

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 02/06/2011

All'indirizzo <http://concorsi.diritto.it/docs/31735-deliberazione-n-213-2011della-sezione-regionale-di-controllo-per-la-calabria-della-corte-dei-conti-in-materia-di-controllo-preventivo-di-legittimit-sugli-atti-dei-commissari-di-protezione-civile>

Autore: sentenza

Deliberazione n.213/2011della Sezione regionale di controllo per la Calabria della Corte dei conti in materia di controllo preventivo di legittimità sugli atti dei commissari di protezione civile

Deliberazione n.213/2011



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CALABRIA

composta dai magistrati:

Dott. Giuseppe GINESTRA	Presidente f.f.
Dott. Quirino LORELLI	Consigliere relatore
Dott. Natale LONGO	Consigliere
Dott. Antonio DI STAZIO	Referendario

nell'adunanza dell'11 maggio 2011

Visto l'art.100, secondo comma della Costituzione;

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

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, in particolare l'art. 3 c. 1 lettera c-bis) - lettera aggiunta dal comma 2-sexies dell'art. 2, D.L. 29 dicembre 2010, n. 225, nel testo integrato dalla relativa legge di conversione.

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti (deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni);

Visto l'art. 27, secondo comma, della legge 24 novembre 2000, n. 340;

Vista l'ordinanza n.9766 del 30.03.2011 - Ing. B., Prot. Corte dei conti n.2821 del 05.05.2011

Visto il rilievo istruttorio n. 9 del 6 maggio 2011 notificato al Commissario in data 6 maggio 2011;

Vista la nota di deferimento del Consigliere Delegato prot. n. 2896 del 10 maggio 2011;

Vista l'ordinanza n. 9/2011 del 10 maggio 2011, con la quale il Presidente f.f. della Sezione Regionale di controllo per la Calabria ha convocato il Collegio per l'adunanza odierna ai fini della pronuncia sulla legittimità della ordinanza precedentemente indicata;

Vista la nota della Segreteria della Sezione prot. n. 2908 del 10 maggio 2011 con la quale copia della predetta ordinanza insieme alla nota di deferimento del Consigliere delegato sono stati trasmessi al Commissario;

Intervenuto in adunanza il Commissario Delegato.

Udito il relatore, Consigliere Quirino Lorelli;

F A T T O

Con l'ordinanza commissariale n. 9766 del 30-3-2011, presentata alla Corte dei conti per il controllo preventivo in data 5-5-2011, è stato prorogato, il contratto di CONSULENZA con l'ing. B., già stipulato giusta precedente Ordinanza del Commissario Delegato. All'ordinanza è allegato il contratto di Consulenza, già stipulato tra il Commissario per l'Emergenza Ambientale e l'interessato, in data 31.3.2011 con durata dal 1.4.2011 e fino al 31.12.2011. Nel confermare l'incarico di Consulente, l'amministrazione fa riferimento al contingente di cui all'OPCM n.3512/2006, art.4, comma 2.

Con rilievo n.9 del 6 maggio 2011, in pari data notificato via fax all'amministrazione, il Magistrato istruttore rilevava la mancata puntualizzazione che trattavasi di provvedimento adottato ai sensi del comma 2 dell'art.5 della legge 24 febbraio 1992, n.225; la tardività

nell'assoggettamento a controllo preventivo dell'atto; la mancata stipulazione del contratto da parte dell'organo di gestione anziché direttamente dal commissario e la mancata soggezione al controllo preventivo di legittimità del provvedimento commissariale di approvazione del contratto; la circostanza che la durata della c.d. proroga risultasse superiore a quella del contratto originario; la mancata puntualizzazione dei termini dell'autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza ed, infine, la carenza della quantificazione complessiva degli oneri rinvenienti nell'applicazione delle norme giustificative del potere di conferimento dell'incarico (c.d. onere a regime).

Il Consigliere delegato, nella propria nota di deferimento, puntualizzava altresì che l'ordinanza difettava di motivazione, sotto il profilo della ineludibile esigenza del ricorso a tutte le collaborazioni esterne disposte, in correlazione al compiuto utilizzo del personale dipendente di ruolo delle Amministrazioni pubbliche e che, in relazione al compenso, non venisse specificato l'importo lordo periodico effettivamente spettante, né il regime fiscale applicato, l'ammontare delle ritenute a carico del contraente privato e gli eventuali accantonamenti per cassa previdenziale.

Il Commissario, nell'immediatezza dell'adunanza ha trasmesso via fax una nota, acquisita al protocollo della Corte dei conti al n. 2914 dell'11 maggio 2011, nella quale rappresentava che solo nel maggio 2011 aveva ricevuto istruzioni del Dipartimento della Protezione Civile, recante le specifiche applicative della normativa sul controllo preventivo della Corte dei Conti, peraltro su autonoma iniziativa dello stesso commissario. Nel merito osservava l'amministrazione che i contratti originari avevano scadenza al 31-3-2001, circostanza che rendeva necessaria la stipula di contratti di proroga, per garantire la continuità dell'attività dell'Ufficio; che i poteri di

firma potevano essere delegati dal commissario sulla base del disposto dell'art.7, comma 2 dell'O.P.C.M. n.3379/04 e che non era stato nominato un responsabile amministrativo; che l'iter procedimentale seguito contemplava l'emanazione di un'ordinanza, a firma del Commissario Delegato, di stipula o proroga del contratto e successivamente la stipula dello stesso firmato esclusivamente dal Commissario Delegato; che la scelta di stipulare i contratti originari per soli due mesi discendeva dalla volontà del predecessore di lasciare in capo al futuro Commissario Delegato la facoltà di mantenere in essere i contratti stipulati; che risultava derogato l'art.7 del D. Lgs. 30 marzo 2001, n.165; che il provvedimento dell'Università di, amministrazione di appartenenza del consulente Prof. B., protocollata in data 20/01/2011 con n.597, autorizza il predetto a prestare la propria consulenza presso la Struttura Commissariale sino al 31/12/2011; che il commissario delegato è intestatario di contabilità speciali e che la relativa normativa prescinderebbe dalla istituzione di appositi capitoli di spesa; che l'importo necessario alla spesa, pur se non espressamente richiamato, sarebbe stato desumibile dal contratto tipo, allegato all'ordinanza e che comunque erano state adottate ordinanze integrative di quelle sottoposte a controllo con l'indicazione dell'impegno di spesa.

Nell'adunanza pubblica dell'11 maggio 2011 il Commissario Delegato ha depositato oltre alle O.P.C.M. citate nella memoria succitata, anche: a) un'ordinanza integrativa datata 10 maggio 2011, con cui si dispone di impegnare le somme sui fondi disponibili nella C.S. n. 2762, accesa presso la Banca d'Italia di Catanzaro, sez. di Tesoreria Provinciale dello Stato, intestata al Commissario per l'Emergenza Ambientale nella Regione

Calabria; b) la copia dell'autorizzazione dell'Università di ... rilasciata al prof. B. e recante quale compenso presunto l'importo di € 25.000.

Considerato in

DIRITTO

Le argomentazioni svolte dall'amministrazione non appaiono convincenti. In primo luogo deve essere specificato che l'assoggettamento a controllo preventivo di legittimità di tutti i provvedimenti commissariali adottati in attuazione delle ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri emanate ai sensi dell'art.5, comma 2 della legge 24 febbraio 1992, n.225, è norma immediatamente precettiva, che non richiede l'adozione di alcun ulteriore provvedimento amministrativo esplicativo o chiarificatore e che opera a far data dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della relativa legge che lo ha previsto (L. 26 febbraio 2011, n. 10, pubblicato nel Supplemento Ordinario n. 53/L alla G.U. 26 febbraio 2011, n.47). Ciò significa che con la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della legge, tutti i provvedimenti adottati dai commissari delegati di cui all'art.5, comma 4 della legge n.225/1992 e resi ai sensi del comma 2 della norma - provvedimenti attuativi degli interventi di emergenza conseguenti alla dichiarazione dello stato di emergenza - sono rimasti assoggettati immediatamente a controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, a prescindere dalla materia del provvedimento, dal loro valore, dalla loro possibile implicanza di una spesa.

Va poi precisato che la funzione svolta dalla Corte dei conti nell'ambito del controllo preventivo di legittimità è analoga alla funzione giurisdizionale, trattandosi di un tipo di controllo esterno, neutrale e volto a garantire la legalità degli atti ad esso sottoposti (Corte costituzionale sentenze n. 384 del 1991, n. 226 del 1976 e, da ultimo, n. 37 del 2011). In particolare il

controllo preventivo di legittimità effettuato dalla Corte dei conti é un controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato, volto unicamente a garantire la legalità degli atti ad essa sottoposti, e cioè preordinato a tutela del diritto oggettivo, che si differenzia pertanto nettamente dai controlli c.d. amministrativi, svolgentisi nell'interno della pubblica Amministrazione; ed é altresì diverso anche da altri controlli, che pur presentano le caratteristiche da ultimo rilevate, in ragione della natura e della posizione dell'organo cui é affidato.

Nel procedimento di controllo preventivo di legittimità il momento del c.d. "giudizio" sulla conformità rispetto alla legge dell'atto controllato spetta in prima istanza al Consigliere delegato, che, se ritiene l'atto conforme e nell'accordo con il Magistrato istruttore, può ordinare l'apposizione del visto e la conseguente registrazione dell'atto. Altrimenti, la decisione è differita alla Sezione di controllo che, alla luce anche delle risultanze del contraddittorio dibattimentale eventuale (v. infra) decide sulla conformità dell'atto alle norme di legge con propria deliberazione.

Se il giudizio di conformità a legge è positivo, si provvede all'apposizione del visto e alla conseguente registrazione; in caso contrario, si attua la "misura", in senso lato, comminatoria del controllo preventivo di legittimità, cioè la negazione del visto e l'impossibilità per l'atto di avere efficacia giuridica.

Il controllo preventivo di legittimità si svolge, dunque, attraverso uno specifico procedimento che contempla una necessaria fase monocratica, caratterizzata dalla valutazione del Consigliere delegato al controllo, figura incardinata sia negli Uffici di controllo, con riferimento agli atti delle Amministrazioni centrali dello Stato, sia nelle Sezioni regionali di controllo in relazione a quelli adottati dalle Amministrazioni periferiche, il cui

giudizio si esprime con il relativo visto, alla luce della proposta del Magistrato istruttore, ed una fase collegiale, di natura eventuale, rimessa alla cognizione della Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, ovvero, per gli atti emanati dalle Amministrazioni periferiche dello Stato, della competente Sezione regionale di controllo; il parametro di siffatta tipologia di controllo è quello inerente alla legittimità dell'atto amministrativo, con il corollario che gli organi della Corte dei Conti, monocratici e collegiali, nell'esercizio della funzione in rassegna, possono rilevare qualsiasi elemento afferente ai tre classici vizi del provvedimento, compreso l'eccesso di potere. Il positivo superamento di tale controllo preventivo si conclude con l'apposizione del visto, e la conseguente registrazione, a seguito della quale, dunque, il provvedimento dell'Amministrazione acquista efficacia e può dispiegare i propri effetti giuridici.

Più precisamente l'art.3, comma 2 della legge 14 gennaio 1994, n.20, stabilisce che *"I provvedimenti sottoposti al controllo preventivo acquistano efficacia se il competente ufficio di controllo non ne rimetta l'esame alla sezione del controllo nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Il termine è interrotto se l'ufficio richiede chiarimenti o elementi integrativi di giudizio. Decorso trenta giorni dal ricevimento delle controdeduzioni dell'amministrazione, il provvedimento acquista efficacia se l'ufficio non ne rimetta l'esame alla sezione del controllo. La sezione del controllo si pronuncia sulla conformità a legge entro trenta giorni dalla data di deferimento dei provvedimenti o dalla data di arrivo degli elementi richiesti con ordinanza istruttoria. Decorso questo termine i provvedimenti divengono esecutivi"*.

Non può sorgere dubbio di sorta che la configurazione letterale della norma che ha introdotto il controllo preventivo di legittimità sui provvedimenti commissariali di cui sopra, eccezion fatta per la brevità del termine entro il quale deve concludersi l'attività di controllo, non rechi alcuna deroga al procedimento tipico di cui al richiamato art.3, comma 2 della legge n.20/1994, con la conseguenza che l'efficacia ed esecutività dei provvedimenti assoggettati a controllo preventivo di legittimità - ove non dichiarata in via provvisoria dall'amministrazione ai sensi del disposto del riformulato art.27, comma 1, della legge 24 novembre 2000, n.340 - finisce con il rimanere subordinata alla condizione sospensiva del visto e registrazione da parte della Corte dei conti.

Nel caso di specie, non essendo stato l'atto in esame dichiarato "provvisoriamente efficace" ai sensi del summenzionato art.27, comma 1 della legge n.340/2000, non v'è dubbio che, ancorché sia stato adottato ben prima del suo assoggettamento a controllo preventivo, non può essere ritenuto né efficace, né esecutivo, con le note conseguenze di legge.

Come ricordato dalla giurisprudenza di questa Corte dei conti (Sez. Centrale di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato, 21 maggio 2009, n.10) il controllo preventivo della Corte dei conti si esplica attraverso l'apposizione del visto e la conseguente registrazione nei registri della Corte dei conti.

Il visto non è elemento costitutivo del provvedimento, bensì un atto autonomo costituente requisito integrativo dell'efficacia, esso, cioè, produce l'effetto di rendere efficace il provvedimento amministrativo che sino al momento della sua apposizione, pur esistendo, non è in grado di esplicare i suoi effetti.

Ha natura dichiarativa e non costitutiva, nel senso che non può sanare eventuali vizi dai quali eventualmente sia affetto l'atto, limitandosi ad accertarne la legittimità, così da rendere eseguibile un atto che, a seguito della ammissione a visto e correlata registrazione, diviene efficace sin dalla data della sua emanazione.

Questa conclusione è avvalorata dalla normativa per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità dello Stato.

Considerata la natura del procedimento di controllo e visto il comportamento tenuto dall'amministrazione nel caso di specie, val la pena mettere in luce che la giurisprudenza contabile ha statuito che, in considerazione della natura necessaria del controllo preventivo, le eventuali clausole contenute in un atto amministrativo che prevedano una esecuzione anticipata dell'atto in attesa della conclusione del procedimento di controllo sono nulle (Corte dei conti, Sez. Contr. 10 febbraio 2000, n.14).

Ne consegue che l'atto non può essere posto in esecuzione prima che si concluda il procedimento di controllo, posto che lo stesso manca del requisito dell'efficacia e coloro che vi dessero esecuzione prima della registrazione assumono ovviamente ogni responsabilità inerente e conseguente alla eventuale mancata registrazione. Nella fattispecie, la Sezione rileva – in proposito - che l'atto non è stato sottoposto a controllo preventivo nei termini di legge, atteso che, come già evidenziato sopra, la norma introduttiva del controllo preventivo di legittimità sugli atti dei commissari di protezione civile aveva iniziato a spiegare i propri effetti all'indomani della sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, e che l'Amministrazione, nell'assunzione dei propri provvedimenti, deve tenere conto anche dei termini per il controllo, ove previsto.

§ § §

In secondo luogo merita essere approfondita la circostanza relativa alla competenza a provvedere alla stipula dei singoli contratti e quella, strettamente correlata, circa la necessità di un apposito provvedimento di approvazione degli stessi da parte del commissario.

Tali questioni, a loro volta, si riallacciano alla permanenza, nei casi in cui sia deliberato lo stato di emergenza ai sensi dell'art.5, comma 1 della legge n.225/1992, del principio generale di distinzione tra potere di indirizzo politico-amministrativo e potere di gestione, fissato nell'ordinamento dall'art.4 del D. Lgs. 30 marzo 2001, n.165, sicché viene in questione il potere dei commissari straordinari di procedere alla stipula di contratti e di assumere obbligazioni comportanti direttamente esercizio dei poteri di spesa, prescindendo dalla portata generale del suddetto art.4. Al riguardo, va precisato che, secondo quanto stabilito dall'art.5, comma 5 della legge n.225/1992, *"le ordinanze emanate in deroga alle leggi vigenti devono contenere l'indicazione delle principali norme a cui si intende derogare e devono essere motivate"*.

Ciò significa che rimane in facoltà del Presidente del Consiglio dei Ministri individuare in seno all'ordinanza di dichiarazione dello stato di emergenza o nell'ambito di quella di nomina del commissario delegato, le norme, anche di natura generale, che verranno ad essere derogate nell'attuazione degli interventi conseguenti alla dichiarazione di emergenza: ne discende ulteriormente che in carenza di una espressa deroga rimangono valide ed efficaci tutte le previsioni ordinamentali che reggono i vari profili dell'agire amministrativo.

Nel caso di specie, analizzando tutte le ordinanze di protezione civile, che fondano i poteri della struttura commissariale da cui promana il

provvedimento oggi soggetto a controllo preventivo - ordinanze di protezione civile n. 2696 del 1997, n. 2707 del 1997, n. 2856 del 1997, n. 2881 del 1998, n. 2984 del 1999, n. 3062 del 2000, n. 3095 del 2000, n.3106 del 2001, n. 3132 del 2001, n. 3149 del 2001, n. 3185 del 2002, n. 3220 del 2002, n. 3251 del 2002, n. 3337 del 13 febbraio 2004, n.3512 del 2006, n. 3520 del 2006, n. 3524 del 2006, n. 3527 del 2006, n. 3559 del 2006, n. 3585 del 24 aprile 2007, n. 3645 del 22 gennaio 2008, n. 3690 del 4 luglio 2008, n. 3731 del 16 gennaio 2009, n. 3764 del 6 maggio 2009, n. 3791 del 15 luglio 2009, n. 3836 del 30 dicembre 2009 e n. 3886 del 9 luglio 2010 - nessuna autorizza una deroga a quanto stabilito dall'art.4 del d. lgs. n.165/2001 (ed, in precedenza, dal d. lgs. n.29/1993) in materia di esclusività delle funzioni dirigenziali.

Ora è che, come noto, l'art.4, comma 2 del D. Lgs. n.165/2001 stabilisce che *"Ai dirigenti spetta l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. Essi sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati"*. Il successivo comma 3 prevede poi che *"Le attribuzioni dei dirigenti indicate dal comma 2 possono essere derogate soltanto espressamente e ad opera di specifiche disposizioni legislative"*.

Ne discende che essendo la stipula di singoli contratti di collaborazione, consulenza, nomina di esperti *et similibus*, da ascrivere al novero degli atti di gestione ai sensi di cui sopra, la relativa competenza rimane incardinata sul/sui soggetti incaricati, a qualunque titolo, di funzioni dirigenziali all'interno della struttura commissariale, tali potendosi

eventualmente considerare, in presenza di norma organizzativa, anche i titolari di poteri di firma delegati, cui lo stesso commissario fa cenno nelle proprie deduzioni scritte.

Dalla esclusività dell'attribuzione del potere di gestione in capo ai dirigenti – di cui al menzionato art.4, comma 3 – discende, nel caso in cui l'amministrazione sia costituita da un ufficio commissariale delegato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, la necessità affinché il singolo contratto, una volta sottoscritto dal dirigente e dall'interessato, venga successivamente approvato con formale provvedimento del commissario delegato, unico conferitario della particolare delega di cui al più volte richiamato art.5, comma 4 della legge n.225/1992.

Tale unicità, infatti, fa sì che solo il commissario delegato rimanga responsabile per l'attuazione di tutti gli interventi di emergenza finalizzati al superamento della situazione (di emergenza) dichiarata dal Presidente del Consiglio dei Ministri, sicché esso viene ad assumere su di sé la responsabilità per la stipula di un contratto o per il conferimento di un incarico, ancorché la sottoscrizione dello stesso vada affidata ad un dirigente (o ad un delegato alla firma).

D'altro canto, il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti non può esercitarsi sui singoli contratti, ma, giusta la previsione generale dell'art.17 del R.D. 12 luglio 1934, n.1214, solo sui "decreti", ivi inclusi quelli che approvano contratti, da considerarsi quali provvedimenti effettivamente conclusivi del procedimento.

D'altro canto la lettera *c-bis*) di cui al comma 1 dell'art.3 della legge n.20/1994, fa inequivoco riferimento a provvedimenti commissariali, tali non potendosi intendere i singoli contratti, il cui esame avviene in sede di controllo preventivo nella misura in cui vengano ad essere oggetto di

specifica approvazione a mezzo di un atto amministrativo specifico (per l'appunto il "decreto" di cui all'art.17 del R.D. 1214/1934).

§ § §

Prive di pregio appaiono pure le giustificazioni addotte dall'Amministrazione a fronte della rilevata incongruità tra la durata del periodo di proroga della collaborazione e la limitata durata dell'originario conferimento di incarico.

Appare singolare, almeno sotto il profilo della carenza di motivazione, che a fronte di un incarico la cui durata originaria risultava limitata a mesi due (dal 1-2-2011 al 31-3-2011) l'amministrazione abbia provveduto, senza alcuna conferente puntualizzazione delle ragioni di pubblico interesse sottostanti siffatto mutamento della originaria *voluntas conferendi*, di spostare tanto avanti la durata del rapporto con il consulente.

Al contrario, deve ritenersi che originariamente l'amministrazione conferente avesse ritenuto sufficiente una limitazione temporale dell'incarico, ristretta a due mesi, sulla scorta di ponderate valutazioni legate alla limitatezza dei compiti da adempiere ed alla particolare qualificazione professionale del consulente, laddove l'atto di proroga avrebbe dovuto motivare la eventuale sopravvenienza di più gravosi compiti del consulente legati a mutate e maggiori esigenze dell'amministrazione conferente.

In proposito, si appalesa non pertinente il richiamo dell'amministrazione all'esistenza di una deroga all'art.7 del D. Lgs. n.165/2001 - norma che disciplina il conferimento di incarichi esterni - la quale, evidentemente, non equivale a deroga ai principi generali in materia di illegittimità dell'atto amministrativo per difetto di motivazione ed eccesso di potere.

§ § §

Resta da argomentare in ordine alla mancata quantificazione della spesa complessiva derivante dall'attivazione del contratto, alla carente specificazione dell'importo lordo periodico effettivamente spettante ed alla mancata indicazione del regime fiscale applicato, delle ritenute a carico del contraente privato e degli eventuali accantonamenti per cassa previdenziale o altro. In merito, il commissario ha dedotto che il sistema della contabilità speciale, di cui agli artt.585 e segg. del R.D. n.827/1924, prescinderebbe dall'obbligo di istituire appositi capitoli di spesa e che comunque l'importo necessario alla spesa sarebbe rilevabile dal contratto tipo allegato all'ordinanza assoggettata a controllo.

Va precisato che l'introduzione, a mezzo della legge n.10/2011, del controllo preventivo di legittimità sui provvedimenti dei commissari delegati di protezione civile (ex art.5, comma 4, della legge n.225/1992), rappresenta un'eccezione, sotto il profilo prettamente contabile, al criterio secondo il quale *"né prima né dopo la riforma dei controlli recata dalla legge 20/1994 si è mai affermato l'assoggettamento a controllo preventivo degli atti posti in essere nel quadro di aperture di credito in favore di funzionari delegati, contabilità speciali, gestioni fuori bilancio e simili"* (Corte dei conti, Sez. Centrale di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle amm. dello Stato, 4 febbraio 2010, n.4), atteso che proprio i commissari delegati operano attraverso contabilità speciali (art.5, comma 5-bis della legge n.225/1992) e tramite gli ordini di accreditamento di cui all'art.19, comma 3, della richiamata legge del 1992. Tale ultima disposizione legislativa stabilisce che *"Per gli interventi di emergenza, di cui ai commi 2 e 3 dell'articolo 5, il Ministro per il coordinamento della protezione civile può provvedere anche a mezzo di soggetti titolari di pubbliche funzioni, ancorché non dipendenti statali,*

mediante ordini di accreditamento da disporre su pertinenti capitoli, per i quali non trovano applicazione le norme della legge e del regolamento di contabilità generale dello Stato sui limiti di somma. Detti ordini di accreditamento sono sottoposti a controllo successivo e, se non estinti al termine dell'esercizio in cui sono stati emessi, possono essere trasportati all'esercizio seguente".

Il regime delle contabilità speciali è regolato, come esattamente ricordato dalla stessa amministrazione, dalle disposizioni di cui agli artt.585 e segg. del R.D. 23 maggio 1924, n.827 – norme giammai derogate dalle varie ordinanze di protezione civile relative alla Calabria. In particolare l'art.587, comma 1, cpv. dell'or menzionato R.D. stabilisce che i pagamenti sono eseguiti dalle sezioni di tesoreria su ordini emessi dai responsabili delle amministrazioni alle quali sono intestate le contabilità speciali e sempre entro i limiti dei fondi medesimi.

Questo significa che a fronte di contratti continuativi, che, cioè, comportano un onere di spesa ripartito nel tempo – come, appunto, nel caso di contratti di collaborazione lavorativa o di consulenza – rimane onere dell'amministrazione non solo dare dimostrazione della capienza del fondo di contabilità speciale tenuto dalla sezione di tesoreria, ma anche indicare il c.d. *onere a regime*, cioè quanto verrà a dover pagare complessivamente a fronte dell'obbligazione assunta; e nel caso di una pluralità contestuale di assunzione di obbligazioni continuative, come è accaduto nel caso di specie, dove l'amministrazione ha proceduto alla stipula di una pluralità di contratti di proroga di precedenti contratti di collaborazione e consulenza, rimaneva onere puntuale dell'amministrazione dare dimostrazione della capienza residua dei fondi di

contabilità speciale, con riferimento al totale dell'esborso previsto per tutti i contratti.

Illegittima, inoltre, si rivela la prassi di formulare nel decreto di incarico o nel contratto un generico rinvio alla norma che fissa il tetto massimo dei compensi riconoscibili a fronte dello svolgimento dell'attività professionale; infatti nell'ordinanza assoggetta a controllo il compenso dell'Ing. B. viene individuato con riferimento all'art.3 dell'annesso contratto, che, tuttavia, non contiene la essenziale specificazione dell'importo lordo periodico effettivamente spettante, ma si limita a riportare quanto stabilito dall'art. 4, comma 2 dell'O.P.C.M. n. 3512/2006 e cioè che il compenso è previsto nella *"misura non superiore per ciascuno ad euro € 50.000,00 l'anno oltre l'eventuale trattamento di missione"*. Né può valere la produzione in adunanza di un nuovo provvedimento commissariale che fissa in maniera certa il compenso, atteso che trattasi di atto nuovo, a sua volta in ipotesi assoggettabile a una propria ed autonoma procedura di controllo preventivo di legittimità e che, al più, potrebbe essere manifestazione di una intenzione *de futuro* di determinare il compenso nella misura ivi indicata.

Al riguardo, può risultare utile chiarire, in via generale, che, una volta incardinato il procedimento di controllo preventivo di legittimità su atti, nessun eventuale provvedimento integrativo di quello già assoggettato a controllo, ivi incluse integrazioni anche della sola parte motiva, può essere attratto nel procedimento di controllo in corso. Ciò in quanto lo *spatium* deliberandi della Corte dei conti risulta già determinato dal *dies a quo* di sottoposizione al controllo preventivo del primigenio provvedimento, sicchè quello nuovo ed integrativo non può subentrare nell'ambito di un

procedimento di controllo i cui confini temporali e di oggetto (petitum) sono necessariamente ed irrevocabilmente ormai predefiniti.

Ancora al riguardo, peraltro, è appena il caso di osservare che l'unica possibilità di definizione (anticipata) del procedimento di controllo in corso dipendente dalla mera volontà dell'Amministrazione medesima è quella consistente nell'esercizio della facoltà di ritiro del provvedimento d'anzi che la Corte dei conti abbia a pronunciarsi definitivamente in ordine all'ammissione o ritorsione del visto.

Ferma restando, ovviamente, l'ulteriore facoltà dell'Amministrazione, una volta esercitata nei sensi di cui innanzi il proprio potere di autotutela, di riprodurre ex novo il provvedimento ritirato siccome e però modificato ed integrato, con conseguente apertura quindi di un nuovo procedimento di controllo.

§ § §

Infine, a titolo di completamento, può essere ancora utile chiarire pure che in sede dibattimentale, cioè in caso di deferimento all'adunanza, nell'ambito alla discussione dinanzi al Collegio l'amministrazione può unicamente presentare deduzioni e farsi rappresentare *"da funzionari di grado non inferiore a quello di direttore capo divisione od equiparato"* (art.24, comma 3, ult. cpv. del R.D. 1214/1934). La lettera della norma, cioè l'uso del termine "deduzioni", esclude quindi che possano essere presi in considerazione provvedimenti nuovi ovvero integrativi di elementi essenziali mancanti di quello originario.

Ed esattamente in tale senso la Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle amm. dello Stato, nella delibera n.16 resa nelle adunanze del 22 giugno e 20 luglio 2010, ha ricordato come *"l'art. 24 del R.D. n. 1214/1934, così come sostituito dall'art. 1 della legge*

21 marzo 1953, n. 161, prevedeva che la pronunzia motivata della sezione di controllo poteva essere richiesta "dopo che sia stata sentita l'amministrazione interessata"; ma a partire dall'art. 3, comma 2 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, l'obbligo di previa audizione è divenuto una semplice facoltà, atteso che detta norma prevedeva unicamente che i termini per l'esercizio del controllo fossero sospesi "se la Corte richiede chiarimenti o elementi integrativi di giudizio" (il che significa che sarebbe anche potuta mancare una qualsiasi richiesta istruttoria); addirittura, poi, il vigente art. 27, comma 1 della legge 24 novembre 2000, n. 340, prevede espressamente che il termine per l'esercizio del controllo "è sospeso per il periodo intercorrente tra le eventuali richieste istruttorie e le risposte delle amministrazioni o del Governo".

§ § §

Infine, risulta omessa, sia nel contratto che nelle ordinanze qualsiasi indicazione ed esposizione dettagliata del regime fiscale applicato, delle ritenute a carico del contraente privato e degli eventuali accantonamenti per cassa previdenziale o altro, omissione che comporta, a sua volta, un ulteriore elemento di indeterminatezza circa l'ammontare complessivo degli oneri a regime, laddove la contribuzione previdenziale ed assistenziale venisse a risultare in parte quota a carico dell'amministrazione.

P. Q. M.

La Sezione ricusa il visto e la conseguente registrazione dell'ordinanza del commissario delegato per il superamento della situazione di emergenza nel settore dei rifiuti urbani nel territorio della Regione Calabria n.9766 del 30 marzo 2011, concernente l'incarico di consulenza all'Ing. B.

Così deliberato in Catanzaro nella camera di consiglio dell'11 maggio
2011.

Il Relatore
Quirino Lorelli

Il Presidente f.f.
Giuseppe Ginestra

Depositata in Segreteria il 24 maggio 2011

Il Direttore della Segreteria
(Antonio Leone)