



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 14 dicembre 2023

composta dai magistrati:

Maria Elisabetta LOCCI	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere, relatore
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Vittorio ZAPPALORTO	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Primo Referendario
Paola CECCONI	Primo Referendario
Fedor MELATTI	Primo Referendario
Daniela D'AMARO	Referendario
Chiara BASSOLINO	Referendario
Emanuele MIO	Referendario

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 21 marzo 1953, n. 161 recante: “Modificazioni al testo unico delle leggi sulla Corte dei conti”;

VISTO l’art. 3, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni ed integrazioni, recante “Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti”;

VISTO l’art. 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340 recante: “Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1999”;

VISTO l’articolo 10, comma 1, del decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123 recante “Riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa, a norma dell'articolo 49 della legge 31 dicembre 2009, n. 196”;

Visto l'art. 5 del decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 93, che ha apportato modifiche al sistema dei controlli di regolarità amministrativa e contabile;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, n. 14/DEL/2000, poi modificato, dalle stesse Sezioni, con le deliberazioni n. 2, del 3 luglio 2003, e n. 1, del 17 dicembre 2004, e dal Consiglio di Presidenza con la deliberazione n. 229, del 19 giugno 2008;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di controllo n. 9/CONTR/2012 adottata nell'adunanza del 27 marzo 2012, che specifica la portata applicativa dell'art. 10 del citato d.lgs. 30 giugno 2011, n. 123;

VISTA la nota del Presidente della Sezione Centrale di Controllo di Legittimità sugli Atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato n. 14924 del 2 maggio 2012, con la quale sono state diramate le "Linee-guida per l'applicazione dell'art. 10, comma 1, del d.lgs. n. 123/2011", tenuto anche conto di quanto stabilito nella menzionata deliberazione delle Sezioni Riunite n. 9/CONTR/2012;

VISTA la nota prot. n. 47998 del 31 agosto 2021 (acquisita al prot. C.d.c. n. 9292 in pari data), con la quale la Ragioneria Territoriale dello Stato di Venezia ha trasmesso a questa Sezione, ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. n. 123/2011, il Decreto n. 511 del 22 luglio 2021 del Provveditore Interregionale per le Opere Pubbliche per il Veneto, Trentino A/A e Friuli-Venezia Giulia, concernente i lavori di somma urgenza per la creazione di uno spogliatoio dedicato al personale di servizio e sistemazione dell'Ufficio del Comandante dei Carabinieri di Adria (RO);

VISTO il rilievo n. 32/21 del 28 luglio 2021 con il quale la Ragioneria Territoriale dello Stato di Venezia ha rilevato la mancanza dei presupposti di legge per la procedura di somma urgenza e chiesto al Provveditorato un riscontro alle osservazioni formulate;

VISTA la nota del 3 agosto 2021, con la quale il Provveditore Interregionale per le Opere Pubbliche di Venezia, ha formulato le proprie controdeduzioni alle osservazioni della RTS di Venezia e chiesto di dare seguito all'iter del provvedimento, sotto la propria responsabilità;

VISTO il rilievo prot. C.d.c. n. 1712 del 20 marzo 2023 con il quale l'Ufficio di controllo di questa Sezione ha formulato al Provveditorato Interregionale per le Opere Pubbliche per il Veneto, Trentino A/A e Friuli-Venezia Giulia, sede di Venezia, ulteriori osservazioni e richiesto chiarimenti e documentazione al riguardo;

VISTA la nota di risposta del menzionato Provveditorato del 17 aprile 2023 (acquisita al prot. C.d.c. n. 3742 in pari data);

VISTA la relazione del 9 maggio 2023 (acquisita al prot. interno C.d.c. n. 4683 del 10 maggio successivo) con la quale il Magistrato Istruttore ha trasmesso gli atti al Consigliere delegato manifestando dubbi di legittimità del menzionato Decreto n. 511 del 22 luglio 2021 e chiedendone il deferimento alla Sezione di Controllo per la valutazione della ricorrenza dei presupposti di legge per la registrazione dell'atto;

VISTA la nota in data 24 ottobre 2023 (acquisita al prot. interno C.d.c. n. 9917 in pari data) con la quale il Consigliere delegato, condividendo la proposta del Magistrato Istruttore, ha chiesto al Presidente il deferimento degli atti alla Sezione per la valutazione collegiale della legittimità o meno del menzionato Decreto del Provveditore Interregionale alle OO.PP del Veneto-Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia n. 511 del 22/07/2021, previo contraddittorio con le parti interessate (Provveditorato OO.PP. del Triveneto e RTS di Venezia);

VISTA l'ordinanza n. 32/2023 con la quale il Presidente della Sezione regionale di controllo per il Veneto ha convocato per il giorno 14 dicembre 2023 la predetta Sezione, per l'esame in sede collegiale della questione sottoposta;

VISTA la nota prot. n. 10813 del 30 ottobre 2023 del-Servizio di Supporto alla Sezione (tramessa con PEC in pari data) con la quale è stata data comunicazione del deferimento, unitamente alla trasmissione delle richiamate relazioni del Magistrato Istruttore e del Consigliere Delegato, al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Provveditorato Interregionale per le Opere Pubbliche – Veneto, Trentino-Alto Adige e Friuli Venezia Giulia – Sede di Venezia, ed alla Ragioneria Territoriale dello Stato di Venezia;

VISTA la nota prot. n. 46417 del 6 dicembre 2023 (acquisita al prot. C.d.c. n. 12266 del 7 dicembre successivo) del Provveditorato Interregionale per le Opere Pubbliche – Veneto, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia – Sede di Venezia, con la quale sono state trasmesse le controdeduzioni in esito all'atto di deferimento dell'atto sopra indicato ed allegata documentazione;

UDITI il relatore, Consigliere Elena Brandolini e per il Provveditorato Interregionale per le Opere Pubbliche – Veneto, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia – Sede di Venezia il dott. Ing. Ernesto Luca Iovino nonché, per la Ragioneria Territoriale dello Stato di Venezia, la dott.ssa Maria Brogna, Direttore Generale della RTS di Venezia DG Area Nord Est, il dott. Marco Giavarina, Dirigente dell'Ufficio I, e la dott.ssa Clotilde Ocone;

Ritenuto in

FATTO

1. La Ragioneria Territoriale dello Stato di Venezia, con nota prot. n. 47998 del 31 agosto 2021 (acquisita al prot. C.d.c. n. 9292 in pari data) ha trasmesso a questa Sezione, ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. n. 123/2011, il Decreto n. 511 del 22 luglio 2021 del Provveditore interregionale per le Opere Pubbliche per il Veneto, Trentino A/A e Friuli-Venezia Giulia, concernente lavori di somma urgenza presso la Caserma dei Carabinieri di Adria per la realizzazione di un nuovo spogliatoio, dedicato al personale femminile, finalizzato ad evitare l'uso congiunto in turnazione, e per la sistemazione dell'Ufficio del Comandante dei Carabinieri, al fine di assicurarne la privacy di sicurezza sia dal punto di vista di insonorizzazione che di accesso, per un importo complessivo di euro 35.000,00 di cui euro 27.505,00 per i lavori ed euro 7.495,00 per somme a disposizione dell'Amministrazione.

Dall'esame della documentazione in atti è emerso che la RTS, con foglio di osservazione n. 32/21 del 28 luglio 2021, pur condividendo le motivazioni sul piano della necessità

della realizzazione dell'intervento, al fine di poter addivenire ad un corretto e più funzionale utilizzo degli spazi e dei tempi, evitando – tra l'altro - disagi al personale in servizio, ha eccepito la mancanza dei presupposti di legge per la procedura di somma urgenza, utilizzata dall'Amministrazione, e chiesto al Provveditorato un riscontro alle osservazioni formulate.

Il Provveditore Interregionale per le Opere Pubbliche di Venezia, con nota del 3 agosto 2021, ha formulato le controdeduzioni alle osservazioni della RTS di Venezia, reiterando le proprie motivazioni, e chiesto di dare seguito all'iter del provvedimento, assumendosene espressamente la responsabilità.

In particolare, quanto alle motivazioni il Provveditorato ha imputato le ragioni del ricorso alla procedura di somma urgenza di cui all'art. 163 del D.lgs. n. 50/2016 ai costanti ritardi del sistema ordinario di affidamento dei lavori, definito del Manutentore Unico, di cui al D.lgs. 98/2011 in proposito precisando che *“Il funzionario, sentito il Dirigente Tecnico, fu autorizzato ad intervenire per far fronte alla richiesta che ormai si reiterava da molti mesi da parte del Comando dei Carabinieri sia di Adria che del Comando Provinciale di Rovigo, e che in precedenza non era stato autorizzato in quanto la configurazione di manutenzione straordinaria deve forzatamente essere inserita, come richiesta, al sistema del Manutentore Unico su piattaforma digitale PTIM. Il sistema del Manutentore Unico è notoriamente in arretrato, considerando che ad oggi è appena stato approvato l'elenco lavori dell'annualità 2019, e che soddisfa le richieste per quanto urgenti con un ritardo medio di 4-5 anni, facendo divenire le richieste di fatto urgentissime e di somma urgenza. Per quanto sopra detto sembrava opportuno intervenire con lavori di somma urgenza senza ulteriore indugio, in questo caso, proprio per il protrarsi della situazione incompatibile con le esigenze di servizio della Caserma dei Carabinieri di Adria”*.

Stante l'espressa richiesta di dare corso al provvedimento nonostante le osservazioni ostative, la Ragioneria ha provveduto a trasmettere gli atti alla Sezione ai sensi dell'art. 10 del D.lgs. n. 123/2011.

1.1. L'ufficio di controllo di questa Sezione, esaminati gli atti rimessi dalla RTS di Venezia, con rilievo prot. C.d.c. n. 1712 del 20/3/2023 ha formulato al Provveditorato Interregionale per le Opere Pubbliche di Venezia ulteriori osservazioni e richiesto chiarimenti e documentazione.

In particolare, quanto alle ulteriori osservazioni, l'Ufficio di controllo, oltre a condividere l'osservazione della RTS circa l'inidoneità della tipologia di lavori effettuati e della motivazione fornita dall'Amministrazione ad integrare i presupposti per l'applicazione della procedura di somma urgenza di cui all'art. 163 del D.lgs. n. 50/2016, ha rilevato come, a fronte della asserita somma urgenza di cui al verbale del 20 aprile 2021, l'affidamento dei lavori sia intervenuto a distanza di circa un mese (18 maggio 2021); nel mentre, l'importo del contratto avrebbe consentito l'affidamento diretto ai sensi dell'art. 36 del menzionato D.lgs. n. 50/2016. Ha chiesto, quindi, chiarimenti in merito alle ragioni sottese alla decisione dell'Amministrazione che aveva ritenuto necessario ricorrere alla procedura di somma urgenza, ai sensi dell'art. 163 del D.lgs. n. 50/2016, anziché all'immediato affidamento dei lavori. Ha chiesto, altresì, maggiori informazioni sul sistema del Manutentore Unico.

Quanto, invece, alle riscontrate carenze documentali, l'Ufficio di controllo ha rilevato la mancata evidenziazione nel decreto della sottoscrizione del Provveditore, nonché la mancanza in atti della documentazione completa relativa alla sussistenza in capo all'esecutore dei lavori dei requisiti di partecipazione (generali e speciali) richiesti per l'affidamento di contratti di uguale importo mediante procedura ordinaria, ai sensi e secondo le modalità previste dal comma 7 dell'art. 163 del D.lgs. n. 50/2016, di cui è stata chiesto di fornire copia.

Il Provveditorato Interregionale ha fornito riscontro con nota del 17 aprile 2023 (acquisita al prot. C.d.c. n. 3742 in pari data) reiterando le proprie motivazioni, rappresentando in dettaglio il funzionamento del sistema del Manutentore Unico e versando in atti copia del provvedimento con evidenza della firma digitale del Provveditore ma non i richiesti documenti comprovanti la sussistenza dei requisiti di legge in capo all'esecutore di lavori, sebbene nella nota di risposta venisse affermato di trasmettere *“copia della iscrizione SOA della ditta esecutrice, dalla quale si evince la presenza dei requisiti necessari per l'affidamento dei lavori di che trattasi”*.

Nel merito dei chiarimenti richiesti in relazione della decisione adottata, l'Amministrazione ha rappresentato che:

<la tipologia di lavori che non siano di somma urgenza ricadono nella normativa di cui all'istituzione del "Manutentore Unico di cui all'art. 12 del D.L. 6 luglio 2011 n. 98, convertito in legge 15 luglio 2011 n. 111 e s.m.i., che ha previsto che con decorrenza dal 1.1.2013, le decisioni di spesa sugli interventi di ordinaria e straordinaria manutenzione vengono assegnati all'Agenzia del Demanio, lasciando per l'appunto la possibilità di intervenire su immobili demaniali, od “in uso governativo” se non demaniali, solo per interventi di somma urgenza ai Provveditorati per le OO.PP. con spesa diretta nel Capitolo 7341.

Il sistema del Manutentore Unico funziona nel seguente modo: gli Enti richiedono interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria entro la fine dell'anno per venire inseriti nella programmazione triennale, a seguire gli Uffici dei Provveditorati entro il mese di marzo dell'anno successivo, devono approvare le richieste e l'importo di spesa, od eventualmente correggerne l'importo e priorità se non stralciarne, scelta che va motivata, completamente la richiesta.

Successivamente l'Agenzia del Demanio competente redige il definitivo programma triennale e l'elenco annuale dei lavori approvati. L'elenco annuale, che per competenza territoriale potrebbe prevedere due o tre interventi su una media di circa ottanta richieste annuali, dà il via all'iter procedurale di redazione della perizia, approvazione e prenotazione ditta dal portale sul sistema PTIM.

Successivamente all'accettazione del lavoro da parte della ditta selezionata, procedura di circa 40 giorni, viene stipulato il contratto e consegnati i lavori.

Solitamente la media del tempo trascorso tra l'inserimento della richiesta a sistema e l'esecuzione dei lavori è di circa quattro o cinque anni, con la possibilità che i lavori all'origine fossero già urgenti, ma non di somma urgenza da poter intervenire direttamente, e che al momento dell'approvazione dell'elenco annuale il lavoro sia

addirittura già stato eseguito, dovendolo quindi stralciare procurando sia perdita di tempo che di capacità finanziaria per la quale si sarebbero potuti effettuare altri lavori non inseriti nell'elenco annuale approvato dall'Agenzia del Demanio> e che, per tali motivi, <Nel caso di che trattasi, per l'appunto, l'Ufficio si è ritrovato nella fattispecie per cui i lavori, che potevano essere urgenti a sistema M.U., sono divenuti di somma urgenza per il Comando di Stazione dei Carabinieri, che aveva l'esigenza fortissima di eseguirli dopo una attesa ormai di anni, anche per normativa interna all'Arma>.

Quanto al rilievo circa il tempo trascorso tra il verbale redatto e l'affidamento dei lavori, il provveditorato ha imputato l'intempestività dell'azione *< a mero ritardo, per carenza di personale amministrativo e periodo Covid-19, nella richiesta di preventivo offerta dopo aver ricevuta l'autorizzazione ad eseguire i lavori>.*

1.2. Esaminata la documentazione e i chiarimenti ricevuti, il Magistrato istruttore ed il Consigliere delegato al controllo di legittimità degli atti, di concorde avviso, hanno rilevato la permanenza, nel caso di specie, di profili di illegittimità ostativi all'apposizione del visto e della conseguente registrazione, non essendo i profili di censura superati né dalle controdeduzioni formulate dall'Amministrazione in relazione alle osservazioni impeditive della Ragioneria Territoriale dello Stato di Venezia, né dalle motivazioni fornite all'Ufficio di controllo a seguito di espletamento dello specifico approfondimento istruttorio di cui si è già detto.

Ritenendo, quindi, che né la tipologia di lavori (seppur certamente di particolare rilevanza), né le motivazioni addotte dal Provveditorato in merito alle disfunzioni del sistema ordinario di affidamento del Manutentore Unico integrino i presupposti che la legge richiede per il ricorso all'affidamento dei lavori con procedura di somma urgenza – la cui natura derogatoria impone una interpretazione restrittiva del relativo ambito applicativo – l'Ufficio di controllo ha proposto il deferimento della questione all'esame collegiale della Sezione tenuto, altresì, conto che l'Amministrazione non ha fornito alcun ulteriore documento o chiarimento relativamente ai requisiti generali previsti dalla legge per gli esecutori dei lavori, posto che la riscontrata carenza documentale sul possesso dei requisiti di cui all'art. 80, commi 1 e 2, del D.lgs. n. 50/2016 non è stata sanata neanche in sede istruttoria.

1.3. Con nota prot. n.46417 del 6 dicembre 2023 (acquisita al prot. C.d.c. n. 12266 del 7 dicembre successivo) il Provveditorato Interregionale alle Opere Pubbliche, sede di Venezia, ha trasmesso la copia della iscrizione SOA della ditta esecutrice e le deduzioni del Funzionario Tecnico che, a suo tempo, aveva ricoperto il ruolo di RUP per i lavori in questione in cui, sostanzialmente, vengono riproposte le motivazioni già addotte in precedenza, oltre alla ulteriore specifica che *“L'intervento se previsto in manutenzione straordinaria per quanto urgente avrebbe ritardato comunque l'inizio dei lavori almeno di un paio di mesi, nella migliore ipotesi, per la normale prassi amministrativa. Richiesta autorizzazione al Provveditorato ed ottenuto il consenso del Dirigente preposto si è intervenuti con la somma urgenza che ha così dato modo di iniziare i lavori in pochi giorni”*.

Ad ulteriore supporto circa la legittimità del proprio operato, l'Amministrazione ha addotto l'ininfluenza della modalità prescelta di intervento (sebbene ritenuta dagli Organi

di controllo non conforme), e dell'intervento stesso, ai fini della spesa *“visto che la differenza di procedura non avrebbe comportato né risparmio di soldi, né di diversa tipologia di affidamento in quanto l'importo dei lavori è sotto la soglia dei 40.000,00 euro e pertanto si sarebbe comunque proceduto con l'affidamento diretto con ditte di fiducia dell'Amministrazione, così come si è fatto. In particolare, nulla sarebbe cambiato, importo e ditta esecutrice, se non un allungamento dei tempi nell'affidamento e quindi esecuzione dei lavori se si fosse seguita la strada della straordinaria manutenzione”*. Infine, l'Amministrazione ha evidenziato che *“il capitolo di spesa è il medesimo e vi era copertura per l'intervento”*.

1.4. All'odierna Adunanza il rappresentante dell'Amministrazione, quale in epigrafe individuato, ha ribadito quanto già dedotto e rappresentato in atti, confermando la sussistenza in specie dei presupposti della somma urgenza, attesi i disagi e ritardi dovuti alla necessaria turnazione del personale in servizio in assenza di spogliatoi e docce dedicate, che avrebbero potuto causare anche una possibile interruzione di pubblico servizio. Quanto, poi, alla mancanza in atti della documentazione comprovante i requisiti di legge per l'affidamento in capo alla ditta affidataria, l'Amministrazione ha evidenziato che, in specie, trattavasi di ditta di fiducia e, quindi, sicuramente in possesso dei requisiti di legge.

La RTS, come in epigrafe rappresentata, ha confermato le proprie osservazioni impeditive evidenziando, in proposito, come le stesse ulteriori controdeduzioni dell'Amministrazione avvalorino la rilevata assenza dei presupposti di somma urgenza, stante l'inserimento dei lavori di che trattasi nella programmazione triennale che, di per sé, la esclude, ed il fatto che l'Amministrazione avrebbe potuto procedere con affidamento diretto conseguendo lo stesso risultato senza incorrere nei rilevati profili di illegittimità.

Considerato in

DIRITTO

2. La Sezione è chiamata a pronunciarsi sulla conformità a legge del Decreto del Provveditore Interregionale alle OO.PP del Veneto-Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia n. 511 del 22/07/2021 concernente lavori di somma urgenza per la creazione di uno spogliatoio dedicato al personale di servizio, e per la sistemazione dell'Ufficio del Comandante dei Carabinieri di Adria, pervenuto all'Ufficio di controllo dalla Ragioneria Territoriale dello Stato di Venezia, per essere sottoposto al controllo successivo di legittimità di cui all'art. 10 del decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123, e da questi deferito alla valutazione del Collegio in quanto ritenuto afflitto da profili di illegittimità, per l'assenza dei presupposti che la legge richiede per l'affidamento di lavori con la procedura della somma urgenza, nonché per carenza di documentazione essenziale.

2.1. Si osserva preliminarmente che il decreto legislativo n. 123/2011, nel disciplinare il procedimento di controllo di regolarità amministrativa e contabile, ha stabilito (art. 10) l'invio *“al competente ufficio di controllo della Corte dei conti”* degli atti ai quali, come nel caso di specie, si dà seguito sotto la responsabilità del dirigente, nonostante le osservazioni del competente ufficio di controllo (in questa sede: Ragioneria Territoriale dello Stato di Venezia). In tal caso l'invio dell'atto medesimo deve, in base al disposto

normativo, essere trasmesso corredato dalle osservazioni impeditive e dalla relativa documentazione.

Per il contenuto della valutazione (conformità a legge) e per le procedure da seguire, va richiamata la deliberazione n. 9/Contr/2012, depositata il 7 marzo 2012, delle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede di controllo, che ha chiarito che il controllo demandato alla Corte su tali atti si riconduce nell'ambito del controllo di legittimità, seppur successivo a causa dell'intervenuta efficacia dei provvedimenti medesimi, e che detto procedimento di controllo *“si potrà concludere con esito positivo ovvero con una dichiarazione di non conformità a legge, a seguito della quale l'amministrazione adotterà le conseguenziali misure di competenza anche in relazione agli eventuali profili di responsabilità del dirigente”*.

In proposito, le SS.RR hanno precisato che il contrasto tra l'ufficio preposto al controllo di regolarità amministrativa e contabile dell'atto e il dirigente che, sotto la propria responsabilità, ha ritenuto di dare comunque corso a quest'ultimo, non conformandosi ai rilievi ad esso formulati, richiede da parte della Corte dei conti, organo esterno e neutrale, un esame attento dell'atto medesimo al fine di *“valutare la fondatezza delle osservazioni formulate ovvero il corretto esercizio della facoltà, che la norma riconosce al dirigente, di non conformarsi alle indicazioni in esse contenute”*. Ciò in quanto la Corte *“è chiamata ad esercitare anche su questi provvedimenti la funzione di carattere generale di garante del corretto uso delle risorse pubbliche, che si esprime anche nella valutazione della conformità a legge degli atti adottati dall'amministrazione”*.

Pertanto, esclusa la riconducibilità dell'esame dei provvedimenti in parola sia all'ambito del controllo successivo sulla gestione, sia al controllo preventivo di legittimità, le Sezioni Riunite hanno precisato *“...che la finalità preminente dell'art. 10, del d.lgs. 123 del 2011 di sottoporre ad un particolare ed immediato esame gli atti che non hanno superato il vaglio dell'ufficio di controllo di ragioneria, richieda una valutazione puntuale della correttezza da parte del dirigente dell'esercizio della facoltà di dare corso, comunque, ai provvedimenti in parola. Rileva a tal fine la funzione affidata alla Corte di garante della corretta gestione del bilancio dello Stato, che potrebbe essere compromessa qualora l'amministrazione fosse libera di superare i rilievi dell'ufficio di controllo di ragioneria senza che l'esercizio di tale facoltà fosse sottoposta al vaglio di un organo esterno e neutrale, al quale è demandata la verifica dei presupposti previsti dalla legge”* (cfr.: Corte dei conti, SS.RR in sede di controllo, delibera n. 9/Contr/2012, cit.).

La Corte, pertanto, risulta chiamata a vagliare un quadro quanto più esaustivo possibile delle condizioni, sia soggettive che oggettive, in cui si sono svolte le scelte dell'Amministrazione (in termini: Corte dei conti, Sezione Regionale di Controllo per il Lazio, deliberazione n. 174/2014/SUCC; Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazioni n. 214 e 215/SUCC/2015).

2.2. Nel merito il Collegio, pur prendendo in debita considerazione le argomentazioni addotte dal Provveditorato Interregionale alle OO.PP e le motivazioni sottese alla necessità dei lavori di che trattasi, non può, alla luce del pertinente quadro normativo di riferimento, esimersi dal ritenere l'inidoneità delle deduzioni così formulate a consentire il superamento dei rilevati profili di illegittimità afferenti all'atto in esame.

Per la procedura di somma urgenza il legislatore ha mantenuta ferma nel tempo (sin dall'art. 41 del R.D. 23 maggio 1924, n. 827), e nell'evoluzione normativa che ha interessato i contratti pubblici (art. 163 del d.lgs. 50/2016 oggi trasfuso nell'art. 140 del nuovo codice degli appalti approvato con d.lgs. n. 36/2023. In precedenza: art. 147 del d.p.r. n. 554/99, in seguito trasfuso nell'art. 176 del d.p.r. n. 207/2010), la connessione con fattispecie caratterizzate da particolari situazioni emergenziali, ossia da *“circostanze che non consentono nessun indugio”* o la *“previsione del loro imminente verificarsi”*, della rigorosa disciplina derogatoria che, in quanto tale, impone una interpretazione ed applicazione rigorosa e restrittiva.

Come più volte ricordato dalla giurisprudenza, anche di questa Corte, nonché dall'ANAC in plurimi pronunciamenti, l'urgenza di provvedere che consente alla stazione appaltante di intervenire in deroga a qualsiasi altra procedura disciplinata dal Codice degli appalti (all'epoca d.lgs. n. 50/2016), ossia senza la previa negoziazione con operatori economici, senza la preventiva progettazione dei lavori da eseguire e senza la preventiva verifica della copertura della spesa, deve essere qualificata e non generica, deve corrispondere ad esigenze eccezionali e contingenti e relativa a circostanze impreviste, imprevedibili e comunque non preventivamente note all'amministrazione, che comportino uno stato di imminente e concreto pericolo di pregiudizio alla pubblica e privata incolumità e riguarda solo i lavori *“strettamente necessari per rimuovere lo stato di pregiudizio alla pubblica incolumità”* (cfr. per tutte: ANAC, deliberazioni n. 55/2012, n. 9/2014 e Determinazione n. 1/2004; Rapporto sull'attività di vigilanza del 16 marzo 2022; Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 25 maggio 2012, n. 3077; Direttiva CEE 26 febbraio 2014, n. 2014/24/UE, considerando 80; Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 214/SUCC/2015; Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, deliberazioni nn. 116 e **118** del 2018 e 107/2019/SUCC).

Inoltre, affinché possano ritenersi esistenti le rigorose condizioni che il legislatore richiede per legittimare il ricorso a tale istituto, oltre al dato oggettivo della situazione che impone un intervento immediato a salvaguardia della pubblica incolumità, occorre anche che gli eventi causativi della circostanza non siano imputabile all'inerzia della stazione appaltante stessa, che deve attuare una corretta pianificazione degli interventi da eseguire (cfr. questa Sezione, deliberazione n. 214/2015/SUCC).

Nel caso all'esame, come correttamente evidenziato dall'Ufficio di controllo di questa Corte, i lavori eseguiti (così come emerge dal verbale di somma urgenza) sono consistiti nella creazione di un secondo spogliatoio atto ad evitare l'uso congiunto in turnazione, tra il personale maschile e femminile in servizio, dell'unico spogliatoio esistente e alla sistemazione dell'Ufficio del Comandante della Caserma per *“garantire la giusta privacy di sicurezza...sia dal punto di vista insonorizzazione sia di accesso”* e, come affermato in atti, le ragioni del ricorso alla procedura di somma urgenza di cui all'art. 163 del D.lgs. n. 50/2016 sono state, dal Provveditorato, individuate nei costanti ritardi del sistema ordinario di affidamento dei lavori, definito del Manutentore Unico, di cui al D.lgs. 98/2011.

Come affermato dallo stesso RUP, nelle controdeduzioni trasmesse con nota del Provveditorato prot. n. 46417 del 6 dicembre u.s. (acquisita al prot. C.d.c. n. 12266 del 7 dicembre 2023), confermate nell'odierna adunanza, la decisione di procedere con la

procedura della somma urgenza è derivata dal fatto che *“la richiesta che si prospettava con il Manutentore Unico avrebbe trovato soddisfazione solo dopo anni....”* mentre *“l'intervento se previsto in manutenzione straordinaria per quanto urgente avrebbe ritardato comunque l'inizio dei lavori di un ulteriore paio di mesi, nella migliore ipotesi, per la normale prassi amministrativa”*.

Del resto, già nella risposta all'osservazione ostativa della RTS di Venezia (nota del 3 agosto 2021) il Provveditorato aveva evidenziato che *“Il funzionario, sentito il Dirigente Tecnico, fu autorizzato ad intervenire per far fronte alla richiesta che ormai si reiterava da molti mesi da parte del Comando dei Carabinieri sia di Adria che del Comando Provinciale di Rovigo, e che in precedenza non era stato autorizzato in quanto la configurazione di manutenzione straordinaria deve forzatamente essere inserita, come richiesta, al sistema del Manutentore Unico su piattaforma digitale PTIM. Il sistema del Manutentore Unico è notoriamente in arretrato, considerando che ad oggi è appena stato approvato l'elenco lavori dell'annualità 2019, e che soddisfa le richieste per quanto urgenti con un ritardo medio di 4-5 anni, facendo divenire le richieste di fatto urgentissime e di somma urgenza”*. Tra l'altro, come ribadito all'odierna adunanza dal rappresentante dell'Amministrazione, l'affidamento diretto avrebbe comunque comportato un allungamento dei tempi essendo necessaria la redazione di un progetto da approvarsi successivamente dal Dirigente competente.

Peraltro, si osserva per mera completezza che anche il sistema del Manutentore Unico distingue le fattispecie manutentive, ordinarie e straordinarie, per le quali si richiede una efficace programmazione degli interventi, certezza dei tempi di realizzazione e uso ottimale degli immobili, da quelle della somma urgenza che, invece, non sono assolutamente programmabili. In detto sistema il ruolo del MIT e dei Provveditorati acquista una posizione di fondamentale importanza poiché ad essi è attribuito, sul piano operativo, il compito di valutatore di prima istanza sulla effettiva necessità ed efficacia degli interventi richiesti dalle Amministrazioni e, quindi, di segnalare le priorità e le urgenze degli stessi. A seguito, poi, delle modifiche intervenute successivamente sul plesso normativo originario, l'operatività del Sistema Accentrato è stata completata con l'assegnazione al M.I.T. della competenza sugli interventi di somma urgenza di cui al Decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207 per l'esecuzione dei lavori entro il limite di 200.000 euro o comunque di quanto indispensabile per rimuovere lo stato di pregiudizio alla pubblica incolumità (art. 1, comma 273, della Legge 23 dicembre 2014, n. 190) e, successivamente, il coinvolgimento diretto delle Amministrazioni nella fase esecutiva dei lavori per importi al di sotto dei 100.000 euro. La normativa di riferimento, unitamente alle linee guida emanate sistematicamente dall'Agenzia del Demanio (le ultime aggiornate al d.l. n. 68/2022 conv. dalla l. n. 108/2022), disciplina ogni aspetto del sistema, dei Soggetti e dei ruoli di ognuno, delle procedure nonché delle deroghe, e dispone anche in materia di somma urgenza.

2.3. Condividendo, pertanto, le osservazioni della Ragioneria e le argomentazioni dell'Ufficio di controllo di questa Corte, la Sezione ritiene che né la tipologia di lavori (seppur certamente di particolare rilevanza), né le motivazioni addotte dal Provveditorato in merito alle disfunzioni del sistema ordinario di affidamento del Manutentore Unico integrino i presupposti sopra individuati per il ricorso alla procedura di somma urgenza,

la cui natura derogatoria – come già evidenziato - impone un'interpretazione restrittiva del relativo ambito applicativo.

Nel caso all'esame, infatti, non si rinvenivano i presupposti di legge per il ricorso alla procedura di somma urgenza poiché i menzionati, rigorosi, elementi richiesti per legittimare tale procedura non possono essere giustificati dagli asseriti, da parte del Provveditorato, ritardi del sistema del Manutentore Unico di cui all'art. 12 del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, conv. in l. 15 luglio 2011, n. 111 che, nell'ottica del contenimento e della razionalizzazione delle spese pubbliche, ha attribuito all'Agenzia del demanio le decisioni di spesa, sentito il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, relative agli interventi manutentivi, a carattere ordinario e straordinario, effettuati sugli immobili di proprietà dello Stato, in uso per finalità istituzionali alle Amministrazioni dello Stato, e ne ha disciplinato modi, procedure e deroghe.

Come, tra l'altro rilevato dall'Ufficio di controllo, a fronte della asserita somma urgenza di cui al verbale del 20 aprile 2021, l'affidamento dei lavori non è intervenuto immediatamente come prescritto dalla norma, bensì a distanza di circa un mese (18 maggio 2021).

Alla luce del descritto quadro normativo e giurisprudenziale, i lavori eseguiti dal provveditorato con il decreto in esame non appaiono integrare l'ipotesi di somma urgenza di cui all'art. 163 dell'allora Codice dei contratti pubblici (D.lgs. n. 50/2016), non potendosi ravvisare, né dalla ricostruzione documentale, né dagli ulteriori chiarimenti forniti dall'Amministrazione, l'esigenza di un intervento immediato, indifferibile, imprevisto ed imprevedibile.

Ai fini, poi, del controllo demandato a questa Corte quale di legittimità nei termini sopra precisati, a nulla rilevano le ulteriori considerazioni formulate dal Provveditorato in relazione al fatto che, anche se con procedura ritenuta non conforme, le modalità di intervento *“è comunque ininfluenza ai fini della spesa visto che la differenza di procedura non avrebbe comportato né risparmio di soldi, né di diversa tipologia di affidamento (...) In particolare, nulla sarebbe cambiato, importo e ditta esecutrice, se non un allungamento dei tempi nell'affidamento e quindi esecuzione dei lavori se si fosse seguita la strada della straordinaria manutenzione (...) il capitolo di spesa è il medesimo e vi era copertura per l'intervento”*.

2.4. Altro profilo di non conformità a legge è ascrivibile alla mancanza in atti della documentazione completa relativa alla sussistenza in capo all'esecutore dei lavori dei requisiti di partecipazione (generali e speciali) previsti per l'affidamento di contratti di uguale importo mediante procedura ordinaria, ai sensi e secondo le modalità di cui al comma 7 dell'art. 163 del D.lgs. n. 50/2016 non essendo, a tal fine, sufficiente la mera trasmissione di copia della iscrizione SOA della ditta esecutrice.

3. In conclusione, per le suesposte considerazioni il Decreto n. 511 del 22 luglio 2021 del Provveditore interregionale per le Opere Pubbliche per il Veneto, Trentino A/A e Friuli-Venezia Giulia, sede di Venezia, in quanto adottato in assenza dei presupposti di legge, deve essere dichiarato non conforme a legge.

In conseguenza di detta declaratoria, il provvedimento non può essere ammesso al visto ed alla conseguente registrazione.

Trattandosi, in specie, di provvedimento che ha già acquistato efficacia ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. n. 123/2011, il Collegio, alla stregua dei principi fissati dalle SS.RR. in sede di controllo della Corte dei conti con la richiamata deliberazione n. 9-CONTR/2012, rimette all'Amministrazione "*le consequenziali misure di competenza*", nel rispetto della riserva amministrativa che caratterizza la materia.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, ricusa il visto sul Decreto n. 511 del 22 luglio 2021 del Provveditore interregionale per le Opere Pubbliche per il Veneto, Trentino A/A e Friuli-Venezia Giulia sottoposto a controllo ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. n. 123 del 2011, per non conformità a legge.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 14 dicembre 2023.

Il Magistrato relatore

Il Presidente

f.to digitalmente Elena Brandolini

f.to digitalmente Maria Elisabetta Locci

Depositata in Segreteria il 8 gennaio 2024.

Il Direttore di Segreteria

f.to digitalmente Letizia Rossini