



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
Sezione Regionale di Controllo per la Campania

composta dai Magistrati:

Maria Paola Marcia	Presidente
Massimo Gagliardi	Presidente Aggiunto
Marco Catalano	Consigliere
Ferruccio Capalbo	Consigliere
Raffaella Miranda	Consigliere
Emanuele Scatola	Referendario (relatore)
Ilaria Cirillo	Referendario

nella camera di consiglio del 14 luglio 2021

ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

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 e integrazioni;

Visto, l'art.3, comma 1, lettera g) della legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante "*Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti*", e successive modificazioni ed integrazioni;

Visto l'art. 2 del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639;

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

Visto il "*Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti*", approvato con deliberazione delle Sezioni Riunite n. 14/2000 del 16 giugno 2000, modificato e integrato con delibera del Consiglio di Presidenza in data 24 giugno 2011, ai sensi dell'art. 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007, n. 244;

Visti tutti gli atti del procedimento;

Vista l'istanza del 6 luglio 2021, con la quale il Consigliere delegato e il Magistrato istruttore hanno chiesto il deferimento della presente questione in adunanza pubblica;

Vista l'Ordinanza presidenziale n. 38/2021 del 6 luglio 2021, con la quale è stata fissata la adunanza pubblica del 14 luglio 2021, da tenere mediante collegamento da remoto, per la trattazione in sede collegiale della presente questione;

Intervenuto e udito, nella pubblica adunanza telematica del 14 luglio 2021, in rappresentanza del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili - Provveditorato Interregionale alle Opere Pubbliche per la Campania, il Molise, la Puglia e la Basilicata, il Dirigente dott.ssa Vania De Cocco;

Udito il relatore dott. Emanuele Scatola;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO E DIRITTO

1. Condizioni di ammissibilità.

Giova premettere che il presente controllo preventivo di legittimità ex art. 3, comma 1, lett. g) della legge n. 20/1994 riguarda il decreto del Provveditore n. 111 dell'8/04/2021, adottato dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili - Provveditorato Interregionale alle Opere Pubbliche per la Campania, il Molise, la Puglia e la Basilicata,

recante l'approvazione del contratto Rep. n. 12963, stipulato in data 23/02/2021, con il quale sono stati affidati all'R.T.I. AICI Engineering S.r.l. (capogruppo) - STUDIO Associato Tomasone Associati (mandante)- Soc. INGEGNERIA Archiviling S.r.l. (mandante), Ing. Giancarlo Mondello (mandante)- Arch. Ivan Guerriero (mandante), i servizi di architettura, ingegneria e geologia, con relative indagini, per la redazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica, del progetto definitivo e del progetto esecutivo dell'intero intervento relativo ai lavori di adeguamento funzionale, strutturale ed impiantistico nella ex "Caserma Esercito Canzanella" in Napoli da destinarsi a sede della Caserma dei Carabinieri di Napoli, Via Metastasio.

Al riguardo, giova precisare che l'importo complessivo del suddetto servizio oggetto di affidamento è risultato pari ad € 1.080.553,805, oltre IVA e CNPAIA.

Come è noto, i decreti di approvazione dei contratti di appalto d'opera, ai sensi della suddetta lettera g), soggiacciono al controllo preventivo di legittimità se superano la soglia di rilevanza comunitaria (per gli appalti pubblici di lavori e per le concessioni la soglia di rilevanza per il biennio 2020-2021 è pari ad € 5.350.000,00), mentre i decreti di approvazione di tutti gli altri contratti passivi, ivi compresi gli appalti di servizi e di forniture, soggiacciono al controllo *de quo* solo se di valore superiore ad un decimo della predetta soglia comunitaria.

Per i servizi e le forniture, dunque, tale soglia è fissata, per il biennio 2020/2021, in € 535.000,00, IVA esclusa.

Nella fattispecie, l'appalto di servizi oggetto del presente controllo è di importo superiore alla suddetta soglia e, pertanto, è pienamente suscettibile nella ipotesi contemplata dalla lettera g) dell'art. 3 della legge n. 20/1994, ai fini dell'assoggettamento al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti.

2. Premessa.

All'approvazione del Decreto del Provveditore n. 111 dell'8/04/2021, assoggettato al controllo preventivo di legittimità di questa Corte ex art. art. 3, comma 1, lettera g) della legge n. 20/1994, si è giunti a seguito di una lunga e complessa vicenda avviata nel 2002 (giusta previsione, ai sensi

della legge 1° agosto 2002, n. 166, di un programma pluriennale straordinario di interventi per il triennio 2002-2004, finalizzato alla realizzazione di infrastrutture ed impianti necessari allo sviluppo e all'ammodernamento delle strutture destinate alle Forze di polizia e, dunque, anche all'Arma dei carabinieri) e non ancora conclusa.

Occorre fornire, pertanto, un quadro sinottico delle vicende che hanno preceduto l'affidamento dei servizi di architettura, ingegneria e geologia con il decreto *de quo*, al fine di cogliere le complesse problematiche che hanno interessato gli interventi in esame.

In via preliminare, giova precisare che la legge n. 166 del 2002 ha previsto un programma triennale straordinario di interventi per la realizzazione, a cura del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, di infrastrutture e di impianti necessari allo sviluppo e all'ammodernamento delle strutture destinate alle Forze di Polizia.

Segnatamente, l'art. 30, commi 2 - 5, della suddetta legge prevede: "*2. Il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con i Ministri dell'interno e dell'economia e delle finanze, predispose un programma pluriennale straordinario di interventi per il triennio 2002 - 2004, al fine di realizzare infrastrutture ed impianti necessari allo sviluppo e all'ammodernamento delle strutture della Polizia di Stato, dell'Arma dei carabinieri, del Corpo della guardia di finanza, del Corpo delle capitanerie di porto, del Corpo forestale dello Stato e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco. 3. Per l'attuazione del programma di cui al comma 2 l'amministrazione può assumere impegni pluriennali, corrispondenti alla durata dei finanziamenti. 4. Per le finalità di cui al comma 2 sono autorizzati limiti di impegno quindicennali di 5.000.000 di euro per l'anno 2002, 10.000.000 di euro per l'anno 2003 e 15.000.000 di euro per l'anno 2004. 5. Presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è istituito, senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato, un Comitato avente il compito di formulare pareri sullo schema del programma di cui al comma 2, sul suo coordinamento ed integrazione interforze".*

Nell'ambito del suddetto programma pluriennale straordinario di interventi è stato previsto l'importo di € 14.582.358,00 per la realizzazione di un complesso edilizio, denominato "Caserma Pattison", connesso alle esigenze di ridislocazione della Compagnia Napoli - Poggioreale - Stazione Vigliena,

raggruppamento tecnico - logistico - amministrativo del Comitato Interregionale Ogaden, con la costruzione di n. 24 alloggi e di un'area sportivo-ricreativa.

Con decreto dirigenziale n. 152016 del 22/11/2005, è stato approvato, in linea tecnica, nell'importo di € 17.303.877,56, ed in linea tecnica ed economica, nell'importo di € 14.582.358,00, il progetto relativo ai lavori di realizzazione del complesso edilizio di cui sopra, da realizzarsi ai sensi del citato art. 30 della legge n. 266 del 2002.

Con D.D. n. 17273, in data 29/12/2005, è stato approvato, in linea tecnica ed economica, nell'importo di € 17.167.801,58, il progetto relativo ai lavori di realizzazione del suddetto complesso, ed è stato approvato il verbale rep. n. 8867, con il quale, a seguito di procedura negoziata, i lavori sono stati aggiudicati all'A.T.I. geom. Verrazzo Francesco (capogruppo) - Ellemme S.p.A. (mandante), con il ribasso offerto dell'1%.

Con l'A.T.I. è stato stipulato il contratto di appalto Rep. n. 9445 del 10.02.2010, approvato con D.P. n. 6667 in data 1/04/2010.

Con D.P. n. 21615 del 23/06/2015, ai sensi dell'allora vigente art. 136 del D. Lgs. n. 163/2006, è stata autorizzata la risoluzione in danno del predetto contratto di appalto n. 9445, per grave inadempimento della ditta aggiudicataria. Per tale ragione i suddetti lavori non hanno avuto seguito. A seguito delle vicende esposte, il Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri ha proposto di utilizzare i fondi destinati alla "Caserma Pattison" ad altro intervento individuato dal predetto Comando Generale e, segnatamente, per la "Caserma Canzanella", situata a Napoli, nel Quartiere Fuorigrotta.

Nella seduta del 27/04/2016, il Comitato Interforze ha stabilito di trasferire i fondi destinati ed impegnati per l'intervento "Caserma Pattison" di Napoli in favore della "Caserma CC. Canzanella" (cfr. nota del Ministero prot. n. 15671 del 28/07/2016).

Successivamente, con nota prot. n. 27010 del 5/08/2016, il Provveditore ha individuato in € 11.200.000,00, il fabbisogno della "Caserma Canzanella" di Napoli.

Nella seduta del 6/10/2016, il Comitato interforze, nel prendere atto della somma occorrente per la "Caserma Canzanella", ha destinato l'eccedenza, pari ad € 3.205.868,56, ad altro cespite.

Al fine di realizzare l'intervento nella ex "Caserma Esercito Canzanella" da destinarsi a sede della Caserma dei Carabinieri (in Napoli, Via Metastasio), il Provveditorato Interregionale alle Opere Pubbliche per la Campania, il Molise, la Puglia e la Basilicata ha ritenuto di indire una procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento dei servizi di architettura, ingegneria e geologia, con relative indagini per la redazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica, del progetto definitivo ed esecutivo.

L'importo complessivo del suddetto servizio è risultato pari ad € 1.080.553,805, così suddiviso:

- € 135.357,15 quale compenso per la redazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica soggetto a ribasso;
- € 606.424,37 quale compenso per la redazione del progetto definitivo, incluso il coordinamento della sicurezza in fase di progettazione, soggetto a ribasso;
- € 338.772,28 a titolo di compenso per la redazione del progetto esecutivo, incluso il coordinamento della sicurezza in fase di progettazione, soggetto a ribasso;
- € 50.000,00 per indagini geologiche, geognostiche, sismiche, prove sul luogo e in laboratorio, soggetti a ribasso, di cui € 3.000,00 per oneri della sicurezza non soggetti a ribasso;
- € 50.000,00 per rilievi, indagini metriche, saggi, prove sul posto e in laboratorio, rilievi anche topografici e relativa graficizzazione del complesso e delle reti infrastrutturali, soggetti a ribasso di cui € 2.000,00 per oneri della sicurezza non soggetti a ribasso.

Con determina a contrarre n. 24414 del 14/07/2016, è stato autorizzato l'affidamento dei suddetti servizi mediante procedura aperta ai sensi dell'art. 60 del D. Lgs. n. 50/2016 (c.d. Codice dei contratti pubblici) e con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ai sensi dell'art. 95, comma 3, del predetto Codice.

Con decreto del Provveditore n. 22823 del 2/08/2017, è stata disposta l'aggiudicazione dei suddetti servizi a favore dell'R.T.I. AICI ENGINEERING SRL (Capogruppo) - STUDIO ASSOCIATO TOMASONE ASSOCIATI (Mandante) - SOC. INGEGNERIA ARCHILIVING SRL (Mandante) - ING. GIANCARLO MONDELLO -ARCH. IVAN GUERRIERO (Mandante), con sede in Montefredane (AV), alla via Roma n.10, Codice Fiscale e Partita Iva

02440540645, che ha conseguito un punteggio complessivo pari a punti 95,20, per l'importo complessivo di Euro 710.332,27, di cui Euro € 81.214,29 a titolo di compenso per la redazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica al netto del ribasso offerto del 40%, € 363.854,62 a titolo di compenso per la redazione del progetto definitivo, incluso il coordinamento della sicurezza in fase di progettazione al netto del medesimo ribasso del 40%, € 203.263,36 a titolo di compenso per la redazione del progetto esecutivo, incluso il coordinamento della sicurezza in fase di progettazione al netto del medesimo ribasso del 40%, € 28.200,00 per indagini geologiche, geotecniche, geognostiche, sismiche, prove in situ, prove di laboratorio, al netto del medesimo ribasso del 40%, € 3.000 00 per oneri della sicurezza non soggetti a ribasso, € 28.800,00 per rilievi, indagini materiche, saggi, prove in situ e di laboratorio, rilievi anche topografici e relativa graficizzazione del complesso e delle reti infrastrutturali al netto del medesimo ribasso offerto del 40% ed € 2.000,00 per oneri della sicurezza, non soggetti a ribasso.

Con il successivo decreto del Provveditore n. 33223 del 23/11/2017, si è dato atto dell'intervenuta efficacia dell'aggiudicazione a favore del suddetto Raggruppamento.

La procedura competitiva si è conclusa, dunque, con l'aggiudicazione della gara in favore dell'R.T.I. citato, la cui miglior offerta, giudicata anomala, ha superato la verifica di congruità posta in essere dal R.U.P., con l'ausilio della Commissione giudicatrice.

Avverso il provvedimento di aggiudicazione, il secondo classificato RTP F&M S.p.A. (capogruppo) – IA2 Studio Associato (mandante) e G&T S.r.l. (mandante) ha proposto ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania per vizi attinenti, *inter alia*, alla rideterminazione dei coefficienti e dei punteggi attraverso l'arrotondamento dei decimali, che avrebbero indebitamente favorito l'aggiudicatario.

Con sentenza n. 1073/2018, il T.A.R. Campania ha accolto il ricorso ed ha annullato il provvedimento di aggiudicazione n. 22823/2017; la decisione di primo grado è stata, successivamente, confermata in sede di appello dal Consiglio di Stato, con sentenza n. 6637/2018.

A seguito dei predetti pronunciamenti del Giudice amministrativo, la Commissione giudicatrice, al fine di dare attuazione al giudicato

amministrativo, ha riaperto le operazioni di gara procedendo, relativamente agli elementi quantitativi dell'offerta, per ciascun operatore economico, a rideterminare i coefficienti ed i punteggi, senza operare alcun arrotondamento dei decimali.

A seguito della nuova rideterminazione, l'offerta più vantaggiosa è risultata essere proprio quella della ricorrente mentre l'offerta del precedente aggiudicatario si è classificata al secondo posto.

L'offerta del primo classificato a seguito della riapertura delle operazioni di gara è stata giudicata anomala ed è stata sottoposta alla procedura di verifica della congruità ex art. 97 del Codice, condotta dal RUP con l'ausilio della Commissione giudicatrice.

Il giudizio di verifica dell'anomalia ha avuto un esito negativo e il primo classificato è stato escluso dalla gara.

La gara è stata aggiudicata, pertanto, in favore del secondo classificato (precedente aggiudicatario) la cui offerta, anch'essa ritenuta anomala, aveva già superato la verifica dell'anomalia nella precedente fase dell'aggiudicazione.

Con D.P. n. 16939 del 3/09/2020, l'R.T.I. AICI Engineering S.r.l. (capogruppo) - Studio Associato Tomasone Associati (mandante) - Soc. Ingegneria Archiliving S.r.l. (mandante) - Ing. Giancarlo Mondello - Arch. Ivan Guerriero (mandante), che ha conseguito un punteggio complessivo pari a punti 95,20, per l'importo complessivo di € 710.332,27, è stato nuovamente dichiarato aggiudicatario dell'appalto *de quo*, a seguito della riapertura delle operazioni di gara per effetto delle pronunce del G.A.

Alla luce della nuova aggiudicazione, con contratto Rep. n. 12963, stipulato in data 23/02/2021, il Provveditorato ha nuovamente affidato al suddetto Raggruppamento i servizi di architettura, ingegneria e geologia, con relative indagini per la redazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica, del progetto definitivo e del progetto esecutivo dell'intero intervento relativo ai lavori di adeguamento funzionale, strutturale ed impiantistico nella ex "Caserma Esercito Canzanella" in Napoli da destinarsi a sede della Caserma dei Carabinieri di Napoli, Via Metastasio.

Con decreto del Provveditore n. 111 dell'8/04/2021, oggetto del presente controllo preventivo di legittimità, è stato approvato il contratto Rep. n. 12963, stipulato in data 23/02/2021, ed è stato precisato che, *"alla spesa*

occorrente di € 901.269,58 (di cui € 710.332,27 quale compenso professionale, € 28.413,58 per CNPAIA ed € 162.524,02 per IVA al 22%) si farà fronte con i fondi di Bilancio di cui al Cap. 7354, assegnati quale rateo 2016 per la Caserma Pattison e devoluti alla Caserma CC Canzanella, situata nell'area di Fuorigrotta Napoli, a seguito di variazione programma Interventi Caserme Carabinieri Legge 166/2002, giusta Ministeriale n. 10667 in data 19705/2016".

Con nota prot. 8113 del 23/04/2021 (acquisita, in pari data, al prot. SC CAM n. 6060) il Provveditore ha trasmesso a questa Sezione il decreto approvativo del suddetto contratto e la documentazione attinente alla procedura di evidenza pubblica, ai fini del controllo preventivo di legittimità.

3. L'attività istruttoria, i rilievi e le controdeduzioni dell'Amministrazione.

Con nota prot. n. 6580 del 17/05/2021, questo Ufficio di Controllo ha formulato una serie di rilievi attinenti all'appalto in esame.

In via preliminare, stante l'incompletezza del materiale trasmesso, è stata chiesta un'integrazione documentale al fine di colmare le predette lacune.

Nel merito - sulla base della documentazione trasmessa e ferma restando la facoltà di sollevare ulteriori motivi di perplessità eventualmente scaturenti dalla verifica della documentazione mancante - questo Ufficio di controllo ha chiesto all'Amministrazione di "*specificare se abbia effettuato, in via preliminare, la verifica della sussistenza nei servizi da affidare delle caratteristiche indicate dall'art. 23, comma 2 del Codice dei contratti pubblici (lavori di particolare rilevanza sotto il profilo architettonico, ambientale, paesaggistico, agronomico forestale, storico-artistico, conservativo, nonché tecnologico), e se prima di decidere di affidare a professionisti esterni i tre livelli di progettazione (progetto di fattibilità tecnica ed economica, del progetto definitivo e del progetto esecutivo) abbia verificato, fornendo adeguata e puntuale documentazione, l'assenza (e non la mancata disponibilità) tra il personale interno del Provveditorato di professionalità in possesso di idonee competenze in materia".*

Ciò in base alla considerazione che il ricorso all'esterno richiede una duplice e rigorosa verifica preliminare che investe, prima, la particolare rilevanza

dei lavori e, poi, l'assenza di professionalità interne dotate di idonea competenza, non rilevando, invece, che il personale interno non abbia fornito disponibilità.

Con riferimento alla composizione della Commissione giudicatrice, questo Ufficio ha chiesto all'Ente di trasmettere gli atti originari di nomina e quelli di eventuale conferma della composizione della Commissione stessa a seguito dell'annullamento dell'aggiudicazione da parte del giudice amministrativo e del rinnovo delle operazioni di gara.

E' stata chiesta, inoltre, la trasmissione della circolare n. 21625 del 23 novembre 2016 adottata dal MIT, che assume rilievo ai sensi dell'art. 216, comma 12, del Codice dei contratti pubblici.

Con riferimento al Presidente della Commissione, è stato chiesto, inoltre, di sapere *"se trattasi di un dirigente in servizio della Stazione appaltante ovvero di un soggetto esterno, ciò sia con riferimento al momento della originaria nomina, sia con riferimento al rinnovo delle operazioni di gara"*.

Questo Ufficio ha chiesto, infine, chiarimenti in ordine alla copertura finanziaria degli interventi programmati, considerato che trattasi di un programma straordinario risalente al 2002 e che, medio tempore, è intervenuta una variazione di programma, con la quale si è stabilito di trasferire agli interventi da effettuarsi presso la Caserma "Canzanella" i fondi originariamente destinati ed impegnati per l'intervento relativo alla Caserma CC "Pattison".

Con nota prot. n. 11162 del 16/06/2021, il Provveditorato Interregionale alle OO.PP. per la Campania, il Molise, la Puglia e la Basilicata, con sede a Napoli, ha risposto alle osservazioni formulate dall'Ufficio di controllo con il rilievo prot. n. 8113 del 17/05/2021.

Al riguardo, va preliminarmente osservato che il Provveditorato è attualmente privo di titolare. Per tale ragione, la risposta al rilievo è stata sottoscritta dal Dirigente dell'Ufficio I, sulla base di una delega conferita, con decreto n. 71 del 16/06/2021, dal Capo del Dipartimento per le opere pubbliche, le risorse umane e strumentali del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili.

Segnatamente con tale decreto, la Dott.ssa Vania De Cocco, titolare di incarico dirigenziale non generale presso l'Ufficio I del Provveditorato, in aggiunta agli incarichi in atto, è stata delegata, *"per il territorio delle*

Regioni della Campania e del Molise, a decorrere dalla data del citato provvedimento e fino al conferimento dell'incarico dirigenziale di livello generale del Provveditorato Interregionale per le opere pubbliche per la Campania, il Molise, la Puglia e la Basilicata, alla sottoscrizione degli impegni di spesa, delle autorizzazioni e degli ordinativi di pagamento, nonché dell'approvazione di atti contrattuali secondo le vigenti norme di contabilità generale dello Stato afferenti il medesimo Provveditorato Interregionale, riferiti al territorio delle Regioni della Campania e del Molise".

Tale decreto di delega non è stato trasmesso contestualmente alla risposta ai rilievi, ma in un momento successivo, in via integrativa. Segnatamente, il decreto *de quo* è stato trasmesso a questa Sezione in data 17/06/2021 ed è stato acquisito, in pari data, al prot. Cdc n. 7406.

Sotto il profilo del carattere necessariamente temporaneo della delega, giova premettere che essa risulta attribuita *"fino al conferimento dell'incarico dirigenziale di livello generale del Provveditorato Interregionale per le opere pubbliche per la Campania, il Molise, la Puglia e le Basilicata"*. Desta perplessità l'assenza di predeterminazione di un limite temporale alla predetta delega, limite individuato solo con riferimento ad un incarico da conferire.

In disparte ogni considerazione in ordine alla durata della delega *de qua*, mette conto evidenziare che essa ha un contenuto ben circoscritto. Segnatamente essa ricomprende *"la sottoscrizione degli impegni di spesa, delle autorizzazioni e degli ordinativi di pagamento, nonché l'approvazione di atti contrattuali secondo le vigenti norme di contabilità generale dello Stato afferenti al territorio delle Regioni Campania e Molise del medesimo Provveditorato Interregionale"*.

Sulla scorta dei principi elaborati dalla giurisprudenza nella materia *de qua*, pertanto, questo Ufficio di controllo ha espresso dubbi in ordine all'ambito di operatività della suddetta delega di firma rispetto agli atti del presente procedimento di controllo preventivo di legittimità.

Segnatamente, l'Ufficio ha espresso dubbi sulla possibilità di ricomprendere all'interno del perimetro della suddetta delega di firma (di cui al decreto n. 71 del 16/06/2021) i rapporti con un organo esterno di controllo indipendente, quale la Corte dei conti.

Ferma restando tale questione preliminare attinente all'ambito di operatività della suddetta delega, nel merito, questo Ufficio ha chiesto all'Ente di specificare *"se prima di decidere di affidare a soggetti esterni i tre livelli di progettazione (progetto di fattibilità tecnica ed economica, del progetto definitivo e del progetto esecutivo) abbia verificato, fornendo adeguata e puntuale documentazione, l'assenza (e non la mancata disponibilità) tra il personale interno del Provveditorato di professionalità in possesso di idonee competenze in materia"*.

Ciò, in quanto, come è noto, il ricorso all'esterno, comportando un esborso di denaro pubblico, richiede una rigorosa verifica preliminare che investe l'assenza di professionalità interne dotate di idonea competenza, non rilevando, invece, che il personale interno non abbia fornito disponibilità.

Sul punto l'Amministrazione ha specificato che il servizio oggetto del contratto afferisce alla progettazione di lavori particolarmente complessi sia sotto il profilo architettonico, sia sotto il profilo tecnologico, rappresentando altresì di aver effettuato la preliminare verifica di cui all'art. 23, comma 2, del d. lgs n. 50/2016.

Per quanto concerne il mancato ricorso alle professionalità interne, l'Amministrazione ha allegato documentazione (nota n. 20451 del 14/06/2016) comprovante l'avvenuto interpello indirizzato al personale tecnico interno e di altre amministrazioni, con il quale è stata chiesta al personale tecnico in possesso dei requisiti richiesti la semplice disponibilità a svolgere il predetto incarico precisando, altresì, che *"per le prestazioni in argomento non sono previsti compensi ai sensi dell'art. 113, comma 2, del D. Lgs n. 50/2016"*.

In seguito all'esito infruttuoso dell'interpello si è deciso di affidare all'esterno i tre livelli di progettazione.

Sul punto, questo Ufficio di controllo ha evidenziato come la mera circostanza dell'assenza di manifestazione di interesse, da parte di professionisti interni (o di altre amministrazioni), in ordine all'interpello indetto per acquisire la disponibilità alla progettazione *de qua* non possa costituire, di per sé, il fondamento della scelta successiva di ricorrere alla progettazione esterna.

Nei suddetti rilievi, è stato osservato che il ricorso al mercato si fonda sulla puntuale verifica dell'assenza di personale interno in possesso di idonea

competenza, mentre non rileva la mera indisponibilità del personale dell'Amministrazione in presenza di professionalità interne idonee.

In quest'ultimo caso, secondo quanto evidenziato nei suddetti rilievi, non sembra ravvisabile il requisito che legittima l'esternalizzazione della progettazione degli interventi di adeguamento funzionale, strutturale ed impiantistico della "Caserma Canzanella".

Con riferimento alla composizione della Commissione giudicatrice, questo Ufficio di controllo ha chiesto di trasmettere gli atti originari di nomina e quelli di eventuale conferma della composizione della Commissione giudicatrice a seguito dell'annullamento dell'aggiudicazione da parte del giudice amministrativo e del rinnovo delle operazioni di gara.

Si è chiesto, inoltre, la trasmissione della circolare n. 21625 del 23 novembre 2016 adottata dal MIT, che assume rilievo ai sensi dell'art. 216, comma 12, del Codice dei contratti pubblici.

Con particolare riferimento al Presidente della Commissione, si è chiesto, inoltre, di sapere se trattasi di un dirigente in servizio della Stazione appaltante ovvero di un soggetto esterno, ciò sia con riferimento al momento della originaria nomina, sia con riferimento al rinnovo delle operazioni di gara.

La risposta fornita dall'Amministrazione sui punti citati è stata incompleta. Infatti, non è stata trasmessa la circolare n. 21625 del 23/11/2016, mentre sono stati trasmessi gli atti di nomina e riconferma della Commissione di gara.

E' stata trasmessa, inoltre, la nota n.28128 del 26/11/2019 che ha riconfermato il dott. Gaetano Antonio Pellegrino quale Presidente della Commissione giudicatrice per l'affidamento dei servizi di progettazione di cui si discute.

Al riguardo, l'Amministrazione ha rappresentato che l'Arch. Giovanni Di Mambro e il dott. Gaetano Pellegrino (quest'ultimo, come è stato detto, Presidente della Commissione) al momento dell'atto di nomina *"erano dirigenti di ruolo del MIT"*.

L'Ente ha precisato, poi, che *"all'atto del rinnovo delle operazioni di gara in conseguenza del giudicato amministrativo, l'incarico di Presidente di gara è stato confermato per continuità al dott. Gaetano Pellegrino, ancorché lo stesso fosse stato posto in quiescenza, ma senza alcun compenso"*.

Con riferimento a tale profilo, si ritiene che la questione del sopravvenuto collocamento in quiescenza vada letta alla luce del dettato dell'art. 77, comma 11, del Codice, a mente del quale *"in caso di rinnovo del procedimento di gara, a seguito di annullamento dell'aggiudicazione o di annullamento dell'esclusione di taluno dei concorrenti, è riconvocata la medesima commissione, fatto salvo il caso in cui l'annullamento sia derivato da un vizio nella composizione della commissione"*.

Nella fattispecie, l'annullamento non è dipeso da un vizio attinente alla composizione della Commissione e, pertanto, la riconvocazione della medesima commissione appare conforme alla suddetta disposizione.

Sono stati chiesti chiarimenti, ancora, in ordine alla copertura finanziaria degli interventi programmati, considerato che trattasi di un programma straordinario risalente al 2002 e che, *medio tempore*, è intervenuto dapprima un affidamento cui ha fatto seguito una risoluzione contrattuale, e poi è stata decisa una variazione di programma, con la quale si è stabilito di trasferire agli interventi da effettuarsi presso la "Caserma Canzanella" i fondi originariamente destinati ed impegnati per l'intervento relativo alla "Caserma CC Pattison".

Sul punto, l'Amministrazione si è limitata a precisare che *"il Comitato interforze nella seduta del 27/04/2016 ha stabilito di trasferire i fondi destinati ed impegnati per la Caserma Pattison di Napoli in favore della Caserma Canzanella sita nell'area Flegrea di Fuorigrotta di Napoli"*.

In particolare, l'Amministrazione non ha fornito precisazioni in ordine all'osservanza della disciplina dettata dagli artt. 34 - *bis* e 34 - *ter* della legge n. 196/2009.

Alla luce delle argomentazioni esposte, il Consigliere delegato e il Magistrato istruttore hanno chiesto al Presidente di questa Sezione il deferimento dell'affare in sede collegiale.

3. Le questioni controverse.

In via preliminare, e con rilievo assorbente, questa Sezione rileva come emergano profili contabili che ostano all'apposizione del visto.

Come è stato detto, in sede istruttoria, sono stati chiesti chiarimenti all'Amministrazione in ordine alla copertura finanziaria degli interventi programmati, considerato che trattasi di un programma straordinario

risalente al 2002 e che, *medio tempore*, è intervenuta dapprima una risoluzione contrattuale e, poi, una variazione di programma, con la quale si è stabilito di trasferire agli interventi da effettuarsi presso la Caserma "Canzanella" i fondi originariamente destinati ed impegnati per l'intervento relativo alla Caserma CC "Pattison".

Sul punto, l'Ente si è limitato a precisare che *"il Comitato interforze nella seduta del 27/04/2016 ha stabilito di trasferire i fondi destinati ed impegnati per la Caserma Pattison di Napoli in favore della Caserma Canzanella sita nell'area Flegrea di Fuorigrotta di Napoli"*.

In prossimità dell'adunanza pubblica, è emerso che le perplessità manifestate, sotto il profilo contabile, da questo Ufficio sono state oggetto anche di osservazioni da parte della Ragioneria Territoriale dello Stato di Napoli, in sede di controllo di regolarità amministrativa e contabile ex artt. 5 e ss. del d. lgs. n. 123/2011.

Con nota del 9/07/2021, acquisita al prot. SC CAM n. 7885 del 12/07/2021, la Ragioneria Territoriale dello Stato di Napoli (nel prosieguo, per brevità, RTS) ha trasmesso, infatti, l'atto prot. n. 83322 del 19/05/2021, a firma del Dirigente della suddetta Ragioneria, con cui l'RTS di Napoli ha formulato una serie di osservazioni al Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili – Provveditorato Interregionale alle Opere Pubbliche per la Campania, il Molise, la Puglia e la Basilicata, relative al decreto oggetto del presente controllo preventivo di legittimità.

A tali osservazioni, secondo quanto riferito dalla Ragioneria stessa nella suddetta nota, *"ad oggi, non risulta pervenuta alcuna risposta"* da parte dell'Amministrazione.

Come è stato detto, nella mentovata nota prot. n. 83322 del 19/05/2021, la Ragioneria ha formulato una serie di osservazioni ostative all'apposizione del visto contabile ex art. 6 del d. lgs. n. 123/2011.

Sebbene siano trascorsi più di due mesi dalla formulazione delle suddette osservazioni, allo stato, l'Amministrazione non ha fornito alcun riscontro alle richieste dell'RTS.

Al riguardo, giova rammentare che, con il decreto assoggettato a controllo, il Provveditorato ha approvato il contratto rep. n. 12963, stipulato in data 23.2.2021, con il quale l'R.T.I. aggiudicatario si è obbligato ad eseguire i servizi di architettura, ingegneria e geologia, con relative indagini, per la

redazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica, del progetto definitivo e del progetto esecutivo dell'intero intervento relativo ai lavori di adeguamento funzionale, strutturale ed impiantistico della ex "Caserma Esercito Canzanella" in Napoli da destinarsi a sede della Caserma dei Carabinieri di Napoli, Via Metastasio, per l'importo di euro 710.332,27, al netto del ribasso offerto del 40,00%.

Alla spesa occorrente di € 901.269,58 è stato stabilito che si farà fronte con i fondi di bilancio di cui al cap. 7354, assegnati quale rateo annualità 2016 di € 972.157,20 per la "Caserma Pattison", non utilizzati per risoluzione contrattuale, e devoluti alla "Caserma CC Canzanella" a seguito della "Variazione programma Interventi Caserme Carabinieri Legge 166/2002", giusta nota ministeriale n. 10667 del 19/05/2016.

Con tale nota si è deciso di trasferire i fondi destinati ed impegnati per l'intervento della "Caserma CC Pattison" di Napoli – per una spesa complessiva di euro 14.582.358,00, posta a carico del capitolo n. 7354 del bilancio del Ministero, con quota annuale pari a euro 972.157,20, per quindici anni a partire dall'esercizio 2005 - in favore della "Caserma Canzanella", per un intervento il cui fabbisogno è stato individuato, con nota n. 27010 del 5.08.2016 del Provveditore, in € 11.200.000,00.

Con riferimento alla sussistenza dei fondi necessari per il finanziamento dell'intera opera, la Ragioneria ha osservato come, *<<allo stato, in relazione all'originario intervento a favore della Caserma "Pattison" risultino, dalla consultazione dell'Anagrafe Generale degli impegni perenti, impegni perenti per complessivi euro 8.737.267,54, riferiti alle annualità dal 2007 al 2015, nonché l'impegno vigente di euro 972.157,20, relativo all'annualità 2016 ed utilizzabile fino al 31/12/2021, tutti assunti a favore dell'A.T.I. geom. Verazzo Francesco (capogruppo) – Ellemme (mandante), aggiudicataria dei relativi lavori>>.*

Al riguardo, per quel che concerne l'utilizzabilità degli stessi e la loro reiscrizione a favore di differenti beneficiari, quali sarebbero i soggetti aggiudicatari del contratto per la realizzazione della nuova opera (Caserma Canzanella) a seguito della predetta variazione di programma, l'RTS osserva come, *"sul punto, l'Ufficio Centrale di Bilancio presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti abbia più volte segnalato che i giustificativi presenti nell'Anagrafe Generale degli impegni perenti non*

possano essere utilizzati per pagamenti a favore di soggetti differenti da quelli ai quali risultano intestati, sottolineando, altresì, che, ai sensi dell'art. 34-ter, comma 4, della legge n. 196/2009, inerente al riaccertamento della sussistenza delle partite debitorie perenti iscritte nel conto del patrimonio dello Stato alla chiusura dell'esercizio finanziario, l'Amministrazione potrà richiedere, in sede di rendiconto per il corrente esercizio finanziario, che venga accertata l'economia patrimoniale dell'impegno perento al fine della successiva iscrizione nel disegno di legge di bilancio dell'anno seguente su appositi Fondi già istituiti nel proprio stato di previsione della spesa. Sul punto si ricorda altresì che l'art. 10, comma 3, lett. a) del d. lgs. 123/2011 esclude la possibilità di dare corso a provvedimenti che dispongano l'utilizzo di somme destinate ad altre finalità".

La Ragioneria richiama, altresì, quanto disposto dal comma 5 dell'art. 34-bis della citata legge n. 196/2009, a mente del quale "le somme relative a contributi pluriennali ai sensi dell'articolo 30, comma 3, iscritte nel conto dei residui non più dovute al creditore originario possono essere utilizzate a favore di altri soggetti, ferme restando le finalità per le quali le risorse sono state originariamente iscritte in bilancio. L'autorizzazione all'utilizzo delle predette risorse è concessa dal Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, previa verifica della sussistenza delle esigenze rappresentate e della compatibilità dell'operazione con il mantenimento dell'equilibrio dei saldi di finanza pubblica, ai sensi della legislazione vigente".

Muovendo da tali premesse, l'RTS di Napoli precisa che "le medesime considerazioni valgono anche con specifico riferimento alla spesa occorrente alla esecuzione dei servizi di architettura, ingegneria e geologia per la redazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica, del progetto definitivo ed esecutivo dell'intervento per lavori di adeguamento nella ex Caserma "Canzanella", alla quale si fa fronte, come detto, con i fondi di bilancio di cui al cap. 7354 assegnati quale rateo dell'annualità 2016 per il finanziamento dell'intervento a favore della caserma "Pattison". Per l'utilizzo di tali somme, infatti, si prospetterebbe il medesimo ostacolo di cui all'art.10, comma 3, lett. a) del d. lgs. 123/2011 oltre che, successivamente al 31/12/2021, le citate problematiche inerenti alla reinscrizione, fatto salvo, per queste ultime, la possibilità di ricorso (...) a

quanto disposto dal comma 5, dell'art. 34-bis, della citata legge n. 196/2009".

Con la precisazione che, allo stato, non è emerso che l'Amministrazione si sia avvalsa di tale possibilità.

Tanto premesso, la Ragioneria ha chiesto di sapere *"se il decreto previsto dal comma 2 dell'art. 30 della legge n. 166/2002, per l'approvazione del programma variato relativo al cap. 7354, risulti registrato dalla Corte dei conti nell'esercizio del controllo preventivo di legittimità previsto dall'art. 3, comma 1, della legge 20/1994; se, inoltre, sia stata conseguita l'autorizzazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, prevista dal comma 5 dell'art. 34-bis della legge n. 196/2009, o quantomeno avviato l'iter per ottenerla e se si sia verificata l'idoneità della stessa a superare gli eventuali citati problemi inerenti alla reiscrizione; infine, di attestare che i fondi individuati per finanziare la nuova opera, determinata a seguito della predetta variazione di programma, risultino sufficienti a far fronte, oltre che alla spesa inerente al servizio di progettazione dell'intervento in oggetto, anche al finanziamento dell'intera opera, nonché di fornire chiarimenti in merito alla disponibilità ed utilizzabilità a tal fine di tali fondi".*

Nell'odierna adunanza pubblica, il Dirigente dell'Amministrazione presente ha confermato che alle osservazioni della Ragioneria risalenti al 19/05/2021, al momento, non è stata fornita risposta.

A tal proposito, il Collegio osserva come l'art. 33, comma 4, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, intervenendo sull'art. 5 del d. lgs. n. 123/2011, abbia introdotto una rilevante novità procedurale nei rapporti tra il controllo intestato alla magistratura contabile e quello attribuito al c.d. sistema delle ragionerie.

In base alla novella, *"gli atti soggetti al controllo preventivo di legittimità da parte della Corte dei conti ai sensi dell'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, sono inviati dalle amministrazioni contestualmente agli Uffici di controllo, per l'effettuazione del controllo preventivo di regolarità contabile, e agli uffici della Corte dei conti competenti per l'effettuazione del controllo di legittimità".*

Con tale modifica è stato superato il sistema precedente, secondo il quale il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti veniva esercitato

una volta completato il controllo da parte della Ragioneria, la quale trasmetteva alla Corte gli atti e la relativa documentazione.

In luogo di tale sistema, ora è previsto, anche a fini acceleratori, l'invio contestuale dell'atto ai suddetti organi di controllo.

Al riguardo, i giudici contabili hanno precisato che, *"eccettuate le ipotesi di rifiuto assoluto di visto da parte dell'Ufficio di bilancio, la Corte dei conti, pur in presenza di un parere negativo di regolarità contabile da parte dell'Ufficio medesimo, deve esaminare, sotto tutti i profili procedurali, sostanziali e contabili, la conformità a legge del provvedimento sottoposto al suo esame"* (cfr. Corte dei conti, Sez. Centr.le contr. di legittimità, deliberazione del 16 novembre 2015, n. 23/2015/PREV).

Nella fattispecie, il controllo demandato alla Ragioneria non si è ancora tradotto in un esito negativo. Non può sottacersi, tuttavia, che l'RTS abbia rilevato come, nel caso di specie, possa profilarsi *"il medesimo ostacolo di cui all'art.10, comma 3, lett. a) del d. lgs. 123/2011"*, ipotesi nella quale è escluso *tout court* che l'atto di spesa possa avere corso, *"oltre che, successivamente al 31/12/2021, le citate problematiche inerenti alla reinscrizione"*.

Come è stato anticipato, il Dirigente dell'Ente presente all'odierna adunanza pubblica ha confermato che alle osservazioni della Ragioneria, al momento, non è stata fornita risposta.

Allo stato, pertanto, permangono, ad avviso del Collegio, le criticità che hanno indotto la Ragioneria a formulare le suddette osservazioni ostative alla registrazione contabile dell'atto e a profilare una possibile ipotesi che impedisce di dare corso all'atto di spesa.

Le criticità evidenziate dalla Ragioneria territoriale sono state oggetto anche di rilievi da parte di questa Corte, in sede di verifica dell'osservanza delle norme giuscontabili che presiedono all'assunzione degli impegni di spesa.

In sede di risposta ai suddetti rilievi, con memoria depositata *in limine litis*, il Provveditorato si è limitato a rappresentare che, *"come comunicato dal superiore Dicastero con le note nn. 10667 in data 19705/2016 e 15671 del 28/07/2016, il Comitato Interforze, nella seduta del 27/04/2016, ha stabilito di trasferire i fondi destinati ed impegnati per la Caserma Pattison"*

di Napoli in favore della Caserma Canzanella, sita nell'area flegrea di Fuorigrotta - Napoli".

La risposta fornita non sembra idonea a superare le suddette criticità, in quanto la decisione del Comitato interforze - il quale a mente dell'art. 30, comma 5, della legge n. 166/2002, ha "il compito di formulare pareri sullo schema del programma di cui al comma 2, sul suo coordinamento ed integrazione interforze" - costituisce una semplice momento prodromico rispetto ad atti di natura contabile che, nella fattispecie, risultano carenti. Sotto un diverso profilo, emerge un vizio di illegittimità dell'atto oggetto del presente controllo, attinente alla carente motivazione in ordine all'esternalizzazione del servizio *de quo*.

Al riguardo, giova premettere che, da un punto di vista operativo, in via preliminare, deve essere valutato dalla stazione appaltante se i servizi oggetto di affidamento presentino o meno le caratteristiche indicate dall'art. 23, comma 2, del codice (lavori di particolare rilevanza sotto il profilo architettonico, ambientale, paesaggistico, agronomico e forestale, storico-artistico, conservativo, nonché tecnologico).

In caso di esito positivo della verifica operata dal RUP, l'Amministrazione ricorre a professionalità interne, se viene accertata la presenza di personale in possesso di idonea competenza in materia.

In caso di assenza di idonee professionalità dovrà essere utilizzata la procedura del concorso di progettazione o del concorso di idee, per la partecipazione al quale i requisiti di qualificazione devono consentire l'accesso ai piccoli e medi operatori economici dell'area tecnica e ai giovani professionisti (artt. 23 e 154, comma 3, del Codice dei contratti pubblici; cfr. ANAC, "Linee Guida n. 1, di attuazione del d. lgs. 18 aprile 2016, n. 50. Indirizzi generali sull'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria", approvate dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 973 del 14 settembre 2016 e, poi, aggiornate al d.lgs. 56/2017 con delibera del Consiglio dell'Autorità n. 138, del 21 febbraio 2018).

In sintesi, in caso di lavori di particolare rilevanza rientranti nelle ipotesi enunciate dall'articolo 23 del codice, l'amministrazione deve compiere un accertamento preliminare in ordine alla presenza, al proprio interno, di professionalità in possesso di idonea competenza in materia.

Nel caso in cui tale verifica dia esito negativo, la stazione appaltante deve utilizzare la procedura del concorso di progettazione o del concorso di idee, per la partecipazione al quale i requisiti di qualificazione devono consentire l'accesso ai piccoli e medi operatori economici dell'area tecnica e ai giovani professionisti (artt. 23 e 154, comma 3, del Codice dei contratti pubblici). Qualora non ricorrano i requisiti divisati dal citato articolo 23 - e, dunque, per le tipologie di lavori che non siano qualificabili di particolare rilevanza sotto i profili enucleati dalla suddetta disposizione - trovano applicazione le disposizioni dettate dall'art. 24 del Codice, con riferimento alla progettazione interna ed esterna alle amministrazioni aggiudicatrici in materia di lavori pubblici.

Nel parere reso dal Consiglio di Stato sullo schema di Codice dei contratti pubblici (Cons. St., Comm. spec., 1° aprile 2016, n. 855), i giudici amministrativi hanno sottolineato, con riferimento all'art. 24, come *"rispetto alla normativa abroganda non è più prevista la preferenza per i progettisti interni. La previsione richiede un'attenta valutazione e una rigorosa verifica ex post circa possibili fenomeni di infedeltà da parte di pubblici funzionari o per i relativi effetti finanziari"*.

L'attenzione del Consiglio di Stato si è appuntata, dunque, sugli effetti finanziari che discendono dall'assenza della espressa previsione di una preferenza per i progettisti interni.

Al riguardo, mette conto evidenziare che il vecchio codice dei contratti pubblici (d. lgs. n. 163/2006) accordava espressamente preferenza alla progettazione interna, ammettendo il ricorso a quella esterna solo in casi tassativi (tra i quali, *inter alia*, carenza in organico di personale tecnico, lavori di speciale complessità o di rilevanza architettonica o ambientale), puntualmente enucleati dal comma 6 dell'art. 90, casi che dovevano essere *"accertati e certificati dal responsabile del procedimento"*.

Il nuovo Codice non ha reiterato questa clausola espressa di preferenza per la progettazione interna.

Il Collegio ritiene, tuttavia, che il mancato inserimento, nel nuovo codice, di una disposizione di tenore analogo a quella contenuta nel codice abrogato non possa obliterare, nell'ambito di un'interpretazione sistematica e costituzionalmente orientata della disciplina *de qua*, la

preferenza per la progettazione interna, nei casi in cui essa sia idonea ad assolvere alla funzione cui essa è preordinata.

Si tratta, infatti, di un'interpretazione che trova diretto fondamento nel principio costituzionale di buona amministrazione (art. 97 Cost.), declinato nella legge generale sul procedimento amministrativo nei parametri di efficienza ed economicità che devono sempre presidiare l'attività, anche contrattuale, della pubblica amministrazione (art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241), oltre che nel principio del tendenziale equilibrio di bilancio (art. 81 Cost.).

Come è stato detto, questo Ufficio di controllo ha chiesto all'Ente di specificare *"se prima di decidere di affidare a soggetti esterni i tre livelli di progettazione (progetto di fattibilità tecnica ed economica, del progetto definitivo e del progetto esecutivo) abbia verificato, fornendo adeguata e puntuale documentazione, l'assenza (e non la mancata disponibilità) tra il personale interno del Provveditorato di professionalità in possesso di idonee competenze in materia"*.

Ciò, in quanto, come è noto, il ricorso all'esterno, comportando un esborso di denaro pubblico, richiede una rigorosa verifica preliminare che investe l'assenza di professionalità interne dotate di idonea competenza, non rilevando, invece, che il personale interno non abbia fornito disponibilità.

Sul punto l'Amministrazione ha specificato che il servizio oggetto del contratto afferisce alla progettazione di lavori particolarmente complessi sia sotto il profilo architettonico, sia sotto il profilo tecnologico, rappresentando altresì di aver effettuato la preliminare verifica di cui all'art. 23, comma 2, del D. Lgs n. 50/2016.

Orbene, per quanto concerne il ricorso alle professionalità interne, l'Amministrazione ha allegato documentazione (nota n. 20451 del 14/06/2016) comprovante l'avvenuto interpello indirizzato al personale tecnico interno e di altre amministrazioni, con il quale è stata chiesta al personale tecnico in possesso dei requisiti richiesti la semplice disponibilità a svolgere il predetto incarico precisando, altresì, che *"per le prestazioni in argomento non sono previsti compensi ai sensi dell'art. 113, comma 2, del D. Lgs n. 50/2016"*.

In seguito all'esito infruttuoso dell'interpello si è deciso di affidare all'esterno i tre livelli di progettazione.

Al riguardo, occorre sottolineare come la magistratura contabile (Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione n. 79/2015/PAR) abbia chiarito, con un orientamento al quale il Collegio ritiene di dare continuità, che *"il puntuale accertamento di tali presupposti [ossia dei presupposti per il ricorso all'esterno, tra i quali figura l'assenza di idonee professionalità interne] costituisce specifico onere che deve presidiare ogni decisione di esternalizzazione da parte di una pubblica amministrazione, sia nel caso in cui la prestazione richiesta ad un soggetto esterno sia qualificabile come lavoro autonomo (o, in termini amministrativo-contabili, consulenza) sia nel caso in cui sia qualificabile come appalto di servizi. Si tratta, infatti, di una disciplina che trova diretto riferimento nel principio costituzionale di buona amministrazione (art. 97 Costituzione), declinato nella legge generale sul procedimento amministrativo nei parametri di efficienza ed economicità che devono sempre presidiare l'attività, anche contrattuale, della pubblica amministrazione (art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241). I medesimi principi, infatti, debbono presidiare non solo la gestione delle risorse umane, ed i relativi casi di ricorso a soggetti esterni (cfr. art. 7 del d.lgs. n. 165 del 2001), ma anche l'acquisizione di servizi o, in generale, l'attività contrattuale delle pubbliche amministrazioni (cfr. art. 2 d.lgs. n. 163 del 2006"; ora v. art. 4 del D. Lgs. n. 50/2016).*

Ciò è tanto più vero in un caso, come quello all'esame, in cui l'Amministrazione procedente è il Provveditorato Interregionale alle Opere Pubbliche, che, in astratto, dovrebbe avere al proprio interno elevate professionalità nella materia *de qua*, in ragione delle rilevanti funzioni di cui è titolare.

Sul punto, si sottolinea, inoltre, come l'indizione dell'interpello per acquisire la disponibilità alla progettazione *de qua* di professionalità interne non appaia, di per sé, idoneo a fondare, in caso di assenza di domande, la scelta successiva di ricorrere alla progettazione esterna.

Il ricorso al mercato non può fondarsi sulla mera indisponibilità del personale dell'Amministrazione; ciò che rileva è, invece, una puntuale verifica della oggettiva assenza di professionalità interne idonee o, quanto meno, delle difficoltà oggettive connesse allo svolgimento dell'attività di progettazione in aggiunta alle altre funzioni d'istituto.

Solo in tal caso, può dirsi integrato il requisito che legittima l'esternalizzazione della progettazione degli interventi di cui si discorre.

In sintesi, la mera indisponibilità di soggetti dotati della necessaria professionalità non integra il requisito che consente di attingere al mercato per svolgere il servizio *de quo*, considerato che tale requisito postula l'assenza effettiva ed oggettiva di personale idoneo (dell'Amministrazione procedente o di altre amministrazioni), e non la mera indisponibilità soggettiva, intesa come mancata spontanea adesione all'interpello.

Dagli atti di cui si dispone, non emerge che tali verifiche (particolare rilevanza dei lavori ed effettiva assenza di professionalità interne) siano state concretamente effettuate dall'Amministrazione procedente, nella fase antecedente alla scelta di esternalizzare la progettazione *de qua*.

Solo in un momento successivo, segnatamente in sede di riscontro ai rilievi formulati da questo Ufficio di controllo, il Provveditorato - che in un primo momento si era limitato a fare leva sulla mera circostanza che l'interpello fosse andato deserto - ha integrato la motivazione del ricorso al mercato.

Nella memoria depositata con nota prot. N. 11162-16/06/2021, acquisita in pari data al prot. SC CAM n. 7397, l'Ente ha specificato che *<<la trasformazione dell'attuale caserma dell'Esercito "X Reparto Infrastrutture" denominata "Canzanella" in via Pietro Metastasio n. 99 in Napoli, in una nuova sede per caserma dell'Arma dei Carabinieri interessa tutti i corpi di fabbrica, con differenti livelli di incidenza manutentiva e/o ristrutturazione, compresi eventuali interventi di efficientamento energetico e con elevata componente impiantistica sia meccanica che elettrica>>*.

Peraltro, il Collegio dubita che tale argomento possa essere preso in considerazione ai fini dell'integrazione della motivazione del ricorso all'esterno.

Ciò sia perché la verifica della particolare rilevanza dei lavori ex art. 23 del Codice e quella dell'assenza di professionalità interne va compiuta prima della scelta di attingere al mercato e non in sede di controllo sul decreto di approvazione del contratto: come è stato detto, dagli atti di cui si dispone non risulta che tale valutazione sia stata compiuta nell'ambito degli atti prodromici all'indizione della procedura ad evidenza pubblica, né emergono dagli atti della procedura stessa (considerato che un interpello deserto non

equivale ad assenza di professionalità interne ma potrebbe anche discendere da una mera scelta soggettiva).

Sotto diverso profilo, il Collegio ritiene che tale integrazione motivazionale non possa derivare da un atto ascrivibile ad un soggetto munito di una delega di firma il cui oggetto non sembra ricomprendere gli atti del procedimento di controllo preventivo di legittimità.

Segnatamente con decreto n. 71 del 16/06/2021, del Capo del Dipartimento per le opere pubbliche, le risorse umane e strumentali del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, la Dott.ssa De Cocco, titolare di incarico dirigenziale non generale presso l'Ufficio I del Provveditorato, in aggiunta agli incarichi in atto, è stata delegata *“alla sottoscrizione degli impegni di spesa, delle autorizzazioni e degli ordinativi di pagamento, nonché dell’approvazione di atti contrattuali secondo le vigenti norme di contabilità generale dello Stato afferenti il medesimo Provveditorato Interregionale, riferiti al territorio delle Regioni della Campania e del Molise”*.

Nell'adunanza pubblica, il rappresentante dell'Amministrazione ha affermato di essere consapevole della portata limitata della delega *de qua*, precisando che l'Ente ha ritenuto comunque di rispondere ai rilievi della Corte dei conti, in ossequio al principio di leale collaborazione.

In uno spirito di leale collaborazione, tali atti possono fornire al Collegio elementi di valutazione utili ai fini della decisione ma non valgono ad integrare una motivazione carente o del tutto assente.

È appena in caso di aggiungere che, anche nella memoria depositata dall'Amministrazione in prossimità dell'adunanza pubblica, le affermazioni in ordine all'assenza di idonee professionalità interne appaiono, comunque, generiche e non supportate da adeguate verifiche. Come tali esse non sono idonee a supportare, di per sé, il ricorso all'esterno. Diversamente, l'osservanza del principio di buon andamento, declinato in particolare sul versante dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa, sarebbe affidato all'arbitrio dell'amministrazione.

Sotto tale profilo, emerge, pertanto, una chiara carenza motivazionale in ordine alla necessità di esternalizzare il servizio di progettazione in esame, con particolare riferimento ad un'Amministrazione che in astratto - e salvo

puntuale verifica in concreto adeguatamente motivata - possiede al proprio interno elevate professionalità nella materia *de qua*.

PQM

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania

- ricusa il visto e la conseguente registrazione, per le ragioni esposte in parte motiva, del decreto in epigrafe;
- dispone che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, all'Amministrazione interessata;

Così deciso in Napoli, nella camera di consiglio del 14 luglio 2021.

L'Estensore
(Emanuele Scatola)

Il Presidente
(Maria Paola Marcia)

Depositata in Segreteria il

16 settembre 2021

Il Direttore della Segreteria

Giuseppe Imposimato