



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

dott. Antonio Buccarelli	Presidente
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	Consigliere
dott.ssa Vittoria Cerasi	Consigliere
dott.ssa Maura Carta	Consigliere
dott.ssa Rita Gasparo	Primo Referendario
dott. Francesco Liguori	Primo Referendario
dott.ssa Adriana Caroselli	Referendario
dott. Francesco Testi	Referendario
dott.ssa Iole Genua	Referendario (relatore)

nella camera di consiglio del 23 maggio 2024 ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

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

VISTO il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, art. 3;

VISTA la legge 24 novembre 2000, n. 340, art. 27;

VISTO il d.lgs. 30 giugno 2011, n. 123;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo n. 14/CONTR/2000, come modificato dalla deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008;

VISTO il decreto del Prefetto di Milano n. 146040 del 3 maggio 2024 recante approvazione dell'atto aggiuntivo al contratto di rinnovo (CIG A00A18C0E0) del contratto d'appalto per la fornitura di

beni e servizi relativi alla gestione e al funzionamento del centro di permanenza per il rimpatrio presso la struttura demaniale sita in Milano, via Corelli 28;

VISTA la relazione istruttoria prot. 8308 in data 23 maggio 2024, con la quale il Magistrato istruttore ha proposto al Consigliere delegato il deferimento della questione al Collegio;

VISTA l'istanza di deferimento al Collegio (prot. C.d.c. n. 8312 del 23 maggio 2024) che il Consigliere delegato al controllo di legittimità sugli atti ha formulato ritenendo condivisibili i dubbi prospettati dal Magistrato Istruttore;

VISTA l'ordinanza n. 156 del 23 maggio 2024 mediante la quale il Presidente della Sezione regionale di controllo ha convocato il Collegio per l'esame dell'atto e la pronuncia sul visto e la registrazione;

VISTA la nota della Segreteria della Sezione regionale di controllo prot. n. 8322 del 23 maggio 2024, con la quale la predetta ordinanza è stata comunicata all'Amministrazione che ha adottato il decreto;

UDITO il magistrato relatore, dott.ssa Iole Genua;

FATTO E DIRITTO

1. In data 3 maggio 2024 è stato presentato al controllo preventivo di legittimità della Sezione, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. g), della legge 14 gennaio 1994, n. 20, il decreto del Prefetto di Milano n. 146040 del 3 maggio 2024 recante approvazione dell'atto aggiuntivo al contratto di rinnovo (CIG A00A18C0E0) del contratto d'appalto per la fornitura di beni e servizi relativi alla gestione e al funzionamento del Centro di permanenza per il rimpatrio presso la struttura demaniale sita in Milano, via Corelli, n. 28.

2. L'esame del decreto in questione presuppone una breve esposizione dei relativi presupposti di fatto e di diritto, come rappresentati nella motivazione del provvedimento stesso, che espone le vicende concernenti l'esecuzione dell'appalto affidato per la gestione del Centro di permanenza per il rimpatrio in epigrafe:

1) in data 17 novembre 2022, a seguito di procedura a evidenza pubblica ai sensi dell'art. 60 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, è stato sottoscritto il contratto contrassegnato dal CIG 9327483279 (di seguito anche "*contratto originario*" o "*contratto base*"), per la durata di 12 mesi con l'aggiudicatario Martinina s.r.l., C.F. 05553010652; il contratto – si legge nel decreto prefettizio all'esame – risulta essere stato "*approvato con DM n. 44353 del 22.11.2022, registrato all'Ufficio Centrale del Bilancio con visto n. 1118 del 30 novembre 2022 e alla Corte dei Conti con visto n. 2927 in data 7 dicembre 2022*". In sede istruttoria è stato appurato che il visto di legittimità sul provvedimento di approvazione del contratto originario in questione è stato rilasciato dalla

Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del governo e delle amministrazioni dello stato.

2) In data 13 novembre 2023 risulta essere intervenuta, tra la Prefettura Milano e l'aggiudicatario Martinina s.r.l., la sottoscrizione di un contratto di rinnovo (CIG A00A18C0E; di seguito anche "*secondo contratto*") del contratto originario per la durata di ulteriori 12 mesi (dal 1.12.2023 al 30.11.2024), a seguito di richiesta del Ministero dell'Interno, Dipartimento libertà civili e l'immigrazione, di far conoscere le iniziative adottate dalla Prefettura di Milano per garantire la gestione del CPR a decorrere dal 1° dicembre 2023. Dalla documentazione prodotta dall'Amministrazione emerge che: a) la Prefettura di Milano, con provvedimento prot. n. 352741 del 13 novembre 2023 ha disposto l'esecuzione anticipata di tale rinnovo contrattuale a decorrere dal 1° dicembre 2023; b) in data 14 novembre 2023 la Prefettura di Milano ha trasmesso il contratto di rinnovo e i relativi allegati al Ministero dell'Interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione "*ai fini dell'approvazione dell'atto negoziale di rinnovo*" (prot. n. 353928 del 14.11.2023).

Dall'esame della documentazione pervenuta non risulta possibile appurare se, a seguito di tale trasmissione ad opera della Prefettura di Milano al Ministero dell'Interno, sia stato dal Ministero stesso presentato al controllo preventivo di legittimità e ammesso al visto il provvedimento approvativo del contratto di rinnovo.

3) In data 21 dicembre 2023 il GIP presso il Tribunale di Milano ha convalidato il sequestro preventivo, eseguito in data 13 dicembre 2023, del ramo d'azienda appartenente all'aggiudicatario Martinina s.r.l. e, ai sensi dell'articolo 104-bis, comma 1, disp. att. c.p.p., contestualmente nominato un Amministratore Giudiziario del ramo d'azienda nonché disposto la prosecuzione dell'attività di Martinina s.r.l., "*conferendo all'Amministratore Giudiziario l'incarico di prosecuzione provvisoria dell'attività di gestione del CPR di via Corelli*" (cfr. DP n. 146040/2024, pag. 1).

4) In data 24 aprile 2024 il Prefetto di Milano, al fine di far fronte alle necessità rappresentate dall'Amministratore Giudiziario, ha determinato di procedere alla modifica del contratto di rinnovo CIG A00A18C0E, mediante incremento di talune prestazioni, in accoglimento delle richieste formulate dall'Amministratore Giudiziario (v. punto 5 *infra*);

5) Nelle date 24 e 25 aprile 2024 è intervenuto - tra la Prefettura di Milano e l'Amministrazione Giudiziaria del ramo d'azienda oggetto di sequestro penale - la sottoscrizione dell'atto aggiuntivo, recante modifiche contrattuali al contratto di rinnovo CIG A00A18C0E, finalizzato garantire livelli minimi delle prestazioni essenziali di salute e sicurezza, ossia:

- la diminuzione del numero dei posti di accoglienza da 72 a 48 (a seguito di danneggiamenti e incendi) con conseguente riduzione del valore originario del contratto per € 361.910,00, oltre iva;

- l'incremento delle prestazioni del personale addetto alla erogazione dei servizi affidati per la gestione ed il funzionamento del centro, per un valore stimato non superiore ad € 35.000,00 mensili, pari a 385.000,00 oltre iva complessivi per le undici mensilità, entro i limiti di seguito indicati:

- nr. 2 operatori diurni aggiuntivi nella fascia oraria giornaliera 08:00 - 20:00 in compresenza o comunque copertura equivalente in conformità ai vincoli normativi e di CCNL;

- nr. 28 ore settimanali aggiuntive del Medico presso il Centro;

- nr. 32 ore settimanali aggiuntive dello psicologo;

- nr. 12 ore settimanali aggiuntive dell'assistente sociale;

- nr. 7 ore settimanali aggiuntive di informazione normativa.

3. Tanto premesso in ordine alla vicenda esecutiva dell'appalto in questione, la Sezione ritiene necessario verificare preliminarmente la propria competenza ad esercitare il controllo preventivo di legittimità sul provvedimento in esame, rappresentando tale verifica un passaggio di natura pregiudiziale.

4. A tal fine il Collegio procede quindi all'esame delle seguenti circostanze giuridico-fattuali:

a) l'atto aggiuntivo, seppur stipulato con l'Amministratore giudiziario nominato in sede penale, interviene con efficacia modificativa su un precedente contratto - quello contrassegnato dal CIG A00A18C0E (secondo contratto) stipulato con l'impresa aggiudicataria La Martinina s.r.l. Tale circostanza risulta chiaramente espressa all'art. 1 (*Modifiche convenzionali*) dell'atto aggiuntivo che dispone, con espresso riferimento alle clausole relative allo *ius variandi* contenute nel secondo contratto: *"Il Contratto CIG A00A18C0E (...) stipulato con Martinina srl, il cui ramo d'azienda "CPR Corelli" risulta alla data odierna sequestrato dall'Autorità Giudiziaria e conferito in gestione provvisoria ad un Amministratore Giudiziario (...) è modificato ai sensi dell'art. 106, comma 1 lett. a) del Decreto Legislativo 50/2016, conformemente alle previsioni di cui all'art. 13 comma 3 lett. a) e c) del medesimo contratto"*. L'art. 13 (*Eventuali modifiche del contratto*) del secondo contratto consente, infatti, alla Prefettura di richiedere all'ente appaltatore una variazione delle prestazioni contrattuali, consistenti in *"un aumento delle unità di personale o un aumento di alcune prestazioni contrattuali rispetto ai livelli minimi previsti nel capitolato in funzione della necessità di tutelare la salute, la sicurezza dei migranti e del personale che opera presso i centri"* (lett. c).

Ora, il secondo contratto non risulta essere pervenuto all'esame della Sezione regionale di controllo per la Lombardia, se non quale allegato alla documentazione fornita unitamente al decreto prefettizio n. 146040 del 3 maggio 2024, oggetto dell'odierno esame. Non risulta, pertanto,

possibile, effettuare una consapevole valutazione circa le variazioni contrattuali intervenute rispetto al “capitolato” prestazionale originario al quale rinvia l’art. 13 del secondo contratto.

b) il contratto di rinnovo, a sua volta, costituisce attuazione di una “*facoltà (...) prevista dall’art. 14 del Contratto CIG 9327483279 per ulteriori 12 mesi*” (cfr. premesse del “Rinnovo contratto d’appalto”, pag. 2), o, in altri termini, un “*rinnovo (...) dell’esecuzione delle prestazioni del contratto CIG 9327483279*” (cfr. premesse “Atto aggiuntivo”, pag. 1), stipulato con l’aggiudicatario La Martinina s.r.l. Appare pertanto evidente la stretta consequenzialità del contratto presentato all’odierno controllo con il contratto originario (CIG 9327483279), vistato da altra Sezione di questa Corte.

5. Per pacifica giurisprudenza della Sezione centrale di controllo e delle Sezioni regionali di controllo, sono assoggettati al controllo preventivo di legittimità, oltre agli atti tassativamente indicati all’art. 3 della legge n. 20 del 1994, anche tutti quelli che producano sugli atti stessi effetti modificativi sul piano soggettivo o su quello oggettivo, ossia che comportino “*esercizio dello jus variandi con riferimento agli elementi essenziali del contratto originario già, a sua volta, sottoposto a controllo*” (SCCLEG/2/2017/PREV; deliberazioni Sez. reg. contr. Campania n. 19/2019/PREV; Sez. reg. contr. Lazio n. 42/2021/PREV; Sez. reg. contr. Puglia n. 71/2023/PREV). Un diverso orientamento consentirebbe, infatti, all’Amministrazione di apportare modifiche all’atto sottoposto al controllo, senza alcuna possibilità di verifica da parte della Corte dei conti in ordine alla legittimità delle scelte operate.

Ciò premesso circa il perimetro del controllo, va pure osservato come, ai fini dell’individuazione dell’organo competente a esaminare fattispecie caratterizzate da collegamenti negoziali, questa Corte segua una logica sistematica finalizzata a favorire la valutazione unitaria della complessiva operazione economica ad opera di un unico ufficio e affermi, di conseguenza, “*l’esigenza di attribuire il controllo della Corte ad un unico Ufficio che non può non coincidere con quello al quale viene sottoposto all’esame l’accordo (...) che costituisce il primo atto della complessa fattispecie*” (cfr. SCCLEG/5/2022/PREV pronunciatisi con riferimento ai decreti approvativi di contratti stipulati in adesione ad accordi quadro). In applicazione del medesimo criterio logico di riparto della competenza, ne consegue che i contratti che rappresentino attuazione dello *jus variandi* consentito dal contratto originario devono essere presentati all’Ufficio competente al controllo su tale contratto.

Appare, infatti, evidente come, non avendo la Sezione regionale di controllo per la Lombardia svolto il controllo di legittimità né sul contratto originario né sul rinnovo del medesimo, non risulti integrato il presupposto necessario affinché la stessa proceda all’esame di un ulteriore accordo modificativo, recante la previsione di prestazioni contrattuali aggiuntive.

6. In considerazione della natura necessaria del controllo preventivo di legittimità e del fatto che, sino al momento dell'apposizione del visto, il provvedimento amministrativo - pur esistendo - non è in grado di esplicare i propri effetti - di tal che, nel caso di specie, il decreto del Prefetto n. 146040 del 3 maggio 2024 in esame non può essere posto in esecuzione prima che si concluda il procedimento di controllo, difettando del requisito dell'efficacia - viste le particolari e gravissime esigenze di ordine e sicurezza pubblica e di tutela dei diritti fondamentali della persona rappresentate nella parte motiva del provvedimento e nella documentazione allegata, il Collegio reputa necessaria la tempestiva restituzione del provvedimento ai fini della relativa presentazione alla Sezione di controllo competente al rilascio del visto sul contratto originario e sul contratto di rinnovo del medesimo, nonché per le iniziative che l'Amministrazione riterrà di adottare a termini di legge.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per la Lombardia

- 1) Dichiara il non luogo a provvedere in merito al decreto del Prefetto n. 146040 del 3 maggio 2024 di approvazione dell'Atto aggiuntivo al contratto di rinnovo (CIG A00A18C0E0) del contratto d'appalto per la fornitura di beni e servizi relativi alla gestione e al funzionamento del centro di permanenza per il rimpatrio presso la struttura demaniale sita in Milano, via Corelli, n. 28.
 - 2) Dispone che, a cura della Segreteria, il decreto suindicato venga restituito all'Amministrazione per il successivo inoltro, con la massima urgenza, ai fini del controllo preventivo di legittimità, all'Ufficio di controllo sugli atti del Ministero dell'Interno e sul Ministero della Difesa.
- Così deciso in Milano nella camera di consiglio del 23 maggio 2024.

Il Relatore
(dott.ssa Iole Genua)

Il Presidente
(dott. Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il
24 maggio 2024
Il funzionario preposto
ai servizi di supporto
(Susanna De Bernardis)