

DELIBERAZIONE n. 64/2024/PREV

**CORTE DEI CONTI****SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER IL MOLISE**

nella Camera di consiglio del 22 maggio 2024

composta dai magistrati

Lucilla Valente	Presidente
Domenico Cerqua	Primo Referendario, relatore
Ruben D'Addio	Referendario
Emanuele Petronio	Referendario, estensore

ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

VISTI gli articoli 81, 97, 100, 117 e 119 della Costituzione;

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

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

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

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

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti del 16 giugno 2000 n. 14/2000 (G.U. n. 156 del 6 luglio 2000), che ha approvato il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni;

ESAMINATO il decreto di accertamento residui prot. n. 124 del 06.03.2024, relativo al cap. 7007, acquisito al prot. CdC n. 438 del 07.03.2024 ed emesso dal Provv. OO.PP. per la Campania, il Molise, la Puglia e la Basilicata, sede coordinata di Campobasso;

VISTA la nota dell'Amministrazione interessata, n. 877 prot. Cdc, pervenuta in data 2 maggio 2024;

VISTE la relazione con la quale il magistrato istruttore, ritenuti non superati alcuni profili critici evidenziati nel rilievo istruttorio, ha proposto il deferimento all'esame della Sezione e la richiesta concorde del consigliere delegato;

VISTA l'ordinanza n. 18, del 10 maggio 2024, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato, per l'adunanza del 22 maggio 2024, il Collegio per la pronuncia sulla legittimità del suindicato atto;

VISTA la nota dell'Amministrazione interessata, n. 1104 prot. Cdc, pervenuta in data 22 maggio 2024;

UDITI in Adunanza il Consigliere delegato Domenico Cerqua e il Magistrato istruttore Emanuele Petronio;

UDITI, per il Provveditorato Interregionale, il dirigente della sede coordinata di Campobasso, dott. Vincenzo Russo, e il funzionario, dott.ssa Rossana Caruso, nonché il direttore della sede di Campobasso-Isernia della Ragioneria territoriale dello Stato, dott.ssa Gerardina Maiorano;

RITENUTO IN FATTO

1. In data 7 marzo 2024, all'indirizzo p.e.c. *molise.legittimita@corteconticert.it* è pervenuto, per il controllo preventivo di legittimità, il decreto di accertamento residui prot. n. 124 del 06.03.2024, relativo al cap. 7007, emesso dal Prov. OO.PP. per la Campania, il Molise, la Puglia e la Basilicata, in data 6 marzo 2024. Con tale atto, a firma del dott. Vincenzo Russo, Dirigente dell'Ufficio 5 (sede coordinata di Campobasso), l'Amministrazione accertava in € 677.281,71 la somma da conservarsi in conto residui sul Cap. 7007 ("*Fondo per la prosecuzione delle opere pubbliche*"). Il predetto importo risultava interamente costituito, come risultava dal Mod. MR39, da residui di lettera f).

Dall'esame del decreto e della documentazione allegata sono emerse alcune criticità:

- sui profili di determinazione della competenza operata dalla Amministrazione, trattandosi di atto adottato dal dirigente della sede coordinata di Campobasso ma afferente a residui relativi ad opere portuali da realizzarsi in Puglia, presso il porto di Bari;
- sui motivi della qualificazione degli importi come residui di stanziamento, dal momento che i presupposti per l'impegno ex art. 34 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 - perfezionamento dell'obbligazione nei confronti di creditore puntualmente individuato - apparivano esistenti in base alla documentazione trasmessa.

Con nota prot. n. 633 del 29.03.2024 è stato, pertanto, chiesto all'Amministrazione di fornire chiarimenti e delucidazioni in merito ai due profili sopra segnalati, nonché di fornire il testo del decreto direttoriale del Ministero Infrastrutture e Trasporti n. 268, del 28 novembre 2023.

2. La documentazione e i chiarimenti richiesti sono pervenuti alla Sezione con nota di riscontro acquisita al prot. n. 877 del 02.05.2024 (ben oltre, dunque, il termine assegnato all'Amministrazione, scaduto in data 29.04.2024).

Con tale risposta istruttoria si è fatto presente che:

a) la somma di euro 677.281,71, di cui è stata richiesta la conservazione, riferibile al capitolo 7007 (*"Fondo per la prosecuzione delle opere pubbliche"*), era stata erogata per il tramite della Ragioneria Territoriale dello Stato di Campobasso unitamente ad altre fino al complessivo importo di euro 2.077.331,11, assegnato al Provveditorato dalla superiore Direzione generale per l'edilizia statale, le politiche abitative, la riqualificazione urbana e gli interventi speciali, con decreto n. 268 del 28.11.2023, prodotto in allegato;

b) la suddetta somma rientrerebbe tra quelle riconosciute a favore delle stazioni appaltanti in attuazione dal Decreto direttoriale n. 190 del 08/09/2023 in forza dell'art. 26 del D.L. n. 50/2022 (convertito in legge n. 91 del 15 luglio 2022 e recante *"Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese ed attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina"*);

c) le risorse in parola attengono all'adeguamento prezzi per il primo semestre 2023 di cui al SAL n. 09/B bis dell'intervento di *"Marisabella"* presso il porto di Bari, di competenza dell'Ufficio 7 - Tecnico ed opere marittime per le regioni Puglia, Molise e Basilicata;

d) dal decreto D.G. n. 268/2023, a detta dell'Amministrazione, risulterebbe l'assegnazione della suddetta somma complessiva alla sede territoriale di Campobasso, individuata con specifico codice fiscale, come desumibile anche dal codice 410, identificativo della Ragioneria Territoriale di Campobasso.

Quanto sopra riportato risulta confermato dalla tabella riportata in calce allo stesso decreto n. 268 del 28.11.2023, laddove vengono individuati: 1) quale stazione appaltante, il Provveditorato interregionale per le Opere pubbliche per la Campania, il Molise, Puglia e Basilicata, distinto con il codice di Tesoreria riferibile alla RTS di Campobasso; 2) quale CUP,

in corrispondenza della ID Scheda 6075, quello distinto come D96C000000001, riferibile ai lavori portuali di Bari, per un (primo) importo ammissibile di euro 1.935.090,56.

Pur non paventandosi incertezze circa l'ordinatore primario di spesa, individuato nel Provveditore alla Opere pubbliche, dunque, il dirigente dell'Ufficio 5 di Campobasso ha riconosciuto come nel caso di specie *"non (fosse) lineare l'individuazione dell'ordinatore secondario di spesa"*, dal momento che con la competenza, per materia e territorio, fa capo all'Ufficio 7 – con sede in Bari, che, però, *"non ha delega ad impegnare e ancor meno a poterlo fare presso la Ragioneria territoriale di Campobasso"*.

Il dirigente dell'Ufficio 5 ha, pertanto, ammesso l'anomalia dell'assegnazione delle predette risorse, addebitabile alla Direzione generale, precisando ad ogni modo che sia la sede di Campobasso sia quella di Bari costituiscono comunque *"articolazioni territoriali del Provveditorato alle Opere Pubbliche, come da D.P.C.M. n. 186 del 30.10.2023, entrato in vigore il 29.12.2023 (articoli 8 e 9)"*.

3. Anche a seguito di tale riscontro istruttorio permanevano i profili critici segnalati con il rilievo istruttorio del 07.03.2024, a fronte del quale si è ravvisata la necessità di deferimento al Collegio delle questioni di legittimità emerse, il cui esame nel contraddittorio con l'Amministrazione è stato fissato con ordinanza n. 18 del 10 maggio 2024 per l'Adunanza del 22 maggio 2024.

In data 22.05.2023, e dunque *in limine* del contraddittorio, è stato emesso e comunicato alla Sezione un provvedimento (recante prot. n. 9962) definito *"conferma impropria"* del DAR da parte del Provveditore Interregionale.

CONSIDERATO IN DIRITTO

4.1. I profili di legittimità non chiariti hanno riguardato in primo luogo l'attribuzione della competenza all'adozione dell'atto in esame al responsabile dell'Ufficio 5 del Provveditorato Interregionale, non interessato dal punto di vista operativo alla fattispecie.

A tali riguardi, è necessario ricostruire l'assetto organizzativo della predetta Amministrazione, sulla base delle principali disposizioni regolamentari volte a delineare l'articolazione, anche territoriale, del Provveditorato Interregionale. In particolare, va sottolineato come in base all'art. 10, comma 6, del decreto del Ministero delle Infrastrutture

e della Mobilità Sostenibile n. 481 del 30.11.2021, il *“Provveditorato interregionale per le opere pubbliche per la Campania, il Molise, la Puglia e la Basilicata”*, con sede in Napoli e sedi coordinate in Campobasso, in Bari e in Potenza, è articolato, tra gli altri, nei seguenti uffici di livello dirigenziale non generale:

- Ufficio 1 – Risorse umane, affari generali, programmazione, bilancio e contabilità, con sede in Napoli;
- Ufficio 5 – Tecnico e amministrativo per la regione Molise, con sede in Campobasso;
- Ufficio 6 – Amministrativo, con sede in Bari;
- Ufficio 7 – Tecnico e opere marittime per le regioni Puglia, Molise e Basilicata, con sede in Bari.

Il recente DPCM 30 ottobre 2023, n. 186 (*“Regolamento recante la riorganizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti”*), all’art. 8, comma 1, lettera f), conferma che il Provveditorato interregionale per le opere pubbliche per la Campania, il Molise, la Puglia e la Basilicata ha sede in Napoli e sedi coordinate in Campobasso, in Bari e in Potenza. Il successivo comma 2 prevede che *“A ciascun Provveditorato interregionale è preposto un dirigente di livello generale denominato «Provveditore per le opere pubbliche»”*. Con riferimento alle sedi coordinate, invece, il comma 5 del medesimo articolo stabilisce che *“Presso ogni sede coordinata il Provveditore per le opere pubbliche, d'intesa con il Capo Dipartimento, che informa previamente il Ministro, nel rispetto del contingente dirigenziale non generale attribuito all'Ufficio decentrato, nomina un dirigente coordinatore e responsabile della sede coordinata al quale possono essere attribuite anche funzioni vicarie”*.

La fattispecie cui si riferisce il DAR in esame attiene inequivocabilmente a lavori di competenza dell’Ufficio 7, trattandosi del *“completamento delle strutture portuali nell’area Pizzoli – Marisabella del Porto di Bari secondo le previsioni del Piano Regolatore Portuale”*, come emerge dalla nota prot. n. 139 del 28.02.2024 emessa dal medesimo Ufficio. Trattandosi di opere da eseguirsi in Puglia, con tale nota sono stati coerentemente riferiti i motivi del mancato impegno e liquidazione delle somme al sopra citato Ufficio 6, anch’esso avente sede a Bari.

Peraltro, l'intestazione del decreto in analisi indica quale Ufficio che emette il provvedimento sia la sede centrale di Napoli sia la sede coordinata di Campobasso, nonostante l'atto sia stato adottato e sottoscritto solo dal dirigente dell'Ufficio molisano.

In quest'ottica, deve altresì notarsi che, in base a ulteriori verifiche effettuate, è risultato che i precedenti ordinativi di spesa a valere sul medesimo capitolo nell'ambito dell'importo complessivo di euro 1.935.090,56 sono stati firmati dal Provveditore alle Opere pubbliche, ing. Placido Migliorino.

A norma del combinato disposto degli artt. 9, comma 4, e 10, comma 6, del citato D.M. 30.11.2021, l'ufficio 5 "*Tecnico e amministrativo*" con sede coordinata a Campobasso con riferimento al bacino di utenza e al rispettivo ambito territoriale di competenza svolge, per quanto di interesse nella presente sede, i seguenti compiti:

- formulazione di proposte per la redazione del programma relative ai capitoli di competenza, del programma triennale e dell'elenco annuale degli interventi;
- attività di raccolta schede riassuntive delle informazioni relative agli appalti da trasmettere al Ministero, all'Osservatorio sui contratti pubblici ed alla Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture;
- adempimenti tecnico-amministrativi relativi all'espletamento delle procedure di localizzazione di interventi e opere di competenza;
- attività di progettazione, direzione, collaudo degli interventi di competenza;
- attività di stazione appaltante, ai sensi del Codice degli appalti, su convenzione o delega da parte di altre Amministrazioni o enti;
- attività tecnica per l'edilizia demaniale relativa alla manutenzione ordinaria e straordinaria di immobili sedi o destinati a sedi di uffici dell'Amministrazione dello Stato;
- attività tecnica di vigilanza e di supporto ad Amministrazioni, enti ed organismi in relazione alla realizzazione di opere pubbliche con fonti di finanziamento non di diretta competenza;

- attività relativa all'amministrazione delle risorse, alla gestione del personale ed altre attività amministrative assegnate dal Provveditore interregionale, nell'ambito territoriale regionale della sede coordinata, in collaborazione e coordinamento con l'ufficio risorse umane, affari generali, programmazione, bilancio e contabilità.

Per contro, a norma del combinato disposto degli artt. 9, comma 1, e 10, comma VI, del citato D.M. 30.11.2021, l'Ufficio 1 *"Risorse umane, affari generali, programmazione, bilancio e contabilità"*, con sede in Napoli, per quanto qui interessa, svolge i seguenti compiti: gestione contabile degli interventi di competenza, servizi generali e spese di funzionamento; attività amministrativo-contabile finalizzata all'esecuzione dei contratti di lavori e dei servizi; coordinamento del bilancio e gestione delle risorse finanziarie di competenza del Provveditorato interregionale.

Le determinazioni operate dall'Amministrazione apparivano, pertanto, affette da profili di marcata incoerenza rispetto all'assetto delle attribuzioni degli Uffici in cui è articolato il Provveditorato Interregionale.

L'Ufficio 1, difatti, è competente all'emissione dei decreti di accertamento dei residui, essendo deputato al coordinamento del bilancio e alla gestione delle risorse finanziarie di competenza del Provveditorato interregionale. In ogni caso, tenendo conto del fatto che trattasi della realizzazione di opere portuali in Puglia, la competenza all'emissione del decreto avrebbe potuto radicarsi al più presso l'Ufficio 6 *"Amministrativo"*, con sede in Bari, o presso l'Ufficio 7 *"Tecnico e opere marittime per le regioni Puglia, Molise e Basilicata"*, anch'esso con sede in Bari. Non sembra, in altri termini, potersi intravedere nel caso di specie la ragione dell'intervento operativo della sede coordinata molisana, non interessata all'atto tenuto conto della collocazione geografica delle opere e dell'assetto complessivo delle funzioni attribuite gli uffici.

In merito va segnalato, peraltro, che, nel decreto n. 764 dell'11.10.2023, di conferimento deleghe al dott. Vincenzo Russo, trasmesso dal Provveditorato, unitamente a quello n. 616 del 29.08.2023 (di conferimento dell'incarico dirigenziale di direzione dell'Ufficio 5), è chiaramente specificato che il predetto dirigente è delegato, tra l'altro, *"a sottoscrivere gli ordinativi di pagamento, gli speciali ordinativi di pagamento, inclusi gli atti relativi alle certificazioni di credito, alle iscrizioni ed all'accertamento dei residui e delle economie.....sui capitoli di*

competenza (...) per le attività rientranti nella competenza territoriale della sede coordinata di Campobasso").

Anche sotto tale profilo, dunque, era riscontrabile il profilo di illegittimità per difetto di competenza dell'organo che ha adottato l'atto.

D'altronde, la recentissima deliberazione della Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato n. SCCLEG/1/2024/PREV, resa a seguito dell'adunanza generale dell'8 aprile 2024, ha riconosciuto la *"naturale"* competenza territoriale della sede coordinata del Provveditorato dove si svolgono i lavori, onde favorire il decentramento amministrativo e, conseguentemente, rendere più efficaci i controlli, da esercitarsi in base al *"criterio della prossimità territoriale"* rispetto all'opera da realizzare, con conseguente avvicinamento *"(de)l controllore al controllato"*.

4.2. Come già rilevato, in data 22.05.2023, e dunque *in limine* del contraddittorio, è stato emesso e inoltrato alla Sezione un provvedimento (recante prot. n. 9962) definito *"conferma impropria"* del DAR da parte del Provveditore Interregionale.

In adunanza, la dott.ssa Rossana Caruso, in qualità di funzionario che ha predisposto la bozza di tale provvedimento di secondo grado, ha fatto presente che tale definizione può essere considerata sostanzialmente impropria, in quanto con tale atto si è inteso ratificare il decreto oggetto di controllo, emesso dal dirigente che aveva la disponibilità a disporre dei fondi pur non avendo competenza operativa rispetto alla gestione dell'appalto.

Tramite tale interpretazione del contenuto dispositivo dell'atto, può evincersi che il decreto è stato sostanzialmente fatto proprio dall'organo di vertice del Provveditorato Interregionale, in tal modo rimuovendosi il vizio di illegittimità per difetto di competenza evidenziato con il rilievo istruttorio comunicato all'ente in data 29.03.2024.

D'altronde, lo stesso provveditore, con la nota di trasmissione alla Sezione del provvedimento di conferma, ha espressamente fatto presente che tale provvedimento è *"diretto a fare proprio il medesimo (atto di accertamento dei residui) e a sanare la segnalata incompetenza del Dirigente dell'Ufficio 5 a sottoscrivere provvedimenti non rientranti nell'ambito territoriale di propria competenza"*.

Emerge, dunque, chiaramente la volontà provvedimentale di rimuovere il vizio che affliggeva tale provvedimento tramite la ratifica del suo contenuto dispositivo da parte dell'organo competente.

Ad ogni modo, non può non stigmatizzarsi la distonia dell'operato delle varie sedi del Provveditorato rispetto all'assetto organizzativo dello stesso, scolpito dal DPCM 30 ottobre 2023, n. 186. Distonia che, in base a quanto riportato dall'Amministrazione in Adunanza, è diffusa, non essendo raro che i fondi per interventi localizzati in dati ambiti territoriali vengano di fatto assegnati a sedi coordinate competenti a livello operativo per diversi ambiti territoriali.

Una simile confusione sembra inconciliabile con basilari esigenze di razionalità operativa, che impongono la coincidenza tra l'ambito territoriale operativo e quello contabile. A tali riguardi, i rappresentanti dell'Amministrazione hanno dato rassicurazioni relativamente al fatto che per il futuro si provvederà a una revisione ponderata dell'attribuzione delle funzioni operative e contabili agli uffici che compongono il Provveditorato Interregionale.

4.3 In sede istruttoria, era stato fatto altresì presente che i residui di stanziamento corrispondono a spese previste in bilancio per le quali non si è ancora formalizzata alcuna procedura di impegno. Si tratta, quindi, di semplici stanziamenti, in relazione ai quali al termine dell'esercizio non è stata ancora individuata la figura del creditore. Nel caso di specie, per contro, i presupposti per l'impegno *ex art. 34* della legge 31 dicembre 2009, n. 196 – perfezionamento dell'obbligazione nei confronti di creditore puntualmente individuato – apparivano esistenti in base alla documentazione trasmessa.

In ordine al mancato impegno delle risorse in argomento, l'amministrazione ha, ad ogni modo, precisato in sede istruttoria che tale impossibilità è dipesa dal fatto che la Nuova CO.ED. MAR. s.r.l., quale impresa facente parte del RTI costituito per dare esecuzione al contratto d'appalto avente ad oggetto i lavori di completamento delle strutture portuali nell'area "Pizzoli -Marisabella" (Bari) ha avviato, in data 02.11.2023, una procedura di concordato preventivo presso il Tribunale di Venezia, venendo successivamente ammessa a tale procedura senza continuità aziendale.

Si è, poi, evidenziato che la circostanza per cui la predetta società non è risultata in regola con gli obblighi contributivi avrebbe determinato un'incertezza circa il soggetto verso cui effettuare l'impegno ed il pagamento, nonché sulla possibilità di sostituzione da parte della stazione appaltante. Una volta risolti i problemi contributivi, l'impresa avrebbe emesso fattura, omettendo però l'indicazione dell'IBAN. Alle descritte problematiche ha fatto seguito apposita nota dell'Avvocatura distrettuale dello Stato di Bari dell'aprile 2024, con cui veniva chiarito che i pagamenti avrebbero dovuto essere effettuati nei confronti della nuova Nuova CO.ED. MAR. S.r.l. con le modalità stabilite dal Commissario giudiziale.

Nel contraddittorio è stato ulteriormente precisato che nella prassi la Ragioneria territoriale richiede un'identificazione rafforzata del soggetto creditore, tale da impedire di procedere all'impegno in considerazione del rinvenimento di un DURC irregolare e dell'avvio del concordato preventivo dell'impresa.

Nel caso di specie, dunque, devono ritenersi ragionevolmente ravvisabili sufficienti motivi ostativi alla formalizzazione dell'impegno già entro il termine dell'esercizio 2023, nonostante debba mettersi in luce, in linea di principio, la necessità di impegno delle somme con il ricevimento degli importi per l'adeguamento dei prezzi di uno specifico contratto già stipulato con l'aggiudicatario della relativa gara.

D'altronde, la necessità di impegnare le somme sorge a seguito del perfezionamento giuridico della relativa obbligazione e, dunque, dell'obbligo di pagare una certa somma a terzi, unitamente al positivo riscontro di sufficienti disponibilità finanziarie sulle pertinenti unità elementari del bilancio, attenendo, per contro, alla successiva fase della liquidazione l'individuazione dell'esatto ammontare del debito dello Stato e della persona del creditore, a seguito della verifica dei titoli e documenti comprovanti il diritto acquisito dal creditore (art. 277, comma I, reg. cont.).

4.4 In conclusione, la Sezione ritiene che, con le precisazioni sopra contenute e tenuto conto dell'avvenuta rimozione del vizio di competenza, l'atto oggetto di controllo possa essere ammesso al visto.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Molise, ammette al visto e alla registrazione il decreto del Provveditorato Interregionale per la Campania, il Molise, la Puglia e la Basilicata indicato in premessa;

DISPONE

- che copia della deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, all'amministrazione e che la deliberazione sia pubblicata sul sito istituzionale della stessa, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33;
- che copia della stessa sia inviata alla Ragioneria territoriale dello Stato di Campobasso.

Così deciso in Campobasso, nella camera di consiglio del 22 maggio 2024.

L'estensore
(Emanuele Petronio)



Il Presidente
(Lucilla Valente)



Depositata in Segreteria il 4 giugno 2024

Il Funzionario preposto
(Silvia Storto)

