spesa, prima di sottoscrivere le obbligazioni […] dovranno assicurarsi della presenza in bilancio delle necessarie risorse finanziarie*" e che "*nel caso in cui lo stanziamento del capitolo non fosse sufficiente a coprire l'onere derivante dall'obbligazione, il dirigente responsabile della spesa dovrà eventualmente utilizzare le forme di flessibilità previste dalla vigente normativa contabile per appostare in bilancio i fondi sufficienti per fare fronte all'obbligazione prima della sottoscrizione della stessa […]*".

Conseguentemente la Ragioneria, richiamato l'art. 10 del D.Lgs. n. 123/2011, invitava l'Amministrazione a fornire chiarimenti su quanto evidenziato nel foglio di Osservazioni.

In data **3.5.2024** – nei termini di legge – l'Amministrazione forniva i chiarimenti richiesti dalla Ragioneria, che si riportano come di seguito.

In via preliminare, chiariva che, prima di procedere al versamento della somma in favore del dipendente, aveva verificato la presenza in bilancio delle necessarie risorse finanziarie, "*assegnate dalla sede centrale con decreto prot. n.662 del 21.11.2013 di € 60.000,00 per E.F 2024*".

Inoltre, rispetto alla mancanza di una normativa in materia di contabilità pubblica che consentisse al dipendente di anticipare le spese di regola a carico del bilancio dello Stato, veniva osservato che quello in esame non era di certo il primo ordine di pagamento

finalizzato a tale scopo. A tal fine, richiamava a titolo esemplificativo vari ordini di pagamento che, in passato, erano stati registrati dalla RTS.

Ancora, veniva sottolineato il carattere di urgenza del pagamento in questione, giacché l'autovettura interessata era ordinariamente adibita al servizio di polizia stradale e la revisione era scaduta da tempo (precisamente, in data 29.2.2024). La mancata revisione avrebbe, dunque, determinato una inevitabile interruzione della attività istituzionale, con conseguente lesione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa.

Inoltre, veniva chiarito che, sebbene ai sensi del combinato disposto degli artt. 2, comma 2, del CAD (D.Lgs. n. 82/2005) e 15, comma 5 *bis*, del D.L. n. 179/2012, tutte le P.A. siano tenute a aderire al sistema di pagamento PagoPA, la Dgt-Sud ancora non poteva adoperare detta procedura. Pertanto, rappresentava che anche i principi di economicità, efficienza ed efficacia avevano suggerito l'opzione del pagamento diretto da parte del dipendente dei costi di revisione giacché, viceversa, l'Amministrazione avrebbe dovuto appaltare il servizio ad un centro autorizzato con una apposita procedura di affidamento, cosa che avrebbe comportato un aggravio non solo di tempo ma anche di spesa, posto che il costo della revisione sarebbe stato quantomeno di euro 77,24, oltre oneri di incasso, anziché di euro 46,50.

Avendo fornito i chiarimenti richiesti, il Direttore Generale concludeva con la **espressa dichiarazione di voler dare seguito, ai sensi dell'art. 10 D. Lgs. n. 123/11, al decreto** per il quale erano state mosse le menzionate osservazioni.

Con nota del 27.5.2024, la Ragioneria comunicava alla Dgt-Sud di aver dato esecuzione al provvedimento ai sensi dell'art. 10 cit. e precisava che: *"[…] la predetta assunzione dell'impegno al fine di rimborsare pagamenti anticipati per conto dell'Amministrazione dai propri dipendenti in assenza di norme giuscontabili che disciplinino tale procedura, costituisca un sostanziale riconoscimento di debito da parte della Amministrazione nei confronti dei citati dipendenti …"*.

Conseguentemente, veniva investita dell'esame del decreto questa Sezione regionale di controllo (Prot. Cdc. n. 3576 del 29.5.2024).

Definito il quadro istruttorio, con la Relazione di deferimento del 23 settembre 2024, il Magistrato istruttore, d'accordo con il Consigliere delegato, ha deferito contestualmente tutte le questioni alla trattazione collegiale non ritenendo superati i contestati rilievi.

Con l'Ordinanza n. 117/2024 il Presidente della Sezione ha convocato in adunanza pubblica l'Amministrazione scolastica e la Ragioneria territoriale di Napoli. A riscontro della richiamata Ordinanza, sono pervenute memorie da parte delle amministrazioni convocate e le stesse sono intervenute nella pubblica adunanza all'uopo fissata.

In sede di adunanza pubblica, il rappresentante dell'Amministrazione, nel ricostruire la vicenda, ha chiarito che la somma di euro 46,50 è stata materialmente liquidata in favore del Dott. Boccieri Tommaso, come rimborso della spesa sostenuta, e non in favore del Ministero dei trasporti.

Ciò premesso in ordine alla ricostruzione della vicenda in esame, nel merito si osserva quanto segue.

DIRITTO

2. I presupposti del controllo successivo di legittimità del Giudice contabile.

Il controllo successivo di legittimità del Giudice contabile *ex* art. 10, D.Lgs. n. 123/2011 si attiva nel caso in cui l'Amministrazione statale non si conformi alle osservazioni formulate dalla ragioneria territorialmente competente nell'esercizio del proprio controllo preventivo (cfr. art. 7 del D.Lgs. n. 123/2011) in riferimento alle specifiche categorie di atti indicati all'art. 5 del D.lgs. n. 123/2011, disponendo, sotto la propria responsabilità, di dare comunque seguito al provvedimento, nonostante i rilievi ostativi. Il decreto di impegno, più volte richiamato, rientra nella previsione di cui all'art. 5, comma 1, che concerne "*tutti gli atti dai quali derivino effetti finanziari per il bilancio dello Stato*".

3. Il rispetto dei termini procedimentali.

Risultano rispettati i termini perentori di cui agli artt. 8 e 10, D.Lgs. n. 123/2011.

4. Il merito.

Alla luce del quadro normativo sopra ricostruito, si ritiene che possano essere affrontati nel merito i profili di dubbia legittimità, evidenziati nei rilievi della Ragioneria territoriale dello Stato di Napoli.

Sotto il profilo giuridico, secondo quanto rappresentato dalla P.A., il dipendente, nel momento in cui ha portato l'autovettura di servizio presso il centro di revisione e richiesto l'erogazione del servizio, ha agito nell'espletamento delle sue mansioni d'ufficio, come

successivamente confermato dallo stesso Dirigente in sede di risposta alle osservazioni formulate dalla RTS. Dunque, questo suo *modus agendi* ha asseritamente fatto sorgere, a carico dell'amministrazione di appartenenza (Dgt-Sud), un'obbligazione passiva, liquida ed esigibile, avente ad oggetto il pagamento della somma di euro 46,50.

Invero, il momento della nascita dell'obbligazione passiva a carico dell'amministrazione statale va tenuto distinto rispetto a quello dell'imputazione contabile della stessa.

Del resto, la normativa di diritto comune circa le obbligazioni pecuniarie si estende anche ai debiti contratti con negozi di diritto privato, dallo Stato e dagli altri enti pubblici, posto che il diritto del privato all'esatto e tempestivo adempimento non può essere sacrificato dall'esigenza, per l'ente pubblico, di rispettare determinate procedure prescritte per l'emissione del titolo di spesa. Occorre infatti considerare che non esiste alcuna deroga espressa alle norme civilistiche e che il R.D. n. 827 del 1924 non ha forza di legge ma è un mero atto regolamentare (Cass. civ., Sez. I, 16 giugno 2020, n. 11655).

In tale ottica, la liquidazione della spesa costituisce oggetto di un procedimento contabile che è esterno alla fattispecie costitutiva dell'obbligazione e presuppone l'esistenza di un debito già perfezionato, liquido ed esigibile, come si desume dal fatto che "*la liquidazione delle spese deve essere appoggiata a titoli e documenti comprovanti il diritto acquisito dai creditori dello Stato*" (R.D. n. 827 del 1924, art. 277).

Nel caso di specie, ci si troverebbe, dunque, dinanzi ad un debito perfezionato in virtù della condotta del dipendente Tommaso Boccieri, il quale ha poi provveduto spontaneamente anche al pagamento della somma predetta, così determinando l'estinzione dell'obbligazione passiva gravante sull'amministrazione.

Occorre infatti rammentare che la legittimazione ad adempiere, consistente nel potere di attuare la posizione debitoria, deve essere tenuta distinta rispetto alla formale titolarità di tale posizione. Legittimato ad adempiere non è soltanto il debitore, ma anche i suoi ausiliari, le persone autorizzate dalla legge o dal Giudice e tutti i soggetti terzi, salvo che il creditore abbia un particolare interesse a ricevere la prestazione direttamente dal debitore; interesse che ricorre, di regola, ove si tratti di una prestazione infungibile, e non anche ove consista nel mero trasferimento della disponibilità materiale o giuridica di una somma di denaro.

Nel caso di specie, prescindendo dalla eventuale configurazione di una legittimazione *ex lege* del Boccieri e quand'anche lo stesso abbia agito in veste di mero sostituto dell'amministrazione, in considerazione della predetta ampia accezione della legittimazione

adempiere, deve ritenersi che il suo pagamento abbia determinato l'estinzione dell'obbligazione passiva dell'importo di euro 46,50 gravante sull'amministrazione.

Ciò posto, l'amministrazione ha ragionevolmente inteso evitare iniziative giudiziali a suo carico provvedendo al diretto riconoscimento e rimborso della somma anticipata dal dipendente, pur non potendosi trascurare che il decreto di impegno oggetto di esame interviene a valle di un procedimento di costituzione e adempimento dell'obbligazione che si discosta dagli ordinari binari tracciati dal legislatore anzitutto attraverso il menzionato art. 34, co. 2, L. n. 196/2009.

Dunque, la P.A. ha adottato un *modus operandi* irrituale (tanto più in quanto avente ad oggetto un bene sottoposto a revisione periodica per legge), seppur complessivamente rispondente ai principi di efficacia ed economicità, giacché, da un lato, ha evitato rivendicazioni nei suoi confronti da parte del dipendente; dall'altro, l'appalto del servizio ad un centro autorizzato avrebbe in effetti implicato una spesa maggiore (precisamente, 77,44 euro anziché 46,50 euro) ed un certo aggravio di tempo, senza tenere conto delle ulteriori spese necessarie per lo svolgimento di una gara funzionale alla selezione dell'operatore economico privato.

Inoltre, occorre osservare che, nonostante l'impegno di spesa non abbia preceduto l'esecuzione del contratto e, quindi, l'erogazione del servizio, nella sostanza il capitolo di spesa utilizzato (cap. 7333 PG 3) risultava, al momento dell'impegno, capiente e coerente rispetto alla spesa di che trattasi, sicché non si pone un problema di copertura finanziaria della spesa stessa.

Sembrerebbe dunque delinearsi un *modus operandi* conforme al principio del risultato, in base al quale, tra le plurime interpretazioni possibili della norma che disciplina l'attività della P.A., deve scegliersi quella maggiormente idonea a conseguire l'interesse pubblico finale, delineato alla luce del quadro costituzionale di riferimento. Principio cristallizzato in riferimento al settore delle gare ad evidenza pubblica ma che, attraverso la più recente giurisprudenza amministrativa, tende a travalicare tale settore per elevarsi a principio generale dell'azione amministrativa, pur rimanendo necessariamente ancorato ad una lettura rigorosa del quadro normativo di riferimento; e ciò in quanto tale principio è stato reso solo di recente esplicito dal nuovo Codice dei contratti pubblici ma era già "immanente" al sistema della c.d. amministrazione di risultato in quanto riconducibile al

principio di buon andamento dell'attività amministrativa (Cons. St., n. 4996/2024; Cons. St., n. 1924/2024; Cons. St., n. 7571/2024).

Del resto, anche la Corte costituzionale, con la recente sentenza n. 132/2024, ha evidenziato che con l'evoluzione dell'amministrazione da esecutrice della legge ad "amministrazione di risultato", cioè un'amministrazione che deve raggiungere determinati obiettivi e che risponde dei risultati economici e sociali conseguiti attraverso la sua complessiva attività; sempre più ampiamente investita del compito di scegliere, nell'ambito della cornice legislativa, i mezzi di azione ritenuti più appropriati e di ponderare i molteplici interessi pubblici e privati coinvolti.

Ma tale facoltà di scelta, che amplia le maglie della discrezionalità del gestore pubblico, deve pur sempre collocarsi nell'alveo tracciato dal dato normativo di riferimento, ribadendo che il risultato trova quale limite esterno il rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza. Opinare in senso differente significherebbe depotenziare la portata garantistica del principio di legalità e dilatare irragionevolmente il sindacato dell'Autorità giudiziaria, non più strettamente ancorato alla verifica del rispetto di un rigido paradigma normativo di riferimento, con conseguente rischio di abusi a danno dei cittadini e degli operatori economici, nonché di compromissione della certezza del diritto e della parità di trattamento.

In un quadro così tratteggiato, il decreto oggetto di esame non può essere ritenuto legittimo. Infatti, con esso, pur dando atto dell'anticipazione effettuata dal Boccieri, veniva disposto l'impegno della somma "*per il versamento a favore del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti*" e, quindi, per l'adempimento di una obbligazione oramai estinta. Si è infatti osservato che l'obbligazione pecuniaria gravante sull'amministrazione era già stata estinta attraverso il pagamento effettuato dal sostituto Boccieri, circostanza che determina il sostanziale dissolvimento del titolo giuridico posto alla base del menzionato decreto di impegno.

Peraltro, la successiva liquidazione della somma veniva effettuata in favore del Boccieri e non anche dell'Amministrazione indicata nel decreto di impegno.

Ciò senza omettere di considerare che, secondo quanto previsto dall'art. 34, co. 2, L. n. 196/2009, l'impegno sugli stanziamenti è ammesso solo per le somme dovute dallo stato in riferimento ad obbligazioni giuridicamente perfezionate, nel senso che non può esserci alcun impegno contabile in assenza di un impegno giuridico, ossia di un'obbligazione

giuridicamente vincolante. Obbligazione che non sussisteva più al momento in cui il decreto di impegno è stato emanato, non essendo l'amministrazione più vincolata né nei confronti della Motorizzazione (stante l'estinzione della relativa obbligazione pecuniaria).
Alla luce delle argomentazioni esposte, deve disporsi la ricusazione del visto in riferimento al decreto di impegno n. 657 del 5.4.2024, a firma del Direttore generale Direzione Generale Territoriale del Sud - sede di Napoli, del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

4.1. Deve inoltre disporsi la pubblicazione della presente delibera sul sito istituzionale dell'Amministrazione, nella sezione "Amministrazione trasparente – controlli e rilievi sull'Amministrazione" ai sensi dell'art. 31 del D.Lgs. n. 33/2013.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per la Campania

Ricusa il visto e la conseguente registrazione del decreto di impegno n. 657 del 5.4.2024, a firma del Direttore generale della Direzione Generale Territoriale del Sud - sede di Napoli, del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;
Dispone, altresì, la pubblicazione della presente delibera sul sito istituzionale dell'Amministrazione, nella sezione "Amministrazione trasparente – controlli e rilievi sull'Amministrazione" ai sensi dell'art. 31 del D.Lgs. n. 33/2013. L'Amministrazione è tenuta ad informare questa Sezione dell'avvenuta pubblicazione.
Così deciso in Napoli, nella camera di consiglio del 16.10.2024.

IL MAGISTRATO est. IL PRESIDENTE
Dott. Alessandro De Santis Dott. Alfredo Grasselli

Depositato in Segreteria in data
17 ottobre 2024
Il Direttore del Servizio di supporto
Dott. Giuseppe Imposimato