



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA
composta dai magistrati:

Antonello COLOSIMO	Presidente
Luigi Francesco DE LEVERANO	Consigliere
Annalaura LEONI	Prima Referendaria
Costantino NASSIS	Referendario
Antonino GERACI	Referendario - relatore

Nell'adunanza del 10 settembre 2024

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

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

VISTA la legge 21 marzo 1953, n. 161 contenente modificazioni al predetto Testo Unico;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;

VISTO il "Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti", approvato con deliberazione delle Sezioni Riunite n. 14/2000 e successive modificazioni;

VISTO il decreto del 24 luglio 2024, prot. n. 45, avente ad oggetto l'approvazione dell'accordo tra Regione Umbria e Ministero dell'Interno - Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile - Direzione Regionale VV.F. per l'Umbria, per la lotta contro gli imenotteri aculeati ed interventi a tutela della salute pubblica (acquisito al prot. 0001985 del 5 agosto 2024);

VISTA la relazione in data 5 settembre 2024 con la quale il Magistrato istruttore, Ref. Antonino Geraci ed il Cons. Luigi Francesco De Leverano hanno congiuntamente deferito l'atto sopraindicato all'esame collegiale della Sezione Regionale di Controllo per l'Umbria; VISTA l'ordinanza in data 5 settembre 2024, con la quale il Presidente Antonello Colosimo ha convocato il Collegio per l'adunanza odierna;

VISTA la nota prot. 2232 del 5 settembre 2024, con la quale la predetta ordinanza di convocazione è stata comunicata al Direttore Regionale dei Vigili del Fuoco Umbria ed al Direttore della Ragioneria Territoriale dello Stato di Perugia-Terni;

UDITI il relatore, Ref. Antonino Geraci, e, in rappresentanza della Direzione Regionale dei Vigili del Fuoco per l'Umbria-Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile, il Direttore regionale VV.F. Umbria, Ing. Marisa Cesario, il Dirigente, Dott. Fabrizio Baglioni e, per la Ragioneria Territoriale dello Stato di Perugia - Terni, la Dott.ssa Paola Severini; con l'assistenza della dott.ssa Chiara Federici, in qualità di Segretario verbalizzante.

Ritenuto in

FATTO

1. Con il decreto del 24 luglio 2024 – prot. n. 45, pervenuto a questa Sezione Regionale di Controllo in data 24 luglio 2024 ed acquisito al prot. n. 1985 in data 5 agosto 2024, veniva approvato l'accordo tra Regione Umbria e Ministero dell'Interno – Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile – Direzione Regionale VV.F. per l'Umbria per la *“Lotta contro gli imenotteri aculeati ed interventi a tutela della salute pubblica: potenziamento in Umbria delle attività di soccorso condotte dai Vigili del Fuoco in situazioni di particolare inaccessibilità. Anno 2024”*.

2. Con nota prot. 0026248 del 29 luglio 2024, acquisita al protocollo n. 1986 in data 5 agosto 2024, l'Ufficio del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Ragioneria Territoriale dello Stato di Perugia – Terni, ha comunicato che il provvedimento ha superato con esito positivo il controllo preventivo di regolarità contabile.

3. Con nota istruttoria prot. n. 2129 del 20 agosto 2024 a firma congiunta del Magistrato istruttore e del Consigliere delegato si evidenziava all'Amministrazione che l'art. 2, rubricato *“Validità della convenzione e durata”*, dell'allegata ed approvata convenzione – contrariamente a quella valida per il precedente anno 2023 – non riportava la seguente

indicazione: *“Lo stesso accordo, ai fini dell’esecutività, è soggetto all’esito positivo dei controlli di regolarità amministrativo - contabile e di legittimità presso la Ragioneria Territoriale dello Stato di Perugia e presso la Sezione Regionale di controllo della Corte dei Conti per l’Umbria”*. A tale riguardo, l’Amministrazione veniva invitata a riferire se a detto accordo fosse stata già data o meno esecutività, nonché a fornire le motivazioni in funzione delle quali non si era inteso aderire alle osservazioni – riconducibili alla tempistica di trasmissione al controllo preventivo di legittimità – già formulate in occasione della registrazione con osservazione n. 18 dell’8 agosto 2023 del decreto di approvazione della convenzione per l’anno 2023, tanto che il decreto in esame veniva trasmesso al controllo in data 24 luglio 2024, ossia il giorno successivo rispetto alla validità dell’approvata convenzione, stabilita - *ex art. 2 della stessa - all’apposizione delle firme digitali, avvenuta in data 23 luglio 2024*. Con riferimento, poi, alla durata degli interventi previsti ed a quella giuridica dell’accordo stesso, si osservava che, pur essendo previsto un contributo di cento mila euro di importo *“stimato annualmente”*, come precisato all’art. 2 del decreto di approvazione, detto contributo, come indicato all’art. 3, comma 5 della convenzione, si sarebbe sostanziato nella possibilità di garantire *“n. 200 giornate complessive”*, per una squadra composta da *“n. 3 persone dotate di adeguati mezzi ed attrezzature il cui costo giornaliero per turni da sei ore è pari a 500 euro”*. Tuttavia, tralasciando l’indicazione dell’attivazione per un periodo continuativo di almeno 16 giorni nei mesi di agosto e settembre, la convenzione avrebbe assunto validità dal momento dell’apposizione delle firme digitali (ossia dal 23 luglio 2024) ed *“ha validità per l’anno 2024”*, come precisato all’art. 2 della stessa. Con ciò volendo intendere che dal 23 luglio 2024 al 31 dicembre 2024 sarebbero ricompresi n. 162 giorni e non *“n. 200 giornate complessive”*, valutate *“sulla base dell’entità del contributo erogato”*. A ciò si doveva aggiungere la previsione di cui al comma 8 dello stesso art. 3, laddove veniva concordato che entro il 31 ottobre 2024, sarebbero dovuti essere rendicontati gli interventi effettuati e le spese sostenute: relazione in funzione della quale la Regione avrebbe liquidato il restante 50% del contributo, stante la liquidazione della prima metà entro la sottoscrizione della convenzione, con ciò lasciando intendere il termine degli interventi entro la data del 31 ottobre e non entro il termine dell’anno 2024. Veniva inoltre segnalata all’Amministrazione la presenza di refusi: nella convenzione, la quale non riportava in calce la data, sottintendendo che fosse pari a quella delle contestuali firme digitali apposte, ma, soprattutto, nel decreto di approvazione, atto propriamente sottoposto al controllo della Sezione, nelle premesse del quale trovava ancora indicazione l’art. 5,

comma 6, d.lgs. n. 50/2016, in luogo del corrispondente dato normativo attualmente in vigore di cui al d.lgs. n. 36/2023.

4. Con nota prot. n. 8624 del 26 agosto 2024 (acquisita al prot. n. 2184 in pari data), l'Amministrazione:

(i) con riferimento alla *“Validità della convenzione e durata”*, riferiva un mero errore materiale, nello specifico la *“clausola che subordina l'esecutività dell'accordo in parola al controllo preventivo di regolarità amministrativo-contabile e di legittimità presso codesti competenti organi non risulta presente nella convenzione approvata per un mero errore verificatosi durante l'interscambio dei documenti tra gli enti coinvolti”*, pur essendo stata prevista nello *“schema di convenzione trasmesso al Dipartimento dei Vigili del Fuoco ai fini della preventiva valutazione tecnica e della necessaria autorizzazione alla stipula”*; tuttavia, riferiva altresì che *“considerato il parere positivo già formulato dalla RTS Umbria con nota m_ef RTS-PG-TR n. 0026248 del 29/07/2024, si è ritenuto di dover procedere alla tempestiva attivazione di squadre dedicate per gli interventi di cui alla convenzione in oggetto così da assicurare la salvaguardia dell'incolumità delle persone. Quanto sopra, anche in forza delle indicazioni contenute nella Circolare n. 5892 del 28 novembre 2012 a firma del Capo Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile, [...] testualmente richiamata”*, che fa riferimento alla *“necessità di assicurare la tempestività e l'efficacia degli interventi”* ed alla *“somma urgenza di provvedere a salvaguardia della vita, dell'incolumità pubblica e dell'integrità dei beni e dell'ambiente”*;

(ii) quanto, poi, alle tempistiche già segnalate con l'osservazione lo scorso anno 2023, l'Amministrazione chiedeva di *“tenere in debita considerazione il fatto che l'approvazione della convenzione in argomento da parte della Giunta Regionale dell'Umbria è avvenuta il 17 luglio u.s. con Delibera n. 701 e che solo successivamente è stato possibile concordare una data, fissata al 23 luglio, per la sottoscrizione del documento tra tutti i soggetti coinvolti”*;

(iii) circa la quantificazione del contributo regionale, precisava che *“i Comandi, in funzione della numerosità di interventi da effettuare e della loro localizzazione geografica, possono attivare più squadre in contemporanea anche con una doppia turnazione giornaliera mattina/pomeriggio rendendo congruente il numero di giornate lavoro stabilito in convenzione con l'effettivo periodo di attività. [...] Nella convenzione, dunque, le 200 giornate sono da intendersi come numero di giornate/turni lavoro e non come numero di giorni calendariali”*;

(iv) quanto, infine, ai refusi, l'Amministrazione confermava la corrispondenza tra la data di validità della convenzione e quella di sottoscrizione con firma digitale, mentre, con riguardo all'erroneo riferimento al d.lgs. 50/2016, chiedeva di *“comunicare l'eventuale occorrenza che*

questa Direzione rimetta il Decreto di approvazione debitamente rivisto con i riferimenti normativi corretti”.

5. In data 5 settembre 2024 il Magistrato Istruttore ed il Consigliere delegato, esaminata la documentazione pervenuta nel termine concesso, proponevano congiuntamente il deferimento alla Sezione in forma collegiale, ritenendo non superati dai riscontri ai rilievi sollevati l’aspetto relativo alla esecuzione della convenzione in pendenza del procedimento di controllo e gli altri profili evidenziati.

6. Nel corso dell’adunanza pubblica l’Amministrazione, in merito all’aspetto dell’avvio della convenzione, ha rappresentato che lo stesso è legato alle esigenze di intervento ed alle maggiori esigenze stesse a loro rappresentate con specifico riferimento ai mesi di luglio, agosto ed anche settembre, mesi ove si registra un’impennata delle richieste di intervento. Il Direttore ha riferito del suo recente arrivo in Umbria e che si è trovata a gestire la questione, riferendo che c’è stata da parte sua anche una *“superficialità, nel senso che con la Regione si è arrivati - dopo vari solleciti, fatti anche dal [...] predecessore - a sottoscrivere l’atto nella data riportata”*. Il Direttore ha inoltre riferito che *“si è temporeggiato qualche giorno, trovandosi a gestire queste richieste di soccorso in maniera analoga a ciò che è stato fatto negli anni precedenti per l’avvio del protocollo nei comandi”* ed ha precisato che si tratta di un problema ricorrente e, sebbene sia sua intenzione, nel prossimo anno, di sollecitare la Regione anche dal mese di marzo, ha riferito, tuttavia, *“che si arriva alla firma del protocollo solo al momento della necessità”*. Il Dirigente, dott. Baglioni, ha precisato che *“i Vigili del fuoco fanno comunque attività di soccorso: l’attività di soccorso tecnico urgente deve essere comunque espletata e viene espletata, appunto, nel corso di tutto l’anno, però, nel periodo particolare di attività di questi imenotteri aculeati si profila anche quella richiesta di intervento che non è legata proprio al soccorso tecnico urgente e, da qui, anche la motivazione e la forza di poter stipulare questa convenzione con la Regione, proprio perché tale attività rientra in un ambito che potrebbe essere anche non rientrante nel soccorso tecnico urgente”*. Il dott. Baglioni ha precisato che *“questa tipologia di interventi si concentrano, principalmente nei mesi di luglio ed agosto”* ed ha proseguito affermando che i VV.F. *“sono comunque tenuti a fare detti interventi, perché da soccorso tecnico urgente, che magari inizialmente non è, potrebbe [...] sfociare in questa altra tipologia di intervento mettendo a repentaglio l’incolumità delle persone e da qui la [...] necessità di avviare comunque questa attività”*. Il Dirigente ha riconosciuto che l’attività è stata avviata precedentemente rispetto all’approvazione della Corte, riferendo, tuttavia, di aver operato anche in linea con delle disposizioni interne che riguardano soltanto i Vigili del fuoco e che danno la motivazione – in ragione delle esigenze

di soccorso – di poter avviare l'attività anche in maniera leggermente anticipata rispetto all'iter che prevede l'approvazione della Corte. Il Presidente, ha precisato che questa Corte è una Magistratura prevista dalla Costituzione ed eventuali circolari interne non possono sovrapporre disposizioni di legge, trattandosi di controllo preventivo di legittimità. Il Dirigente, dott. Baglioni, ha specificato che non ci sono costi aggiuntivi per quanto riguarda l'Amministrazione. Il Magistrato relatore ha chiesto se le menzionate disposizioni interne siano state trasmesse alla Corte. Sul punto, il Direttore ha precisato che sono state citate nella risposta ma non anche trasmesse. Il Presidente ha precisato che non è sufficiente citare le disposizioni, ma che le stesse devono essere trasmesse alla Corte.

7. Il Direttore della Ragioneria territoriale dello Stato di Perugia-Terni ha rappresentato che *“trattasi di un controllo, come Organo di Ragioneria territoriale dello Stato, che porta ad un visto contabile e, quindi, prettamente contabile; la Ragioneria ha rilasciato il visto contabile su un atto da sottoporre al controllo preventivo di legittimità della Corte, non ritenendo di dover effettuare delle osservazioni, in quanto si tratta di un rimborso e, quindi, di una posta in entrata”*.

DIRITTO

1. La Sezione è chiamata a pronunciarsi sulla legittimità del decreto del 24 luglio 2024 – prot. n. 45, pervenuto a questa Sezione Regionale di Controllo in data 24 luglio 2024 ed acquisito al prot. n. 1985 in data 5 agosto 2024, avente ad oggetto l'approvazione dell'accordo tra Regione Umbria e Ministero dell'Interno - Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile - Direzione Regionale VV.F. per l'Umbria, per la lotta contro gli imenotteri aculeati ed interventi a tutela della salute pubblica.
2. Preliminarmente occorre osservare come l'Amministrazione, con la nota prot. n. 8624 del 26 agosto 2024 abbia affermato di aver proceduto, nelle more della conclusione di questo procedimento di controllo preventivo di legittimità, alla *“attivazione di squadre dedicate per gli interventi di cui alla convenzione in oggetto così da assicurare la salvaguardia dell'incolumità delle persone”*. L'art. 2 della Convenzione oggetto del decreto di approvazione, inoltre, prevede che *“La presente convenzione redatta in formato elettronico, si considera stipulata ed assume validità con l'apposizione delle firme digitali dell'Assessore alla Salute e Politiche Sociali, in nome e per conto della Regione Umbria e del Prefetto di Perugia in nome e per conto del Dipartimento dei Vigili del Fuoco,*

Soccorso pubblico e Difesa civile del Ministero dell'Interno e del Direttore Regionale VV.F. Umbria per le attività previste in convenzione in capo al proprio Ufficio". Tale clausola deve essere interpretata ai sensi dell'art. 1362 ultimo comma cod. civ. che prevede la valutazione del comportamento complessivo delle parti "anche posteriore alla conclusione del contratto". Invero, ai sensi del combinato disposto degli artt. 11 e 15 della legge 241/90 agli accordi conclusi tra pubbliche amministrazioni "si applicano i principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti in quanto compatibili". Nel caso di specie, dunque, tale clausola deve essere interpretata, nella parte in cui utilizza la locuzione "assume validità", come espressione della volontà delle parti di attribuire immediata efficacia alla convenzione. Tale esegesi (pur nella consapevolezza della differenza tra contratto valido ed efficace) trova conferma anche nella lettura complessiva del testo stipulato dalle parti. Ad esempio, il successivo art. 3 prevede che "Il dispositivo integrativo, di cui al comma 1, sarà attivato dai Comandi per un periodo continuativo di almeno 16 giorni nei mesi di agosto e settembre" del 2024. Poiché l'atto risulta sottoscritto in data 23 luglio 2024, risulta pertanto evidente come le parti abbiano inteso attribuire immediata efficacia alla convenzione pur in pendenza dei termini previsti per la funzione di controllo ascritta a questa Corte.

3. In merito ad un atto che abbia integralmente esaurito i propri effetti prima della trasmissione a questa Corte per il prescritto controllo preventivo di legittimità, si è costantemente affermato che, alla luce delle novelle legislative intervenute con la legge 340/2000 "esce rafforzato il principio (di per sé ovvio) secondo cui il controllo preventivo deve necessariamente aver luogo prima che l'atto venga posto in esecuzione. [...]". (Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato del. n. 16/2010/P nonché, in terminis, Sezione regionale di controllo per la Lombardia deliberazione n. 240/2013/PREV e Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, deliberazione n. 73/2019/PREV e le deliberazioni di questa Sezione n. 10,11,12/2020/PREV).
4. Nel caso di specie, tuttavia, questa Corte ritiene di doversi pronunciare nel merito in quanto dall'istruttoria è emerso come la convenzione non abbia ancora esaurito i propri effetti essendo prevista l'attività per l'anno 2024. Invero, la "giurisprudenza prevalente di questa Corte [...] è nel senso di acquisire a controllo anche i decreti trasmessi tardivamente purché, come nel caso di specie, si tratti di approvazioni di contratti di durata

non ancora giunti al loro termine [...]. Di qui la perdurante possibilità di valutare la legittimità del decreto in esame” (Sezione Regionale di Controllo per il Lazio del. n. 78/2020/PREV).

5. A tal fine, riveste carattere preliminare ed assorbente la valutazione della legittimità di clausole che nel loro complesso prevedano l'esecuzione della convenzione in termini incompatibili con l'esercizio del controllo preventivo di legittimità ascripto a questa Sezione. In riferimento ad una simile fattispecie, questa Corte ha già avuto modo di statuire che *“non sia possibile superare il ridetto profilo di illegittimità, stante la fondamentale funzione di prevenzione e garanzia sottesa al controllo preventivo di legittimità dei provvedimenti amministrativi i cui tempi risultano attualmente garantiti da termini normativamente certi”* (Sezione Regionale di Controllo per il Lazio del. n. 78/2020/PREV).
6. L'illegittimità di siffatte previsioni contrattuali non appare peraltro elisa dal carattere di asserita urgenza che l'Amministrazione ha inteso valorizzare nel corso del contraddittorio. Le funzioni ascripte alla Amministrazione per la tutela della pubblica incolumità restano impregiudicate e devono infatti essere poste in essere anche in assenza di accordo con la Regione poiché le stesse hanno la propria fonte nelle norme di legge e regolamentari. Non può invece trovare applicazione quanto stabilito (evidentemente a completamento del quadro normativo vigente) dal decreto di approvazione della convenzione. Peraltro, quanto descritto nella convenzione non appare connotato dal carattere della imprevedibilità trattandosi di accordi che – con minime variazioni – vengono posti in essere da plurime annualità.
7. Appare inoltre inconferente il richiamo alla circolare n. 5892 del 28 novembre 2012 al fine di ritenere legittima l'esecuzione della convenzione nelle more dell'apposizione del visto da parte di questa Corte. In primo luogo, le circolari non possono sovvertire quanto previsto dalle fonti normative in ordine al carattere preventivo del controllo di legittimità. In secondo luogo, l'art. 3 della circolare richiamata prevede testualmente che *“Tenuto conto dei termini di legge per il controllo preventivo degli atti da parte degli Organi di Controllo, la data di stipula della convenzione deve essere prevista in un termine di almeno 90 giorni prima dell'inizio dell'attività oggetto della convenzione medesima”*. Nel caso di specie, pertanto, in disparte eventuali ulteriori disposizioni contenute nella circolare volte a prendere atto di discutibili prassi non conformi a legge, il decreto e la convenzione in esame appaiono

comunque illegittimi sotto il profilo motivazionale in quanto non contengono alcuna argomentazione in ordine al percorso logico-giuridico-deduttivo che ha indotto l'Amministrazione a procedere nonostante il mancato rispetto dei termini previsti, quale indicazione procedimentale, dai propri uffici apicali a mezzo della predetta circolare.

8. Questa Sezione ritiene dunque che, nel caso di specie, debba essere ricusato il visto in riferimento all'intero decreto di approvazione.
9. Invero, il testo della convenzione ed i correlati oneri sono parametrati alla durata della stessa ed al numero di interventi effettuati. Sono, inoltre, presenti riferimenti al d.lgs. 50/2016 nonostante tale normativa sia stata sostituita, nel caso di specie, dal nuovo codice di cui al d.lgs. 36/2023.
10. E' noto, inoltre, che attraverso la stipula di convenzioni non possono essere previsti oneri a carico del bilancio statale. La convenzione, tuttavia, non contiene una clausola di salvaguardia circa il rispetto di tale previsione. Invero, laddove l'importo del contributo previsto dovesse medio tempore risultare inadeguato alla copertura integrale dei costi (ad esempio, a causa dell'inflazione o all'aumento del costo delle risorse impiegate quali, ad esempio, il carburante) l'Amministrazione sarebbe comunque tenuta ad espletare gli interventi. Tale profilo, peraltro, era già stato posto all'attenzione dell'Amministrazione in sede di registrazione della convenzione stipulata per l'anno 2023. In tale sede, invero, la stessa Amministrazione aveva affermato che per gli interventi di cui all'art. 2 della precedente analoga convenzione stipulata in data 16.12.2021, *"le risorse economiche atte a ristorare le spese da sostenere per l'intervento straordinario di uomini, attrezzature e materiali sono risultate insufficienti"*. Questa Corte aveva pertanto invitato l'Amministrazione ad evidenziare in futuro l'esplicito impegno al rispetto di tale previsione nel testo della convenzione dando atto in modo esplicito che in nessun caso potranno essere garantiti interventi eccedenti, in termini di costi, il contributo ricevuto dalla Regione. Sul piano motivazionale né il decreto né la sottesa convenzione hanno esplicitato il percorso logico giuridico posto in essere dall'Amministrazione per assicurare in ogni caso l'assenza di oneri a carico del bilancio statale né hanno fornito alcun elemento di informazione circa il mancato recepimento di quanto già evidenziato in passato da questa Corte. Infine, deve osservarsi come nel testo della convenzione non venga esplicitato il percorso deduttivo che ha determinato la quantificazione dei costi

sostenuti per l'attività espletata con ciò rendendo quanto mai necessitata la previsione di meccanismi volti ad impedire che l'attività possa proseguire anche una volta esaurito l'importo assicurato dalla Regione.

11. Si tratta di profili assorbenti che precludono l'esame di ogni altra questione e che impongono di ricusare il visto.

P. Q. M.

Ricusa il visto e la conseguente registrazione del provvedimento in epigrafe indicato.

Dispone la trasmissione della presente deliberazione alla Procura regionale della Corte dei conti.

Manda alla segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deliberato in Perugia, nella camera di consiglio del 10 settembre 2024

Il Magistrato Relatore

Antonino Geraci

Il Presidente

Antonello Colosimo

Depositata il 7 ottobre 2024

Il Funzionario Preposto

Dott.ssa Antonella Castellani