



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

Nell'adunanza del 23 aprile 2024

composta dai magistrati:

Maria Elisabetta LOCCI	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere, relatore
Vittorio ZAPPALORTO	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Primo Referendario
Paola CECCONI	Primo Referendario
Fedor MELATTI	Primo Referendario
Daniela D'AMARO	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 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;

VISTO il Decreto n. 8077 del 31.01.2024 con il quale il Ministero dell'Interno – Prefettura di Treviso ha approvato il contratto rep. 3662 del 27.09.2023 per il servizio di recupero, custodia e acquisto di veicoli oggetto dei provvedimenti di sequestro amministrativo, fermo o confisca ai sensi art. 241 bis d.lgs. 285 del 30/04/1992 - Provincia di Treviso;

VISTO il rilievo formale della Sezione Regionale di Controllo per il Veneto, Ufficio controllo di legittimità, prot. n. 1064 del 23/02/2024 formulato nei confronti del menzionato Decreto 8077 del 31.01.2024;

VISTE le note n. prot. n. 21296 del 15 marzo 2024 (acquisita al prot. C.d.c n. 1582 del 18.03.2024) in seguito integrata in data 21 marzo 2024 con la nota prot. n. 22956 (acquisita al prot. C.d.c n. 1810 del 22.03.2024) e, sempre in data 21 marzo 2024 con la trasmissione del contratto a mezze *We Transfer* (documento acquisito al prot. C.d.c n. 1815 del 22.03.2024) seguita dalla consegna del contratto cartaceo in 22 marzo successivo (acquisito al prot. C.d.c n. 1817 di pari data);

VISTE le relazioni prot. n. 2440 del 10/04/2024 del Magistrato Istruttore e prot. n. 2486 dell'11/04/2024 del Consigliere Delegato di concorde richiesta di deferimento alla valutazione collegiale della Sezione di controllo dell'esame del sopra menzionato decreto n. 8077 del 31.01.2024 del Ministero dell'Interno – Prefettura di Treviso;

VISTA l'ordinanza n. 13/2024 con la quale il Presidente della Sezione regionale di controllo per il Veneto ha convocato per il giorno 23 aprile 2024 detta Sezione per l'esame di legittimità e la conseguente pronuncia sul visto e registrazione del sopra specificato Decreto;

VISTA la nota prot. n. 2504 dell'11 aprile 2024 della Segreteria della Sezione, con la quale la predetta ordinanza, unitamente alle relazioni di deferimento, è stata comunicata al Ministero dell'Interno, Prefettura di Treviso e alla Ragioneria Territoriale dello Stato di Venezia;

VISTE le note prot. n. 31035 del 18/04/2024 (acquisita al prot. C.d.c. n. 2723 in pari data) della Prefettura di Treviso, Ufficio Territoriale del Governo, Ufficio Gestore Attività Contrattuali, Accasermamento, contenente le controdeduzioni in esito al controllo sul Decreto sopra indicato, e prot. n. 32441 del 23/04/2024 (acquisita al prot. C.d.c. 2831 in pari data) di integrazione documentale;

UDITI il relatore, Consigliere Elena Brandolini, e i rappresentanti dell'Amministrazione nelle persone del Prefetto, dott. Angelo Sidoti, e del Vice Prefetto vicario, dott. Antonello Roccobon, accompagnati dalla dott.ssa Anna Rita Freda;

Ritenuto in

FATTO

1. In data 1° febbraio 2024 è pervenuto per essere sottoposto al controllo preventivo di legittimità, di cui all'art. 3, comma 1, della l. n. 20/1994, il Decreto 8077 del 31.01.2024 con il quale il Ministero dell'Interno – Prefettura di Treviso - ha approvato il contratto per il Servizio di recupero, custodia e acquisto di veicoli oggetto dei provvedimenti di

sequestro amministrativo, fermo o confisca ai sensi dell'art. 241 bis del d.lgs. 30.04.1992, n. 285 – Provincia di Treviso, stipulato in data 27.09.2023 (rep. n. 3662) tra la Direzione Regionale Veneto - Agenzia del Demanio e la Prefettura – U.T.G. Territoriale del Governo di Treviso da una parte, e l'impresa individuale “Carrozzeria di Roberto Baldo”, in quanto designata impresa mandataria – capogruppo del Raggruppamento Temporaneo d'Impresa “Baldo” composto da: la mandataria “Carrozzeria di Roberto Baldo” e le mandanti “Rado S.a.s. di Zoccolan Alessandro & C.” e “Autoservice di Geronazzo GianPaolo”, dall'altra. Il contratto è allo stesso tempo attivo e passivo, in quanto prevede, da un lato, un esborso di danaro per l'Amministrazione (corrispettivo a favore dell'operatore economico per i servizi di custodia afferenti ai veicoli) e, dall'altro, un introito per il bilancio pubblico (corrispettivi a favore delle Stazioni Appaltanti per i veicoli da acquistare ai fini della rottamazione, della eventuale re-immissione in circolazione e per i veicoli d'interesse storico-collezionistico).

Il Decreto all'esame, oltre ad essere l'atto conclusivo di una procedura che è iniziata a metà 2020 (determina a contrarre n. 53684 del 16/06/2020) e poi sviluppata attraverso alterne vicende, è stato adottato con estremo ritardo rispetto alla data di approvazione del contratto, avvenuta il 27 settembre 2023, a causa di una serie di inconvenienti/errori procedurali, tra i quali anche una errata trasmissione alla Corte dei conti – Sezione Centrale – della bozza di contratto antecedentemente all'emissione del decreto approvativo.

Inoltre, a causa di una “irrituale” modalità di redazione del contratto, che compendia in sé documento cartaceo e documento digitale con apposizione di marche da bollo in luogo di bollo virtuale, e di sigle autografe unitamente a firme digitali, l'atto così redatto e sottoscritto ha assunto dimensioni talmente notevoli (superanti gli 83,72 KB) da rendere necessario l'invio con mezzi diversi da quelli ordinari (in specie, a mezzo servizio *WeTransfer*, attraverso l'indirizzo contratti.pref_treviso@interno.it in uso all'Ufficio SGAC della Prefettura, cui ha fatto seguito la consegna dell'atto originale cartaceo presso la Sezione).

1.1. Nei confronti del Decreto in esame è stato formulato rilievo formale (prot. n. 1064 del 23.02.2024) a cui l'Amministrazione ha fornito il dovuto riscontro con nota prot. n. 21296 del 15 marzo 2024 (acquisita al prot. C.d.c. n. 1582 del 18.03.2024), in seguito integrata in data 21 marzo 2024 con la nota prot. n. 22956 (acquisita al prot. C.d.c. n. 1810 del 22.03.2024) e, sempre in data 21 marzo 2024, con la trasmissione del contratto a mezzo *WeTransfer* (documento acquisito al prot. C.d.c. n. 1815 del 22.03.2024), seguita dalla consegna del contratto cartaceo il 22 marzo successivo (acquisito al prot. C.d.c. n. 1817 di pari data).

Tuttavia, gli ulteriori chiarimenti forniti e l'integrazione documentale non sono stati ritenuti, dall'Ufficio di controllo, sufficienti per il superamento integrale dei rilievi istruttori formulati, facendo emergere altri elementi di criticità in punto di legittimità del Decreto.

Da qui la concorde richiesta del Magistrato istruttore e del Consigliere delegato al controllo di legittimità, di deferimento del Decreto alla valutazione collegiale della Sezione per la decisione sull'ammissibilità o meno dello stesso al visto di legittimità e

conseguente registrazione.

L'Ufficio di controllo di legittimità ha ritenuto che, anche volendo privilegiare la sostanza dell'Atto rispetto alla forma "irrituale ed ibrida" che ha connotato la sua redazione, lo stesso non può ritenersi conforme a legge per i seguenti motivi:

- 1) carenza di firme, in particolare della sottoscrizione del rappresentante dell'Agenzia del Demanio, per il quale il processo di acquisizione digitale della firma autografa appare non essersi completato. Sul punto, il Consigliere delegato, al fine di dissipare ogni dubbio sulla sottoscrizione del contratto, nel più ampio contraddittorio possibile con l'Amministrazione, ha osservato ulteriormente come la versione cartacea consegnata brevi manu non risulti sottoscritta compiutamente, né in forma autografa, né digitale stante, tra l'altro, che solo alcune pagine del contratto risultano siglate (nello specifico, sono presenti tre sigle autografe a piè di pagina nella prima e nell'ultima pagina del contratto), ma non risultano firme apposte negli appositi spazi previsti nell'ultima pagina del contratto;
- 2) apposizione delle marche da bollo in difformità alle prescrizioni di cui all'art. 6 del D.M. 17.06.2024 recante *"Modalità di assolvimento degli obblighi fiscali relativi ai documenti informatici ed alla loro riproduzione su diversi tipi di supporto - articolo 21, comma 5, del decreto legislativo n. 82/2005"*;
- 3) mancanza, e/o inidoneità, in quanto ormai scaduti, di taluni documenti essenziali comprovanti le verifiche sul possesso dei requisiti di partecipazione alla procedura da parte dell'Aggiudicatario in sede di gara, puntualmente individuati nella relazione del Magistrato istruttore.

1.2. La relazione di deferimento, unitamente all'Ordinanza Presidenziale di convocazione dell'odierna adunanza, è stata inoltrata al Ministero dell'Interno, Prefettura di Treviso, e alla Ragioneria Territoriale dello Stato di Treviso (nota prot. n. 2504 dell'11 aprile 2024 della Segreteria della Sezione). Nella menzionata nota è stata espressamente esplicitata la possibilità per l'Amministrazione di presentare ulteriori memorie e documenti.

1.3. Con memoria prot. n. 31035 del 18 aprile 2024 (acquisita al prot. C.d.c. n. 2723 in pari data), la Prefettura di Treviso, Ufficio territoriale del Governo, Ufficio Gestione Attività Contrattuali Accasermamento, ha controdedotto a tutti i profili di illegittimità di cui sopra, insistendo per la ritenuta legittimità del provvedimento all'esame, alla luce delle argomentazioni di seguito, sinteticamente, riportate.

Quanto alla rilevata carenza di firme, ha confermato che il contratto è stato sottoscritto da tutte le parti contrattuali, in proposito versando in atti il report di verifica delle stesse e precisando che le sigle apposte sul cartaceo non intendevano sostituire o sovrapporsi alle firme digitali ma *"solamente confermare l'identità delle pagine di cui si era data lettura, alla presenza fisica o virtuale dei titolari, prima dell'apposizione delle firme stesse attraverso diversi supporti informatici"*. Rappresentati, quindi, i passaggi procedurali eseguiti per la sottoscrizione del contratto di che trattasi e precisato che, di fatto, la Prefettura è impossibilitata ad accogliere sui propri computer dispositivi di firma altrui, tanto di parti private quanto di altre parti pubbliche (per assenza di interoperatività), l'Amministrazione ha trasmesso ancora una volta il file contrattuale tramite lo strumento *Wetransfer*.

Quanto all'apposizione delle marche da bollo in modo non virtuale, l'Amministrazione ha chiarito di aver proceduto con tale modalità per esigenze di immediato controllo dell'assolvimento.

Quanto alla mancanza e/o inidoneità di taluni documenti essenziali, l'Amministrazione ha ripercorso tutte le fasi alterne della lunga procedura, caratterizzata anche da un quadro di generalizzata e grave carenza di organico (pari al 50%) del personale amministrativo e dirigenziale, con assenza per 4 anni di un dirigente del servizio di Contabilità e Gestione Finanziaria, che include al suo interno la materia della contrattualistica e delle procedure di gara, unitamente ad una alternanza di dirigenti in altre aree, con il conseguente avvicendamento di diversi operatori in ciascuna delle fasi della procedura di gara esitata nel contratto in esame.

Ha, quindi, evidenziato come, a causa del non prevedibile prolungamento dei tempi della procedura, i controlli relativi al Certificato delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e il certificato del Casellario giudiziario per i soci e gli amministratori, riferiti a ciascuna impresa del RTI, fruibili dal portale ANAC, eseguiti nella fase di verifica dei requisiti di partecipazione, non siano risultati più visibili a causa della sospensione, dal mese di ottobre 2022, dell'operatività del sistema ACVpass, cui è subentrato il nuovo sistema FVOE, divenuto operativo solo nel mese di ottobre 2023. Inoltre, il funzionario ed il responsabile del procedimento di gara e dello svolgimento delle fasi antecedenti alla stipula non sono più nell'organico della Prefettura, con conseguente perdita di accesso ai punti di registrazione da questi attivati e, pertanto, della possibilità di aggiornare la documentazione già raccolta dalla stazione appaltante. L'Amministrazione ha, altresì, rappresentato che, a seguito del presente deferimento, ha provveduto ad inoltrare apposita richiesta per i predetti certificati.

In relazione alla carenza della verifica sulla regolarità fiscale, la Prefettura ha precisato che questa è stata determinata dal ritardo di altre amministrazioni ed ha confermato che, nonostante i solleciti inoltrati, manca ancora una attestazione, per la cui acquisizione si provvederà con ulteriore sollecito.

Quando ai DURC, la Prefettura ha evidenziato che quelli relativi ai partecipanti al raggruppamento sono stati aggiornati a marzo 2024 e risultano ancora regolari, in proposito precisando che *“sarebbero stati richiesti ogni 120 giorno dalla stipula del contratto in vista del pagamento”*. I DURC di Rado Sas e di Autoservice di Geronazzo Gian Paolo, *“in corso di validità fino a 6 e 5 giorni prima dell'ultimo posticipo della stipula, erano stati richiesti in vista della sottoscrizione prevista già per il mese di maggio 2023, essendo terminati i sopralluoghi (...) nell'ambito dei quali un apposito gruppo di lavoro ha impartito prescrizioni cui le ditte interessate hanno dato ottemperanza, Tale previsione per maggio 2023 ha subito un ritardo dapprima a luglio 2023 e poi a settembre 2023 a causa del ritardo nella costituzione del RTI e della raccolta dei contratti di subappalto (...) rispetto a ciascuno dei quali comunque si è proceduto ad acquisire i relativi DURC. Comunque, si evidenzia che i DURC dei partecipanti al raggruppamento sono stati aggiornati a marzo 2024....”*.

Infine, la Prefettura, *“in relazione alle rappresentate circostanze”* ha chiesto *“di riconoscere la ricorrenza dei presupposti di legge per la registrazione dell'atto,*

privilegiando l'interesse dell'Amministrazione a disporre di un contratto per il Servizio in questione, a fronte della precarietà del rivolgersi a differenti soggetti economici per l'espletamento dell'incarico, nonché il raggiungimento concreto del risultato stimato favorevolmente dall'Amministrazione".

1.4. All'odierna adunanza il Consigliere Delegato al controllo di legittimità degli atti ha esposto dettagliatamente i profili di illegittimità che hanno determinato la richiesta di deferimento del decreto all'esame, illustrando anche le motivazioni addotte dall'Amministrazione nella memoria del 18 aprile 2024.

I rappresentanti dell'Amministrazione, quali sopra individuati, hanno precisato che inizialmente il documento avrebbe dovuto essere in formato cartaceo, ragion per cui lo stesso reca alcune firme autografe, ma che, a seguito di successive evenienze, lo stesso è stato trasposto in formato informatico mantenendo contestualmente l'originaria forma cartacea.

Quanto alle firme, hanno rappresentato che il corretto adempimento dei passaggi procedurali per l'apposizione delle stesse ha trovato conferma a seguito degli ulteriori riscontri effettuati.

Quanto ai documenti di aggiornamento della certificazione di regolarità fiscale rispetto ai debiti definitivamente accertati nei confronti delle componenti del R.T.I. i rappresentanti dell'Amministrazione hanno evidenziato le cause ostative alla tempestiva acquisizione della stessa e precisato che, nonostante i vari (documentati) solleciti, alla data odierna non è ancora pervenuta quella relativa ad una componente del R.T.I.

Nel confermare e ripercorrere, pertanto, tutte le argomentazioni esposte nella nota del 18 aprile 2024, ribadendo la necessità di una valutazione dell'Atto che tenga conto in particolare della sostanza piuttosto che della forma, l'Amministrazione ha insistito per la declaratoria di legittimità dello stesso e, quindi, per la registrazione e conseguente ammissione a visto.

Considerato in

DIRITTO

2. La Sezione è chiamata a pronunciarsi sulla conformità a legge del Decreto del Ministero dell'Interno – Prefettura di Treviso n. 8077 del 31.01.2024, approvativo del contratto rep. 3662 del 27.09.2023, per la durata di 36 mesi, per il servizio di recupero, custodia e acquisto di veicoli oggetto dei provvedimenti di sequestro amministrativo, fermo o confisca ai sensi art. 241 bis d.lgs. 285 del 30/04/1992 - Provincia di Treviso, nei confronti del quale l'Ufficio di controllo di questa Sezione ha paventato dubbi di legittimità che non hanno trovato soluzione nella intervenuta interlocuzione e nei chiarimenti forniti dall'Amministrazione in risposta all'approfondimento istruttorio esperito.

Il rapporto contrattuale oggetto del Decreto all'esame intercorre tra la Parte pubblica, costituita dalla Direzione Regionale Veneto - Agenzia del Demanio e la Prefettura – U.T.G. Territoriale del Governo di Treviso, e il contraente privato individuato, in esito ad apposita gara pubblica, nell'impresa individuale "Carrozzeria di Roberto Baldo", in

quanto designata impresa mandataria – capogruppo del Raggruppamento Temporaneo d'Impresa “Baldo” composto da: la mandataria “Carrozzeria di Roberto Baldo” e le mandanti “Rado S.a.s. di Zoccolan Alessandro & C.” e “Autoservice di Geronazzo GianPaolo”.

E' un “contratto a natura mista”, ossia allo stesso tempo attivo e passivo, in quanto prevede, da un lato, il corrispettivo a favore dell'operatore economico per i servizi di custodia afferenti al recupero dei veicoli oggetto di sequestro e di fermo amministrativo, determinati in base all'offerta economica presentata in sede di gara, e, dall'altro, i corrispettivi a favore delle Stazioni Appaltanti per i veicoli da acquistare ai fini della rottamazione, della eventuale re-immissione in circolazione e per i veicoli d'interesse storico-collezionistico di cui all'art. 60 del d.lgs. 30/04/92 n. 285 e autocarri con allestimento.

Il corrispettivo a favore dell'operatore economico per i servizi di custodia afferenti al recupero dei veicoli oggetto di sequestro e di fermo amministrativo è determinato in base all'offerta economica presentata in sede di gara, pari a euro 1,50 (€ uno/50) giornalieri per i veicoli di cui alla Tabella “A” del Capitolato Tecnico, ed euro 2,50 (€ due/50) giornalieri per i veicoli di cui alla Tabella “B” del medesimo Capitolato Tecnico (art. 5 del Contratto). Allo stesso modo sono calcolati gli oneri di custodia.

Il corrispettivo a favore della Stazione Appaltante è differenziato in relazione ai veicoli da acquistare ai fini della rottamazione, ai veicoli da acquistare ai fini della eventuale re-immissione in circolazione ed ai i veicoli d'interesse storico-collezionistico di cui all'art. 60 del d.lgs. 30/04/92 n. 285 e autocarri con allestimento, con modalità tutte declinate nell'art. 9 del contratto.

Il contratto ha la durata di mesi 36 (trentasei) decorrenti *“dalla data d'avvenuta emissione da parte delle Stazioni Appaltanti delle credenziali d'accesso al sistema informatizzato di trasmissione dei dati, e decorrenza dalla registrazione del decreto di approvazione del contratto da parte della competente Corte dei Conti”*.

La fattispecie si inquadra nell'ambito del Protocollo d'Intesa n. prot. 14873 del 06.10.2014, intercorso tra il Ministero dell'Interno – Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali e l'Agenzia del Demanio, con il quale è stato convenuto di assegnare l'espletamento delle gare per l'affidamento del servizio di recupero, custodia e acquisto dei veicoli oggetto dei provvedimenti di sequestro amministrativo, fermo o confisca ai sensi dell'articolo 214-bis del D.lgs. n. 285/92, per ogni Ambito provinciale, alla Prefettura ed alla Direzione Regionale dell'Agenzia del Demanio territorialmente competenti, in esito al quale il Ministero dell'Interno – Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali, Direzione Centrale per gli Uffici Territoriali del Governo e per le Autonomie Locali, a seguito degli approfondimenti resi necessari dalle modifiche apportate al Codice degli Appalti Pubblici (cfr. legge 14 giugno 2019, n. 55, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32), e al Codice della strada (cfr. legge 1° dicembre 2018, n.132, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113), con Circolare n. 11821 del 30.07.2019 ha chiesto agli Uffici Territoriali del Governo, d'intesa con le locali Direzioni Territoriali dell'Agenzia del Demanio, di dare immediato corso alle attività amministrative

finalizzate all'espletamento delle gare per i servizi sopra specificati.

2.1. In via preliminare la Sezione afferma la propria competenza a conoscere del provvedimento deferito alla valutazione Collegiale dall'Ufficio di Controllo con nota del Consigliere delegato al controllo di legittimità dell'11 aprile 2024, essendo lo stesso riconducibile alla tipologia di atti da sottoporre a controllo preventivo ex art. 3, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni ed integrazioni.

Come già evidenziato in precedenza, il negozio giuridico oggetto del Decreto all'esame è riconducibile alla categoria dei "contratti a natura mista", tanto attivo quanto passivo, sottoposti in quanto tali al controllo preventivo di legittimità di questa Corte.

L'atto in esame, infatti, in ragione dell'unitarietà dell'operazione economica sottostante - atta a soddisfare, da un lato, l'interesse pubblico, sotto il duplice profilo del contenimento dei costi (per lo più ingenti) per la custodia dei veicoli oggetto dei provvedimenti autoritativi adottati in conseguenza delle violazioni in materia di circolazione stradale, di cui sono onerati i diversi soggetti pubblici competenti all'attuazione dell'apparato sanzionatorio, e dall'altro a perseguire la finalità dell'accelerazione, concentrazione e razionalizzazione delle procedure della vendita dei suddetti beni mobili registrati, che sono acquisiti al patrimonio dello Stato a seguito del trasferimento coattivo disposto con un provvedimento di confisca-, oltre agli indubbi aspetti concernenti il profilo passivo della spesa, presenta, nello stesso tempo, le caratteristiche del decreto approvativo di un "*contratto attivo*" che, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. g, della legge n. 20 del 1994, soggiace al controllo preventivo di legittimità per "*qualunque importo*".

In particolare, la Sezione ricorda che la qualificazione di "*contratto attivo*" fa perno sul concetto di "entrata", che, in ragione della sua accezione di carattere tecnico-contabile, è da intendersi in stretto collegamento con l'attività finanziaria dello Stato, esprimendo, in definitiva, l'afflusso di mezzi monetari verso quest'ultimo a fronte di una fonte contrattuale a prestazioni corrispettive.

Oltre al dettato normativo di cui al richiamato articolato di legge che, a parere di questa Sezione, non lascia margini di dubbio alcuno, conferma tale assunto anche la giurisprudenza di questa Corte (cfr.: Sezione di controllo per la Regione Siciliana, deliberazione n. 202/2021 che si è espressa proprio sulla questione concernente l'assoggettamento al controllo preventivo di legittimità di provvedimento analogo della Prefettura di Palermo), nonché lo stesso Ministero dell'Interno che in proposito ha diramato la Circolare n. 3044 del 08.03.2022 con la quale, previa acquisizione del parere dell'Avvocatura Generale dello Stato, ha affermato che "*tutti i decreti prefettizi di approvazione dei negozi giuridici in discorso dovranno essere tempestivamente inviati, per la registrazione, alle competenti sezioni di Controllo della Corte dei conti*", ricordando anche che "*la decorrenza degli effetti contrattuali potrà avere inizio soltanto dopo l'avvenuta registrazione dei decreti di approvazione dei contratti; di ciò dovranno essere informate le imprese aggiudicatrici del servizio in occasione della sottoscrizione degli stessi*".

2.1.1. La Sezione riscontra che il contraddittorio risulta validamente instaurato, non solo con il rilievo formale (che potrebbe addirittura mancare ed essere sostituito direttamente

dalla relazione di deferimento, ove l'Ufficio non ritenesse di dover previamente acquisire, ai sensi dell'art. 3 comma 2 della legge 20/1994, “*chiarimenti o elementi integrativi di giudizio*”), ma anche con la relazione di deferimento (cfr. Corte dei conti, Sezione centrale di legittimità, deliberazioni n. 47/1999, n. 5/2010; n. 11/2011) a cui l'Amministrazione ha prontamente corrisposto, anche con produzione di documentazione integrativa.

Precisa, altresì, che il controllo preventivo di legittimità intestato alla Corte dei conti si svolge sul piano della mera legalità e che la misura del controllo si esaurisce nei rapporti con l'Amministrazione controllata, senza alcuna diretta incidenza su posizioni soggettive altrui.

Detto giudizio investe solo ed esclusivamente l'atto oggetto dell'analisi di legittimità, restando nella esclusiva responsabilità dell'Amministrazione i comportamenti adottati (anche antecedentemente) in relazione al medesimo. In tale ambito gli atti presupposti possono essere eventualmente sottoposti ad analisi congiunta con i provvedimenti conseguenti laddove gli stessi costituiscano momento di una procedura complessa, a formazione progressiva, ed il loro esame sia necessario per la valutazione della legittimità dell'atto finale che ne richiama i contenuti.

Sottolinea, altresì, che non attiene all'ambito proprio del controllo di legittimità sindacare il merito delle scelte effettuate dall'Amministrazione - cui unicamente spetta la determinazione delle soluzioni da adottare con conseguente, esclusiva, assunzione delle correlate responsabilità- ma solo accertare se le scelte effettuate siano conformi a legge e non travalichino i limiti esterni che il legislatore pone alle stesse, dovendo la scelta, da un lato, cadere sulla soluzione che sia finalizzata al perseguimento di quel fine pubblico che è rispondente alla causa del potere esercitato e, dall'altro, essere rispettosa dell'interesse pubblico in genere, con particolare riguardo alle esigenze di bilancio, e in definitiva, dei principi di buon andamento e di imparzialità dell'azione amministrativa.

2.2. Nel merito, la Sezione, alla luce di tutto quanto dettagliatamente riportato nella parte espositiva del fatto, a cui per brevità si rimanda, tenuto conto degli ulteriori chiarimenti forniti dall'Amministrazione e della documentazione integrativa trasmessa, ritiene, per le motivazioni di cui appresso, che i paventati vizi di illegittimità del provvedimento siano superabili e che lo stesso possa ritenersi conforme a legge, sia pure con le osservazioni di cui si dirà successivamente.

I vizi di legittimità sollevati nei confronti dell'Atto erano riconducibili essenzialmente: 1) alla carenza di firme, in particolare della sottoscrizione del rappresentante dell'Agenzia del Demanio, per il quale il processo di acquisizione digitale della firma autografa appariva come non completato, ed al fatto che anche la versione cartacea del contratto consegnata *brevi manu* non appariva sottoscritta compiutamente; 2) all'apposizione materiale delle marche da bollo in luogo del bollo virtuale (art. 6 del D.M. 17.06.2024 recante “*Modalità di assolvimento degli obblighi fiscali relativi ai documenti informatici ed alla loro riproduzione su diversi tipi di supporto - articolo 21, comma 5, del decreto legislativo n. 82/2005*”); 3) alla carenza di taluni documenti, mancanti o scaduti.

Le censure di cui ai punti 1 e 2, in quanto connesse e collegate, vanno esaminata congiuntamente.

2.2.1. Come rappresentato in parte narrativa, quanto al punto sub. 1), l'Amministrazione ha versato in atti il report di verifica delle firme e precisato che le sigle apposte sul cartaceo non intendevano sostituire o sovrapporsi alle firme digitali, e ne ha fornito compiuta motivazione.

Alla luce della integrazione documentale e tenuto, altresì conto che l'atto reca la seguente attestazione del pubblico ufficiale rogante *"[...] io Ufficiale Rogante ho redatto questo atto mediante strumenti informatici su 21 pagine a video, dandone lettura alle Parti, le quali l'hanno dichiarato e riconosciuto conforme alla loro volontà per cui a conferma lo sottoscrivono la mia presenza come di seguito specificato: 1) il dott. (...), nella qualità di Direttore della Direzione regionale Veneto [dell'Agenzia del Demanio], mediante l'apposizione della firma autografa acquisita digitalmente ai sensi dell'art. 25, comma 2, del D. Lgs. 7.3.2005, n. 82 codice dell'amministrazione digitale (CAD). 2) il dott. (...), nella qualità di Vice Prefetto Vicario di Treviso, in rappresentanza del Ministero dell'Interno- Prefettura territoriale del Governo di Treviso, mediante l'apposizione della firma autografa acquisita digitalmente ai sensi dell'art. 25, comma 2, del D. Lgs. 7.3.2005, n. 82 codice dell'amministrazione digitale (CAD), 3) il sig. (...), nella qualità di titolare dell'impresa individuale corrente sotto la denominazione "Carrozzeria di Roberto Baldo" in quanto designata impresa mandataria- capogruppo del Raggruppamento Temporaneo di Impresa [...] mediante l'apposizione della firma autografa acquisita digitalmente ai sensi dell'art. 25, comma 2, del D. Lgs. 7.3.2005, n. 82 codice dell'amministrazione digitale (CAD) [...]"*, il rilevato vizio di carenza di sottoscrizione è da ritenersi superato.

Quanto al punto sub. 2), l'Amministrazione ha rappresentato i motivi che hanno determinato l'assolvimento degli obblighi fiscali attraverso valori bollati non virtuali, essenzialmente riconducibili ad una necessità di immediato controllo dell'assolvimento degli stessi.

Sul punto la Sezione osserva che sebbene la modalità prescelta per l'assolvimento degli obblighi fiscali sia "irrituale", di fatto e sostanzialmente l'obbligo di legge è stato adempiuto e, quindi, la finalità della norma raggiunta. Anche detto vizio è, pertanto, da ritenersi superato.

Fermo restando quanto sopra, la Sezione evidenzia come entrambe le problematiche di cui si discute traggano origine dalle rappresentate vicissitudini che hanno determinato la stesura dell'atto ed il suo perfezionamento in modo "irrituale" attraverso un provvedimento che compendia in sé sia la forma cartacea che quella digitale. Tra l'altro, come già in precedenza specificato, proprio a causa della rappresentata irrituale modalità di redazione del contratto, che ha compendiato in sé documento cartaceo e documento digitale con apposizione di marche da bollo in luogo di bollo virtuale e di sigle autografe unitamente a firme digitali, l'atto così confezionato ha assunto dimensioni oltremodo significative (superanti gli 83,72 KB) tanto da renderne necessario l'invio con mezzi diversi da quelli ordinari.

Ricorda che, se anche nell'esercizio della funzione di controllo si tende, in generale, a privilegiare la sostanza dell'atto, come in questo caso (ovviamente se l'atto è conforme a legge), è innegabile che la forma ha la sua importanza e deve essere rispettosa e conforme

al parametro di riferimento, in quanto essa rappresenta la veste con cui l'atto, nella sua sostanza, si manifesta e diviene conoscibile all'esterno.

Si rende, pertanto, necessario raccomandare all'Amministrazione, per il futuro, di rispettare tutte le modalità operative relative alla stipula dei contratti mediante forma pubblica amministrativa, dedicando particolare accortezza alle attività precedenti e propedeutiche alla stipulazione, ossia alle verifiche necessarie per organizzare preventivamente il sistema informatico necessario.

Si ricorda, in proposito, che i contratti in forma pubblica amministrativa sono ricevuti con l'osservanza delle norme prescritte dalla legge notarile (per gli atti notarili), in quanto applicabili, e che ai contratti di appalto stipulati in forma pubblica amministrativa e in modalità elettronica si applicano, in quanto compatibili, le norme contenute nella legge notarile e le norme contenute nel Codice dell'Amministrazione digitale (C.A.D. - D.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, come modificato dal D.lgs. 13 dicembre 2017, n. 217, dalle Linee Guida e dai successivi decreti ministeriali attuativi), alle quali fa rinvio anche la legge notarile.

2.2.2. Anche il paventato vizio relativo alla carenza e/o alla inidoneità, in quanto scaduti, di taluni documenti, può ritenersi superato alla luce della integrazione documentale, aggiornata, versata in atti, e degli ulteriori elementi informativi resi dall'Amministrazione, dai quali emerge un quadro di molteplici difficoltà operative, sia interne che esterne, nonché del fatto che la criticità prospettata inerisce all'attualizzazione di documentazione già raccolta e valutata dalla stazione appaltante (circostanza formalmente attestata dall'Amministrazione) – che, quindi, rileva per la fase esecutiva del contratto - e per la quale questa si è comunque attivata attraverso l'inoltro di richieste, nonché di solleciti, a fronte di ritardi nel rilascio di quanto richiesto da parte delle altre Amministrazioni a ciò deputate.

In proposito la Sezione ricorda che in virtù del principio di continuità del possesso dei requisiti generali e speciali, tra cui anche quelli attinenti alle regolarità fiscali, tali requisiti devono permanere immutati per tutto il periodo di esecuzione del contratto, senza soluzione di continuità. Tale specifico onere di continuità è posto a presidio dell'esigenza della stazione appaltante di conoscere in ogni tempo dell'affidabilità del suo interlocutore "operatore economico" e, dunque, di poter monitorare stabilmente la perdurante idoneità tecnica ed economica del concorrente (in tal senso *ex multis*, Anac: parere funzione consultiva n. 69 dell'11 gennaio 2022, delibera n. 146/2022, prec 27/2022/L, delibera n. 18/2021, delibera n.76/2019-prec248/18/L; Cons. Stato, Ad. Pl. 20 luglio 2015 n. 8; Cons. Stato n. 2698/2020).

Come, tra l'altro, ribadito recentissimamente dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (sentenza n. 7 del 2024, pubblicata il 24/04/2024, nelle more del deposito della presente deliberazione) *"Il concorrente che partecipa a una procedura a evidenza pubblica deve possedere, continuativamente, i necessari requisiti di ammissione e ha l'onere di dichiarare, sin dalla presentazione dell'offerta, l'eventuale carenza di uno qualunque dei requisiti e di informare, tempestivamente, la stazione appaltante di qualsivoglia sopravvenienza tale da privarlo degli stessi (...)".* Detto dovere, infatti <deve ricollegarsi, alla necessità, sancita dall'art. 1, comma 2-bis, della L. 7 agosto 1990, n.

241, che: *“I rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione (siano) improntati ai principi della collaborazione e della buona fede”*. Tale disposizione, infatti, ha posto un principio generale sull’attività amministrativa e si estende indubbiamente anche allo specifico settore dei contratti pubblici (Cons. Stato, Sez. III, 19 febbraio 2024, n. 1591; Sez. V, 16 agosto 2021, n. 5882)>.

Pertanto, qualora in corso di esecuzione del contratto d’appalto intervenga la perdita dei requisiti di ordine generale, o di ordine speciale, da parte dell’appaltatore, la stazione appaltante sarà tenuta a valutare l’opportunità e/o la necessità di procedere alla risoluzione del contratto, ferma restando *“la necessità di assicurare sempre e comunque la rispondenza dell’azione amministrativa al perseguimento dell’interesse pubblico sotteso all’affidamento del contratto”* (cfr. Anac: parere funzione consultiva n. 69 dell’11 gennaio 2022 cit.).

Ne consegue che l’Amministrazione dovrà monitorare costantemente il permanere delle condizioni di legge in capo al contraente privato e, nel caso in cui queste dovessero venire meno, dovrà adottare gli opportuni conseguenti provvedimenti.

Stanti i lamentati e documentati ritardi nel rilascio di alcuni aggiornamenti documentali da parte delle Amministrazioni a ciò preposte, l’esecuzione del contratto potrà avere luogo solo ad avvenuto completamento degli stessi.

2.3. Alla luce delle suesposte considerazioni, e ferme restando le raccomandazioni e le osservazioni formulate, il Decreto n. 8077 del 31.01.2024 emesso dal Ministero dell’Interno – Prefettura di Treviso, deve essere dichiarato legittimo.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, ammette al visto ed alla conseguente registrazione il Decreto n. 8077 del 31.01.2024 del Ministero dell’Interno – Prefettura di Treviso – di approvazione del contratto rep. 3662 del 27.09.2023, con le avvertenze e le precisazioni di cui in parte motiva.

Dispone la restituzione degli atti all’Amministrazione così come pervenuti.

Si rammenta l’obbligo di pubblicazione della presente delibera nella sezione Amministrazione trasparente (Controlli e rilievi sull’Amministrazione - Corte dei conti) ai sensi dell’art. 31 del d.lgs. n. 33/2013.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 23 aprile 2024.

Il Magistrato relatore

Il Presidente

f.to digitalmente Elena Brandolini

f.to digitalmente Maria Elisabetta Locci

Depositata in Segreteria il 23 maggio 2024

Il Direttore di Segreteria

f.to digitalmente Letizia Rossini