



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

Composta dai magistrati:

Maria Annunziata	RUCIRETA	Presidente
Francesco	BELSANTI	Consigliere
Paolo	BERTOZZI	Consigliere
Patrizia	IMPRESA	Consigliere
Rosaria	DI BLASI	Primo Referendario
Anna	PETA	Referendario
Matteo	LARICCIA	Referendario

nell'adunanza del 15 marzo 2024;

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. n. 1214 del 12/7/1934, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 20 del 14/1/1994, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 131 del 5/6/2003, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. n. 3 del 18/10/2001;

VISTO il regolamento n. 14/CONTR/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite in data 16/6/2000, e successive modificazioni;

VISTO l'art. 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340 e successive modifiche e integrazioni in materia di accelerazione del procedimento di controllo della Corte dei conti;

VISTO il decreto n. 23698 del 21/12/2023 di approvazione di: a) perizia 7383-01 e perizia 7383-02 di variante alla perizia n. 7383, relative al contratto rep. n. 7474/Rep. stipulato in data 06.05.2021 approvato con DD n° 10957 del 9.06.2021, registrato in data 07.09.2021 al Reg. 2 Fgl 56, recante Appalto integrato per l'affidamento della progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori di ristrutturazione ed efficientamento energetico del Palazzo Allievi ed adeguamento dei fabbricati ex CEMM, ex prigioni e palestra dell'Accademia navale di Livorno - Corpo E, per il consolidamento statico e risanamento facciate edificio denominato "Corpo Nervi" ed alle modifiche al Campo Sonde, alla Centrale Tecnologica ed alle dorsali di distribuzione (ACS, riscaldamento) a servizio del Corpo E; b) atto aggiuntivo rep. 7489 del 22/11/2023;

VISTI gli atti di rilievo prot. n. 487 del 19/01/2024;

VISTA la nota dell'Amministrazione di risposta a rilievo prot. n. 2883 del 16/02/2024;

VISTA la relazione con la quale il Magistrato Istruttore, ritenuti non superati i profili di rilievo, ha proposto il deferimento all'esame della Sezione, prot. n. 1296 del 7/3/2024;

VISTA la concorde relazione e richiesta di deferimento del Consigliere delegato, prot. n. 1299 del 7/3/2024;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 6 dell'8 marzo 2024 con la quale è stata convocata la Sezione per l'odierna Adunanza pubblica;

VISTA la nota della Segreteria della Sezione regionale di controllo, con la quale la già menzionata ordinanza è stata comunicata, ai fini della regolare instaurazione del contraddittorio, all'Amministrazione ed alla Ragioneria Territoriale dello Stato di Firenze, prot. n. 8332 dell'8 marzo 2024;

VISTA la memoria con la quale l'Amministrazione, in vista dell'Adunanza pubblica, ha fornito chiarimenti ed elementi informativi sulle questioni prospettate negli atti di rilievo e nella relazione di deferimento, prot. n. 4763 del 13/03/2024 (prot. CdC n. 1406 in pari data);

VISTA la nota integrativa con la quale l'Amministrazione ha preannunciato la partecipazione e comunicato i nominativi dei partecipanti all'Adunanza, prot. n. 4785 del 14/03/2024, acquisito al prot. Sezione n. 1445 del 15/03/2024;

VISTA la nota con cui l'Amministrazione del MEF-RTS ha declinato la propria competenza, nota MEF - RTS 18140 dell'11.03.2024, acquisita al prot. Sezione n. 1344 dell'11/03/2024;

CONSIDERATO l'intervento in adunanza, per conto dell'Amministrazione, del dott. Giovanni Salvia, Provveditore alle Opere Pubbliche per la Toscana, le Marche e l'Umbria, dell'ing. Nicola Andreozzi, Dirigente dell'Ufficio II del medesimo Provveditorato; dell'ing. Tea Nora Bonucci, funzionario tecnico in servizio presso il medesimo Provveditorato, collaboratrice diretta del RUP; del Capitano di Fregata, ing. Antonino Rapicavoli, in qualità di Direttore dei Lavori, in rappresentanza della Marina Militare.

DATO ATTO dell'assenza di rappresentanti del competente Ufficio territoriale della Ragioneria dello Stato, ritualmente invitato ad intervenire;

UDITO il Magistrato istruttore, Ref. Matteo Lariccia, nella qualità di relatore e il Cons. Francesco Belsanti, in qualità di Consigliere delegato;

UDITI, per l'Amministrazione, il Provveditore, dott. Salvia, e il RUP, Ing. Andreozzi; per la Marina Militare, il capitano di Fregata, ing. Rapicavoli, in qualità di Direttore dei Lavori;

Con l'assistenza del Funzionario Cristina Baldini in qualità di Segretario di adunanza;

Ritenuto in

FATTO

1. L'attività e gli atti assoggettati a controllo

In data 22/12/2023 è pervenuto, via Pec, all'Ufficio per il controllo preventivo di legittimità di questa Sezione, il decreto n. 23698 del 21/12/2023 di approvazione, mediante unico atto, di:

a) perizia 7383-01 e perizia 7383-02 di variante alla perizia n. 7383 relativa all'appalto integrato per l'affidamento della progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori di ristrutturazione ed efficientamento energetico del Palazzo Allievi ed adeguamento dei fabbricati ex CEMM, ex prigioni e palestra dell'Accademia navale di Livorno - Corpo E, per il consolidamento statico e risanamento facciate edificio denominato "Corpo Nervi" ed alle modifiche al Campo Sonde, alla Centrale Tecnologica ed alle dorsali di distribuzione (ACS, riscaldamento) a servizio del Corpo E;

b) atto aggiuntivo rep. 7489 del 22/11/2023.

Il contesto normativo e regolatorio cui si inseriscono i contratti di cui al decreto è il seguente.

Gli atti in parola sono riferiti al progetto di efficientamento energetico dell'immobile del Ministero della Difesa - "Palazzo Allievi" dell'Accademia Navale di Livorno, per un importo di € 11.083.370,15. Tale progetto rientra nel quadro più generale del Programma di interventi per il miglioramento della prestazione energetica intervento per la riqualificazione energetica degli immobili di proprietà pubblica (cd programma PREPAC). Il programma PREPAC, finanziato dal Ministero dell'Ambiente, ha trovato sviluppo mediante accordi istituzionali tra Ministeri. In particolare, nell'ambito di tale programma, è stato concluso - tra il Ministero delle Infrastrutture e il Ministero della Difesa un accordo istituzionale ex art. 15 L. 241/1990, stipulato il 1/07/2019 tra il Provveditorato alle opere pubbliche per la Toscana, Marche e Umbria, lo Stato Maggiore della Marina ed il Ministero della Difesa.

Nella esposta premessa regolatoria, è stata approvata la Perizia n° 7383 per la "*Progettazione definitiva per la realizzazione dei lavori di ristrutturazione ed efficientamento energetico del Palazzo Allievi ed adeguamento dei fabbricati ex CEMM, ex prigioni e palestra dell'Accademia Navale di Livorno*" (importo complessivo € 50.648.484,66 di cui € 41.024.790,94 per lavori) ed è stata esperita una gara, ex art. 60 del D. Lgs. 50/2016 per l'affidamento congiunto della progettazione esecutiva e dell'esecuzione dei lavori, ex art. 59, comma1 del D. Lgs. 18/04/2016 n° 50, così come modificato dall'art. 1, comma 1, lett. b della L. 14/06/2019 n° 55, sulla base del progetto definitivo, con il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

All'esito della gara, con D.D. n° 10957 del 9/06/2021 è stato stipulato il Contratto n. 7474/Rep. in data 06.05.2021 di importo pari a € 30.820.387,41, di cui € 1.792.174,49 per oneri della sicurezza non soggetti a ribasso ed € 604.320,79 per oneri di progettazione esecutiva. Il citato contratto è stato registrato, con nota di avvertenza, da questa Sezione in data 07.09.2021 al Reg. 2 Fgl 56.

La complessità e la molteplicità degli interventi hanno suggerito di suddividere la progettazione esecutiva delle opere in n. 3 step di progettazione (art. 4 del suddetto contratto, meglio dettagliato in art. 6.4.1 del C.S.A.) e la suddivisione dell'esecuzione lavori in n. 4 fasi operative (art. 4 del contratto, meglio dettagliato in art. 11.2 del C.S.A.).

Con specifico riguardo agli atti di cui al decreto di approvazione oggetto di odierno controllo, si rappresenta che:

- con voto n. 356/2021, in adunanza Comitato Tecnico Amministrativo (in seguito, C.T.A.) 27.10.2021, sono stati ritenuti meritevoli di approvazione, con prescrizioni, le variazioni del progetto definitivo posto a base del contratto relativo alla FASE 1

dei lavori e limitatamente al Corpo E, rimandando ad un momento successivo la progettazione del Corpo Sonde e della Centrale Tecnologica;

- con Verbale di Concordamento Nuovi Prezzi n. 174 in data 4.11.2021 sono state deliberate nuove voci di prezzo relative allo STEP 1 di progettazione, non presenti nel progetto definitivo (di cui n. 9 per oneri COVID);
- in data 10/11/2021 sono stati consegnati i lavori relativi alla Fase 1 e in data 12.11.2021, con apposito Verbale, è stata consegnata alla Società Politecnica Europa s.r.l. l'attività relativa allo STEP 2 di progettazione previsto in contratto. In sede di consegna lavori sono emerse: *i)* criticità strutturali del Corpo Nervi, *ii)* inidoneità del locale destinato alla nuova centrale antincendio e *iii)* inidoneità delle Cabine MT/BT esistenti;
- con O.d.S. del D.L. n. 1 del 03/03/2022 è stato ordinato alla Società Politecnica Europa s.r.l. di procedere con la progettazione esecutiva degli interventi di consolidamento statico del Corpo Nervi, prestazione supplementare, strettamente connessa alle opere in appalto, formalizzata con Lettera di affidamento diretto da parte del Provveditorato Rep. n. 75/2022 ed approvata con D.P. n. 15996 del 24/08/2022;
- con voto n. 01/2022, in adunanza CTA del 18/05/2022, sono state ritenute meritevoli di approvazione sia le varianti resesi necessarie nel corso dei lavori della Fase 1 (Corpo E), sia il progetto esecutivo delle opere aggiuntive relative al consolidamento statico e risanamento facciate edificio denominato "Corpo Nervi";
- con voto n. 31/2022, in adunanza C.T.A. 09/08/2022, sono state approvate le modifiche alla Fase 1 relativamente agli interventi sul "Corpo Nervi" oltre che per le modifiche al campo sonde, alla Centrale Tecnologica ed alle dorsali di distribuzione (ACS, riscaldamento) a servizio del Corpo E, nonché le discendenti variazioni relative agli oneri di sicurezza e agli oneri Covid ed un aumento dei tempi contrattuali pari complessivamente a giorni 45;
- in data 31/08/2022 è stato redatto il Verbale di concordamento nuovi prezzi con n. 175 nuove voci di prezzo relative allo STEP 1 di progettazione, non presenti nel progetto definitivo;
- tutte le variazioni sopracitate sono state raccolte nella Perizia di variante e suppletiva n. 7383-01, redatta ai sensi dell'art. 106 comma 1 lett. c) e comma 2 del d.lgs. 50/2016, con un aumento di spesa pari ad € 1.210.092,43 al netto del ribasso di gara (di cui € 61.951,87 per oneri sicurezza e covid) ed un invariato importo complessivo pari ad € 40.325.109,12, un aumento complessivo dei tempi contrattuali pari a n. 135 giorni naturali e consecutivi e n. 349 NN.PP. ed approvata con Determina n. 3300 di data 21.02.2023;
- il Servizio Gare e Contratti veniva autorizzato alla formalizzazione dello schema di atto di sottomissione per l'importo complessivo di € 1.210.092,43, con un maggior tempo contrattuale con AR.CO. Lavori - Società Cooperativa Consortile;
- successivamente all'inizio di esecuzione dei lavori, l'Impresa esecutrice e il D.L. riscontravano ulteriori problematiche legate all'esecuzione dei progetti esecutivi relativi al Corpo E, al Campo Sonde/Centrale tecnologica ed al Corpo Nervi rispetto a quanto già incluso nella Perizia di Variante n. 7383-01 e in particolare: *i)* ulteriori variazioni dei lavori della Fase 1 relativamente al corpo e al campo sonde/centrale tecnologica ed al Corpo Nervi; *ii)* un ulteriore lavoro complementare ed essenziale relativo all'adeguamento della Cabina elettrica n. 1 ed

alla realizzazione della Sotto-cabina n. 5, il cui incarico di progettazione era stato formalizzato con la sopra richiamata lettera di affidamento diretto delle attività di progettazione dal Provveditorato alla Società Politecna Europa S.r.l, Rep. n°75/2022; iii) oneri per la sicurezza aggiuntivi correlati all'aumento dei tempi di esecuzione dei lavori già riconosciuti nell'ambito del riesame concernente la tempistica di approvvigionamento; iv) aggiornamento degli oneri professionali di progettazione riconosciuti al consorzio appaltatore in favore della Società incaricata per la progettazione scaturiti in parte dall'adeguamento dei compensi per l'aumentato valore dell'opera relativa allo Step 1 (Corpo E, Campo Sonde/centrale tecnologica) ed in parte dalle variazioni richieste dall'Ente Utente quantificati complessivamente in € 98.032,50 al netto del ribasso offerto del 26,010%, oltre oneri previdenziali ed IVA, come meglio dettagliato nel Voto n. 57/2023 reso dal C.T.A. nell'adunanza del 10.04.2023;

- in esito veniva redatta la perizia di variante e suppletiva n. 7383-02, ai sensi dell'art. 106 comma 1, lett. c) e comma 2 del d.lgs. 50/2016 e - giusta Verbale di concordamento n. 3, in data 19.12.2022 - venivano concordati tra le parti, n. 113 nuove voci di prezzo relative allo STEP 1 di progettazione;
- in particolare, la perizia di variante n. 7383-02, dell'importo complessivo di € 41.527.011,82, ha previsto un maggior importo di € 2.504.045,11 (di cui € 2.241.797,43 per lavori, € 164.215,180 per costi della sicurezza - comprensivi di € 41.809,84 per oneri Covid - ed € 98.032,50 per oneri aggiuntivi di progettazione) e n. 462 Nuovi Prezzi, nonché un aumento del tempo di esecuzione lavori di n. 333 giorni naturali e consecutivi relativi alla Fase 1.
- In un successivo tempo, il C.T.A. nelle sedute del 22.02.2023 e del 19.04.2023 con Voto n. 50/2023 - considerato che la formalizzazione della Variante 1 non era ancora stata avviata - stabiliva di predisporre un unico schema contrattuale complesso, avente il contenuto sia di atto di sottomissione, per le variazioni di cui all'art. 106, comma 1, lett. c) del d.lgs. 50/2016, sia di atto aggiuntivo, per le variazioni ex art. 106, comma 2 del d.lgs. 50/2016 - e cioè per l'esecuzione dei lavori discendenti dalla progettazione affidata dal Provveditorato direttamente alla Società Politecna Europa S.r.l. con la Lettera di Affidamento Rep. n° 75/2022. La procedura di unificazione in unico schema contrattuale veniva attivata per promuovere una economia degli atti ed ottimizzare le tempistiche e riceveva, in tal senso, parere positivo della competente Avvocatura Distrettuale dello Stato (nota n. 9254 del 17.05.2023). Veniva in tal senso redatto un unico schema di Atto aggiuntivo per le perizie n. 7383-01 e n. 7383-02, sottoscritto dall'impresa senza alcuna riserva;
- nella seduta del 14/06/2023 il C.T.A con voto 63/2023 ha ritenuto meritevole di approvazione lo Schema di atto aggiuntivo comprensivo dell'aggiornamento in aumento degli oneri della sicurezza, degli oneri professionali di progettazione a favore della Società incaricata per la progettazione scaturiti in parte dall'adeguamento dei compensi per l'aumentato valore dell'opera relativa allo STEP 1 (e cioè Corpo E, Campo Sonde /Centrale tecnologica) e in parte dalle variazioni richieste dall'Ente Utente, quantificati complessivamente in € 98.032,50, al netto del ribasso offerto del 26,010%, oltre oneri previdenziali ed IVA;
- alla maggior spesa derivante dalle Varianti 1 e 2 pari a complessivi € 2.504.045,11 con previsione di farvi fronte: per € 1.411.406,29 con la rimodulazione del Q.E., per € 765.500,00 (oltre IVA in ragione del 10%) con nuovo impegno a carico del

Ministero della Difesa e per € 327.138,82 (oltre IVA al 10%) a carico del Ministero della Transizione Ecologica quota PREPAC;

- con determina n. 14304 del 03.08.2023: i) sono state approvate le perizie di variante e suppletive nn. 7383-1 e 7383-2 relative al progetto redatto dalla società Politecnica Europa srl – Corpo E, per il consolidamento statico e risanamento facciate edificio denominato “Corpo Nervi” ed alle modifiche al campo sonde, alla Centrale Tecnologica ed alle dorsali di distribuzione (ACS, riscaldamento) a servizio del Corpo E dell’importo complessivo di € 41.527.011,82, con un incremento di € 1.201.902,71 rispetto all’importo approvato con D.P. n. 206 di data 8/01/2021, con un maggior importo contrattuale di € 2.504.045,11 al netto del ribasso di gara, di cui € 2.241.797,43 per lavori ed € 164.215,18 per oneri della sicurezza (comprensivi di oneri Covid pari ad € 41.809,84) ed € 98.032,50 per oneri aggiuntivi di progettazione; ii) la Sezione gare e contratti è stata autorizzata a procedere alla formalizzazione dell’Atto aggiuntivo per l’importo complessivo di € 2.504.045,11, con un maggior tempo contrattuale di gg. 333 con AR.CO. lavori – Società Cooperativa Consortile;
- con Atto aggiuntivo firmato digitalmente in data 22.11.2023, Rep. n. 7489 è stato formalizzato l’affidamento dei maggiori lavori per l’importo di € 2.504.045,11 all’impresa AR.CO. lavori – Società Cooperativa Consortile.

All’esito di tutto quanto sopra, con decreto n. 23698 del 21/12/2023 – oggetto del presente controllo – sono state approvate a) la perizia 7383-01 e la perizia 7383-02 di variante alla perizia n. 7383 relative all’appalto integrato per l’affidamento della progettazione esecutiva e l’esecuzione dei lavori di ristrutturazione ed efficientamento energetico del Palazzo allievi ed adeguamento dei fabbricati ex CEMM, ex prigioni e palestra dell’Accademia navale di Livorno – Corpo E, per il consolidamento statico e risanamento facciate edificio denominato “Corpo Nervi” ed alle modifiche al Campo Sonde, alla Centrale Tecnologica ed alle dorsali di distribuzione (ACS, riscaldamento) a servizio del Corpo E; e b) l’atto aggiuntivo rep. 7489 del 22/11/2023.

2. L’attività istruttoria e i rilievi dell’ufficio di controllo

Con nota di rilievo prot. n. 487 del 19.01.2024, l’Ufficio di controllo - in sede di esame del citato decreto - ha chiesto chiarimenti con riguardo a profili di criticità di alcuni aspetti del procedimento.

Nella premessa alla nota stessa, la Sezione ha espresso “riserva di valutare funditus la assoggettabilità a controllo dei decreti trasmessi” e, tra i profili di criticità, ha osservato, in particolare, che “il decreto sottoposto a controllo reca data 21/12/2023, mentre le varianti ivi previste risalgono, almeno in parte, al 2021, con fine lavori prevista al 13/01/2024 (cfr. voto 50/2023 del 19/04/2023)”. È stato, in tal senso, precisato che “il ritardo nell’adozione degli atti determina la perplessità che il presente decreto possa essere sottoposto a controllo, atteso che i suoi effetti sembrerebbero essere già conclusi”.

La Sezione ha contestato, in sostanza, che la Stazione appaltante avesse inviato al mese di dicembre 2023 l’adozione del decreto di approvazione dell’atto complesso che prevedeva due varianti risalenti al 2021 e l’atto aggiuntivo risalente al mese precedente (data di sottoscrizione dell’atto aggiuntivo 22/11/2023), ma portato ad esecuzione già a partire dal mese di giugno 2023.

3. I chiarimenti e le controdeduzioni dell’Amministrazione

Con nota di risposta a rilievo prot. n. 2883 del 16/02/2024, l'Amministrazione ha replicato che "(a) seguito di Determina a contrarre del 03.08.2023 (alla quale hanno fatto seguito successive note di trasmissione dell'Ufficio Tecnico in data 15.09.2023 e 11.10.23 di documentazione tecnica necessaria alla formalizzazione dell'atto), si è provveduto ad attivare i necessari controlli sull'appaltatore propedeutici alla stipula, attraverso la consultazione del F.V.O.E. presente sulla Piattaforma di Anac, la B.D.N.A., l' INAIL , il sito EPAP e le Direzioni di Centro dell'Impiego presso le Regioni; ulteriori integrazioni documentali (Composizioni Societarie e certificazioni ISO, conti correnti dedicati, polizza, spese contrattuali) sono inoltre state chieste all'appaltatore con provvedimento n. 16020 del 11.09.23 e successivi solleciti (per incompletezza della documentazione trasmessa dall'appaltatore) n. 18097 del 11.10.23; n. 18465 del 17.10.23; n. 20058 del 08.11.23; n. 20276 del 10.11.23; n. 20445 del 14.11.23 e n. 2946 del 20.11.23. Completata la documentazione propedeutica alla formalizzazione dell'atto, si è proceduto alla stipula dello stesso in data 22.11.2023. Con nota n.22112 del 04.12.23 (a seguito di consegna in data 30.11.23, presso questo Provveditorato, dell'originale della marca da bollo anticipata dalla Impresa con mail), l'atto stipulato è stato trasmesso all'Ufficio Amministrativo per l'approvazione".

Nella medesima replica, la Stazione appaltante ha precisato, altresì, che "(v) isto l'avviato stato del Cantiere e in considerazione della peculiarità dell'opera destinata alla Difesa nazionale, al fine di non creare rallentamenti, le opere riportate nell'Atto Aggiuntivo di Variante, ora oggetto di esame di codesto Organo di Controllo, sono state avviate nelle more della definizione dell'Iter procedimentale finalizzato alla formalizzazione del predetto Atto, iniziando, previa autorizzazione dello scrivente, ad apportare le variazioni tecniche contenute nella Perizia di Variante n. 1 e n. 2., già dal mese di giugno 2023, a seguito del parere favorevole n° 63 espresso dal CTA nella seduta del 14.06.2023 e sulla base dello schema di atto aggiuntivo sottoscritto dall'impresa. I lavori della Fase 1 risultano in fase di completamento - fine prevista in data 13.03.2024 giusta proroga di giorni 60 concessa dal RUP (rispetto al termine previsto per il 13.01.2024 riportato nell'Atto aggiuntivo ora in esame)" (idem).

4. Le conclusioni istruttorie e il deferimento al Collegio

La risposta al rilievo dell'Amministrazione consentiva di apprendere due elementi non ancora emersi in sede istruttoria e, in particolare, che:

- i lavori avevano avuto inizio già dal mese di giugno 2023, mentre la determina a contrarre era del mese di agosto 2023 e l'atto aggiuntivo era stato sottoscritto nel novembre 2023. L'inizio dell'esecuzione dell'opera, dunque, doveva essere fatto risalire a un periodo antecedente alla formalizzazione dell'atto aggiuntivo;
- era sopravvenuta una proroga di giorni 60, concessa dal RUP, per effetto della quale la conclusione dei lavori non sarebbe datata al 13/01/2024, bensì al 13/03/2024.

L'Amministrazione dava conto dell'attività svolta dal mese di agosto 2023, senza tuttavia esplicitare in modo puntuale le ragioni che avevano portato a un ritardo di ca 3 anni per la formalizzazione e la sottoposizione a controllo delle varianti e le ragioni che avevano comportato un ritardo di qualche mese per la sottoposizione a controllo dell'atto aggiuntivo.

Merita porre in adeguato rilievo che il decreto - al di là di una valutazione sulla sua adozione tempestiva o tardiva rispetto all'atto aggiuntivo - veniva sottoposto a controllo quando i lavori erano in corso già da mesi e, soprattutto, in vista della prevista conclusione entro tre settimane, quindi sostanzialmente in fase di completamento.

Dalla nota di risposta a rilievo, si evinceva ancora: che l'esecuzione delle opere relative all'atto aggiuntivo era stata avviata nel giugno 2023; che la determina a contrarre era datata agosto 2023; che l'atto aggiuntivo recava la data 22/11/2023 e che il decreto recava data 22/12/2023 mentre la fine dei lavori era prevista al 13/01/2024 (data successivamente prorogata, come detto, al 13/03/2024).

Alla luce di tali evidenze, il M.I. ricavava conferma, pertanto, che la trasmissione dell'atto al controllo della Corte - ancorché sottoposta entro un termine apparentemente ragionevole rispetto alla data di adozione del decreto - era stata effettuata in sostanziale violazione dell'art. 3, comma 2, L. n. 20/1994, i.e. senza tener conto dei termini riservati per legge alla fase integrativa di efficacia del provvedimento. Da un lato, si osservava, infatti, che il termine di conclusione dei lavori, comprensivi della variante, era antecedente ai termini previsti dalla legge per la conclusione del procedimento di controllo. Da un altro lato, risaltava il ritardo che contraddistingueva la sottoposizione a controllo delle varianti 7383-01 e 7383-02 e dell'atto aggiuntivo rep. 7489 del 22/11/2023.

Il M.I. osservava che - a mente della giurisprudenza contabile in riferimento ai decreti che approvano varianti - sono soggetti a controllo preventivo tutti gli atti modificativi e/o integrativi che comportano esercizio dello *ius variandi* con riferimento agli elementi essenziali del contratto originario già sottoposto a controllo (cfr. deliberazione n. SCCLEG/2/2017/PREV).

Anche solo a voler considerare i termini come riferiti all'atto aggiuntivo - la cui sottoposizione al controllo nel mese di dicembre sarebbe apparsa tempestiva, se fosse venuta in considerazione la mera, formale, sequenza temporale atto aggiuntivo/decreto di approvazione dello stesso - il M.I. osservava che lo stesso era riferito a un atto sottoscritto nel novembre 2023, ma comunque attinente a lavori in corso di esecuzione già da giugno 2023 e in prevista conclusione per il mese di gennaio 2024.

In tal senso, la Sezione sarebbe stata chiamata ad esprimersi su un atto i cui effetti si sarebbero comunque conclusi prima del termine ad essa riservato per il controllo.

Alla luce dei ritardi così quantificati, anche l'adozione di una ulteriore proroga per il fine lavori al 13/03/2024, emersa nel corso dell'istruttoria e, peraltro, resa nota alla Sezione solo in occasione del deferimento, non pareva idonea a elidere i dubbi in merito alla sottoponibilità a controllo del decreto in parola.

Osservava ancora il M.I. che le ragioni di opportunità avanzate dall'Amministrazione (*"economia degli atti e ottimizzazione delle tempistiche"*), asseritamente supportate anche da un parere dell'Avvocatura di Stato, non consentivano di legittimare il ritardo nell'adozione del decreto finale. A tal fine si richiamava l'orientamento adottato da questa Sezione nella deliberazione n. 110/2023/PREV, proprio con riferimento a decreti trasmessi dalla medesima Amministrazione, ove era stato osservato che assume *"carattere assorbente il vizio derivante dall'esecuzione delle lavorazioni prima del prescritto invio del provvedimento ai fini del controllo preventivo di legittimità. Come noto, il visto preventivo di legittimità della Corte dei conti costituisce un elemento integrativo dell'efficacia dell'atto soggetto a controllo, sicché l'eventuale diniego del visto impedisce all'atto stesso di conseguire la sua efficacia"*.

In considerazione dello stato di avanzamento dei lavori e tenuto conto del consolidato orientamento giurisprudenziale sopra citato, il M.I. dubitava che, in tali circostanze, avesse ancora un senso sottoporre gli atti stessi ad un controllo che, per definizione, dovrebbe

essere “preventivo”, ipotizzando che la Sezione non potesse esercitare le funzioni di controllo preventivo di legittimità rispetto a provvedimenti che avrebbero già esaurito in tutto o in parte i loro effetti.

Il suddetto rilievo era ritenuto, dal M.I., assorbente rispetto ad ogni altro eventuale profilo di criticità. Di conseguenza, il M.I. procedeva - ai sensi dell’art. 2, comma 7 quater del Regolamento n. 14/CONTR/2000 per l’organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti - a rappresentare quanto esposto nella relazione al Consigliere delegato al fine della rimessione al Collegio (nota di deferimento prot. n. 1296 del 7/3/2024 inviata dal M.I.).

Il Consigliere Delegato condivideva la relazione del M.I. e chiedeva al Presidente della Sezione Toscana di voler deferire alla Sezione del controllo il provvedimento indicato, in ragione dei dubbi di legittimità sollevati, rappresentando la possibilità di ricusare il visto e la conseguente registrazione (nota prot. n. 1299 del 7/3/2024).

Con ordinanza presidenziale n. 6 dell’8 marzo 2024 veniva così convocata la Sezione per l’odierna Adunanza pubblica.

Sia la relazione del Magistrato istruttore che la richiesta di deferimento del Consigliere delegato sono state inviate, ai fini del contraddittorio, all’Amministrazione e all’Ufficio territoriale della Ragioneria dello Stato, unitamente alla comunicazione della data dell’odierna adunanza.

5. Le repliche dell’amministrazione

Con nota prot. n. 4763 del 13/03/2024 - acquisita in pari data al prot. CdC n. 1406, l’Amministrazione ha depositato memoria e documenti integrativi per mezzo dei quali ha fornito chiarimenti ed elementi informativi sulle questioni prospettate negli atti di rilievo e nella relazione del M.I.

Nella memoria, l’Amministrazione preliminarmente ricostruiva il procedimento svolto per la realizzazione della progettazione esecutiva e l’esecuzione dei lavori in parola, rappresentando che - con voto del CTA dell’11/12/2019 - veniva demandato alla fase della progettazione esecutiva il superamento di alcune criticità di carattere tecnico già emerse nella progettazione definitiva. La quale cosa avrebbe comportato, tuttavia, l’attribuzione della valenza di variante tecnica ed economica alla progettazione esecutiva a carico del contraente, producendo *ex se* un incremento significativo dei tempi tecnici.

Alla luce delle caratteristiche del progetto definitivo, l’amministrazione motivava l’articolazione nei 3 step di progettazione e in 4 fasi di esecuzione con la finalità di minimizzare le interferenze cronologiche tra le attività di progettazione e quelle di esecuzione.

La complessità dell’opera rendeva, peraltro, particolarmente difficile contemperare le tempistiche di approvazione della progettazione esecutiva dello step 1 con la necessità di evitare pregiudizi al regolare sviluppo delle fasi cantieristiche connesse alla esecuzione dei lavori.

L’Amministrazione ha, pertanto, voluto “dare corso regolarmente ai lavori previsti nella progettazione esecutiva in variante già a seguito del rilascio dei pareri favorevoli da parte del C.T.A. sulle rispettive porzioni del progetto esecutivo relative allo step fatto oggetto di esame istruttorio, anche se nelle more delle formalizzazioni amministrative di approvazione, per la ritenuta necessità

di garantire comunque la continuità delle lavorazioni, attese le difficoltà logistiche ed operative del cantiere e in relazione alle attività accademiche in corso di svolgimento”.

Nella medesima memoria, sono contenute, inoltre, considerazioni di carattere tecnico sulle varianti mediante un riepilogo sintetico dell’oggetto e del contenuto delle stesse. A tal proposito, l’Amministrazione riferisce, in particolare, che le perizie di variante n. 1 e n. 2 si porrebbero in stretta connessione funzionale tra loro, di modo che le stesse dovrebbero essere considerate come facenti parte di un’unica variante. In tal senso, secondo quanto asserito dall’Amministrazione, sarebbe stata da escludere qualsiasi possibilità di iniziare a predisporre la perizia di variante n. 1 prima del mese di agosto 2022, a lavori contrattuali già consegnati e avviati.

Con riguardo alle motivazioni che hanno indotto l’Amministrazione a dare esecuzione alle varianti contrattuali dei lavori in pendenza di registrazione da parte dell’organo di controllo, la stessa affermava di aver ritenuto prioritaria la necessità di non provocare rallentamenti o sospensioni, anche parziali, o pregiudizi di qualsivoglia natura al regolare sviluppo delle lavorazioni a fronte delle tempistiche tecniche di approvazione dei complessi passaggi della progettazione esecutiva relativi allo step 1.

L’Amministrazione asseriva, in particolare che alcune porzioni della variante erano state dichiarate di carattere “urgente” per motivi di carattere statico e che era necessario che l’esecuzione delle attività cantieristiche della fase 1 non provocasse interruzioni e pregiudizi alle attività istituzionali dell’Accademia navale, al fine di rendere compatibile lo svolgimento dei lavori con le attività addestrative e formative proprie dell’istituto.

Rappresentava, infine, l’Amministrazione che - nel caso in cui si fosse optato per una sospensione dei lavori finalizzata al perfezionamento degli atti approvati e alla relativa registrazione dell’atto aggiuntivo delle perizie di variante - la stessa avrebbe dovuto prevedibilmente affrontare una richiesta di risarcimento dei danni da parte del consorzio di imprese per l’anomalo andamento delle lavorazioni, motivata dalle interruzioni, anche per tempi non definiti, delle attività di cantiere.

In conclusione, l’Amministrazione ha affermato la correttezza del proprio comportamento e dell’azione amministrativa svolta, sotto il profilo dell’efficacia, dell’economicità e della convenienza nel perseguimento degli obiettivi istituzionali e degli interessi pubblici demandati. Rappresenta, infatti, che la sottoscrizione di un unico atto aggiuntivo per la variante dello step 1 di progettazione riferita alla fase 1 della lavorazione - pur determinando un prolungamento dei tempi di approvazione e di registrazione dei rispettivi decreti - è stata motivata da circostanze oggettive di natura tecnica e logistica. E ancora, di aver risposto alla necessità di assicurare il corretto perseguimento dell’obiettivo istituzionale, quello di pervenire con tempestività e con la minore spesa possibile alla realizzazione di un’importante opera pubblica facente parte del sistema di difesa nazionale.

6. Lo svolgimento dell’adunanza pubblica

All’odierna adunanza, i rappresentanti dell’Amministrazione - oltre a confermare quanto già rappresentato nella risposta al rilievo (nota prot. n. 2883 del 16/02/2024) e nelle memorie depositate in vista del contraddittorio (nota prot. n. 4763 del 13/03/2024) - confermano le esigenze di celerità e di continuità formativa della Accademia Navale; sottolineano che il nuovo Codice dei contratti pubblici valorizza il principio del risultato,

che costituisce attuazione del buon andamento e dei correlati principi di efficienza, efficacia ed economicità; e ribadiscono la buona fede dell'Amministrazione per il ritardato invio degli atti al controllo preventivo, di cui riconoscono garanzia di correttezza amministrativa e di buona amministrazione.

Tutto ciò considerato, il Collegio rassegna le considerazioni di

DIRITTO

1. Il Collegio è chiamato a pronunciarsi in merito alla legittimità del decreto n. 23698 del 21/12/2023 di approvazione, mediante unico atto, di:

a) perizia 7383-01 e perizia 7383-02 di variante alla perizia n. 7383 relativa all'appalto integrato per l'affidamento della progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori di ristrutturazione ed efficientamento energetico del Palazzo Allievi ed adeguamento dei fabbricati ex CEMM, ex prigioni e palestra dell'Accademia navale di Livorno - Corpo E, per il consolidamento statico e risanamento facciate edificio denominato "Corpo Nervi" ed alle modifiche al Campo Sonde, alla Centrale Tecnologica ed alle dorsali di distribuzione (ACS, riscaldamento) a servizio del Corpo E;

b) atto aggiuntivo rep. 7489 del 22/11/2023.

2. In via preliminare

Il Collegio accerta la regolare istaurazione del contraddittorio in virtù della costituzione dell'Amministrazione, ritualmente rappresentata dal Provveditore, dott. Giovanni Salvia e dal RUP, Ing. Nicola Andreozzi, in considerazione della loro qualifica e della pertinenza della questione da trattare ai settori di attività dei quali i medesimi si occupano.

Ancora in via preliminare, la Sezione rileva la propria competenza ad esercitare il controllo preventivo di legittimità sul provvedimento in esame ai sensi dell'art. 3, comma 2, lett. g) L. 14/01/21994, n. 20 e dell'art. 2, comma 3, del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, adottato con deliberazione delle Sezioni riunite n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000, trattandosi di atto adottato da Amministrazione periferica avente sede nella regione Toscana.

3. Nel merito

Nel merito, il Collegio constata che - a mente della giurisprudenza contabile su decreti che approvano varianti - sono soggetti a controllo preventivo tutti gli atti modificativi e/o integrativi che comportano esercizio dello *ius variandi* con riferimento agli elementi essenziali del contratto originario già sottoposto a controllo (cfr. deliberazione n. SCCLEG/2/2017/PREV).

Con specifico riferimento alle varianti in corso d'opera, è stato, infatti, osservato che *"nella materia dei lavori pubblici, i provvedimenti di approvazione di varianti progettuali a contratti in corso di esecuzione a suo tempo controllati e l'autorizzazione alla relativa esecuzione da parte dell'appaltatore rientrano...nell'ambito della cognizione preventiva della Corte dei conti, a prescindere dai contenuti e dalle caratteristiche delle varianti stesse (...) nonché dal relativo costo. L'esigenza di controllo, affermata dal legislatore in ordine ai contratti di cui all'art 3, comma 1, lett. g) della richiamata legge n. 20/94, ha carattere permanente ed opera relativamente a tutti i provvedimenti destinati a modificare, sia soggettivamente che oggettivamente, il rapporto contrattuale da essi derivante, indipendentemente dal loro valore. (...) La ratio del controllo della Corte in relazione non solo a contratti già assentiti, ma altresì alle intervenute varianti, è altresì da*

ricollegare all'esigenza di evitare l'utilizzo delle integrazioni progettuali quale meccanismo per eludere il principio della concorrenza, nonché per consentire l'espletamento dei controlli di legge, ivi compreso quello preventivo della Corte dei conti, nei limiti fissati dalla legge n. 20/94" (cfr. deliberazione Sezione regionale di controllo per la Campania n. 19/2019; in senso conforme Sezione regionale di controllo per il Lazio n. 42/2021).

Il Collegio prende atto degli elementi forniti dall'Amministrazione in sede di Adunanza pubblica in ordine alle ragioni che hanno determinato il tardivo invio degli atti al controllo, delle varianti poste in essere dall'Amministrazione in fase esecutiva e delle ragioni che le hanno rese necessarie.

Ritiene, tuttavia, che, nel caso di specie, il vizio derivante dalla quasi completa esecuzione delle lavorazioni prima del prescritto invio del provvedimento ai fini del controllo preventivo di legittimità assuma carattere assorbente.

Come noto, il visto preventivo di legittimità della Corte dei conti costituisce un elemento integrativo dell'efficacia dell'atto soggetto a controllo, sicché l'eventuale diniego del visto impedisce all'atto stesso di conseguire la sua efficacia.

La giurisprudenza di questa Corte ha più volte rimarcato il principio secondo cui il controllo preventivo deve necessariamente aver luogo prima che l'atto venga sottoposto ad esecuzione (così deliberazione Sez. centrale contr. legittimità n. 16/2010); ciò comporta l'impossibilità per la Corte di esercitare le funzioni di controllo preventivo di legittimità rispetto ad un provvedimento che abbia esaurito i suoi effetti (cfr., *in terminis*, Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, deliberazione n. 73/2019/PREV, Sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazione n. 72/2018/PREV e n. 10/2020/PREV, Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. 74/2021/PREV, Sezione regionale di controllo Puglia, deliberazione n. 77/2021/PREV, Sezione regionale di controllo Toscana, deliberazione 110/2023/PREV).

In considerazione della natura necessaria del controllo preventivo, le eventuali clausole contenute in un atto amministrativo che prevedano una esecuzione anticipata dell'atto in attesa della conclusione del procedimento di controllo sono nulle (deliberazione della Corte dei conti SCCLEG n. 14/2010/PREV), salvo espresse previsioni di legge che ne consentano, per ragioni specifiche, un principio di esecuzione.

Ne consegue che l'atto non può essere posto in esecuzione prima che si concluda il procedimento di controllo, posto che lo stesso manca del requisito dell'efficacia e *"coloro che vi dessero esecuzione prima della registrazione assumono personalmente ogni responsabilità inerente e conseguente alla eventuale mancata registrazione"* (in tal senso v. deliberazioni n. 438 e 442/2021/PREV, Sezione regionale di controllo per la Lombardia e deliberazione n. 53/2016/PREV Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo).

In proposito, è stato ben evidenziato che nei casi, come quello di specie, in cui l'Amministrazione ha già autonomamente portato ad esecuzione l'atto prima del suo invio per la sottoposizione a controllo *"il successivo intervento della Corte per il prescritto riscontro di legittimità "preventivo" non ha più ragione d'essere e l'eventuale visto sarebbe inutiliter dato* (cfr. in proposito, *ex multis*, Sezione regionale di controllo per il Piemonte n. 92/2015; Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 114/2014, Sezione regionale di controllo per la Puglia, Sezione regionale di controllo per la Campania n. 19/2019, delib. n.

77/2021/PREV, Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 4/2022/PREV)».

Questa Sezione non può non rilevare come - nel caso di specie - lo spazio di efficacia residuale del provvedimento sottoposto al controllo sia tale da non consentire alcun controllo posto che, alla data di invio del provvedimento (22/12/2023), i lavori previsti sono stati realizzati in misura pressoché integrale. Per quanto finora esposto, deve dichiararsi il non luogo a deliberare sull'assoggettabilità a controllo preventivo di legittimità del decreto in argomento.

P Q M

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana, per le ragioni esposte in motivazione,

- dichiara il NON LUOGO A DELIBERARE in ordine al decreto adottato dal Provveditorato Interregionale OO.PP per la Toscana, le Marche e l'Umbria: decreto n. 23698 del 21/12/2023 di approvazione di: a) perizia 7383-01 e perizia 7383-02 di variante alla perizia n. 7383, relative al contratto rep. n. 7474/Rep. stipulato in data 06.05.2021 approvato con DD n° 10957 del 9.06.2021, registrato in data 07.09.2021 al Reg. 2 Fgl 56, recante Appalto integrato per l'affidamento della progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori di ristrutturazione ed efficientamento energetico del Palazzo Allievi ed adeguamento dei fabbricati ex CEMM, ex prigionieri e palestra dell'Accademia navale di Livorno - Corpo E, per il consolidamento statico e risanamento facciate edificio denominato "Corpo Nervi" ed alle modifiche al Campo Sonde, alla Centrale Tecnologica ed alle dorsali di distribuzione (ACS, riscaldamento) a servizio del Corpo E; b) atto aggiuntivo rep. 7489 del 22/11/2023;

- dispone che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia trasmessa al Provveditorato Interregionale OO.PP per la Toscana, le Marche e l'Umbria nonché, per conoscenza, alla competente Ragioneria Territoriale dello Stato.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 15 marzo 2024.

Il Relatore

Matteo Lariccia

(firmato digitalmente)

Il Presidente

Maria Annunziata Rucireta

(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria il 15 aprile 2024.

Il funzionario incaricato

Cristina Baldini

(firmato digitalmente)