

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

---

**Doc. LXX**  
**n. 3**

## CORTE DEI CONTI

UFFICIO DI CONTROLLO DI CUI ALL'ARTICOLO 162, COMMA 5,  
DEL DECRETO LEGISLATIVO 18 APRILE 2016, N. 50

### RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ DI CONTROLLO SUI CONTRATTI SECRETATI

(Aggiornata al 31 dicembre 2019)

*(Articolo 162, comma 5, del codice di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50)*

---

**Comunicata alla Presidenza il 20 ottobre 2020**

---

PAGINA BIANCA

**RISERVATO**



## CORTE DEI CONTI

UFFICIO DI CONTROLLO DI CUI ALL'ART.162, COMMA 5, DEL D.LGS. 18  
APRILE 2016, N. 50

RELAZIONE AL PARLAMENTO SULL'ATTIVITÀ DI CONTROLLO ESERCITATA  
DALLA CORTE DEI CONTI

AI SENSI DELL'ART. 162, COMMA 5, DEL D.LGS. 18 APRILE 2016, N. 50.

### Relatori

Giuseppa MANEGGIO

Oriana CALABRESI

Nicola BENEDEZIONE

Maristella FILOMENA

**RISERVATO**

## RISERVATO

Hanno collaborato

per le attività istruttorie e l'elaborazione dei dati: dott.ssa Chiara Grassi, dott.ssa Rosa Caracciolo, dott.ssa

Roberta Di Giambattista, sig.ra Daniela D'Angiò, Capitano di Corvetta Paolo Pozzobon.

Le attività di elaborazione delle schede analitiche e di aggregazione dei dati sono state curate dal Capitano di Corvetta Paolo Pozzobon.

**RISERVATO**

**RELAZIONE**

**RISERVATO**

PAGINA BIANCA

**RISERVATO****Indice**

<b>Premessa</b> .....	2
<b>1. QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO E MODALITA' DI SVOLGIMENTO DEL CONTROLLO</b> .....	3
1.1 Quadro normativo di riferimento .....	3
1.2 Modalità di svolgimento del controllo.....	5
<b>2. CONTROLLO PREVENTIVO DI LEGITTIMITA' SUI DECRETI DI SEGRETAZIONE (GIUGNO - DICEMBRE 2019)</b> .....	9
2.1 Quadro generale del controllo.....	9
<b>3. CONTROLLO PREVENTIVO DI LEGITTIMITA' SUGLI ATTI (GIUGNO - DICEMBRE 2019)</b> .....	11
3.1 Quadro generale del controllo.....	11
3.2 Il controllo preventivo di legittimità: le Amministrazioni.....	12
3.2.1 Ministero delle infrastrutture e trasporti.....	12
3.2.2 Ministero dell'interno.....	13
3.2.3 Ministero degli esteri e della cooperazione internazionale.....	14
3.2.4. Ministero della giustizia.....	15
3.2.5 Ministero della giustizia - DAP.....	16
3.2.6 Ministero della difesa.....	17
<b>4. IL CONTROLLO DI REGOLARITA', CORRETTEZZA ED EFFICACIA DELLA GESTIONE (GENNAIO 2018 - DICEMBRE 2019)</b> .....	22
4.1 Quadro generale del controllo.....	22
4.2 Il controllo di regolarità, correttezza ed efficacia della gestione: le Amministrazioni.....	22
4.2.1 Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale.....	22
4.2.2 Ministero dell'interno .....	26
4.2.3 Ministero della giustizia .....	29
4.2.4 Ministero delle infrastrutture e dei trasporti .....	32
4.2.5 Ministero della difesa .....	37
4.2.6 Società Generale di Informatica .....	43
4.2.7 Agenzia Spaziale Italiana.....	44
4.2.8 Società Gestione Impianti Nucleari .....	46
<b>5. CONCLUSIONI</b> .....	47

***Versione declassificata, mediante nota prot. 284/RO/2020, a decorrere dall'11 novembre 2020***

UFFICIO DI CONTROLLO DI CUI ALL'ART. 162, COMMA  
5 DEL D.LGS. 18 APRILE 2016, N. 50

Contratti secretati o caratterizzati da particolari misure di  
sicurezza art. 162 del d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50

Deliberazione n. 1/2020/O/UCCS

**Versione declassificata, mediante nota prot. 284/RO/2020, a decorrere dall'11 novembre 2020**

## **PREMESSA**

La presente relazione, resa al Parlamento ai sensi dell'art. 162 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, costituisce l'esito dell'attività di controllo svolta sui contratti secretati o che esigono speciali misure di sicurezza dall'Ufficio di controllo della Corte dei conti, costituito nel giugno 2016 secondo le previsioni del comma 5 del citato articolo.

Detta norma, tra l'altro, prevede che le risultanze di tale attività debbano essere presentate entro il 30 giugno di ciascun anno.

Alla luce delle normative di carattere emergenziale emanate a più riprese a seguito della diffusione della pandemia di COVID 19, questo Ufficio, dati i vincoli di sicurezza e riservatezza esistenti nella trattazione di materiale classificato, ha potuto procedere all'esame della documentazione, solo in formato cartaceo e, quindi, "in presenza" presso la sede della Corte.

Di conseguenza è conseguito un significativo ampliamento dei tempi di redazione del referto che, pertanto, non ha potuto essere depositato nel termine previsto dal citato art. 162.

La relazione stessa costituisce l'esito dell'attività del controllo preventivo di legittimità e regolarità, quanto di quello successivo inerente alla regolarità, alla correttezza e all'efficacia della gestione.

Quanto al primo aspetto, oggetto di esame sono stati gli atti trasmessi dal 1° giugno al 31 dicembre 2019; la precedente relazione, riguardante il periodo 1° giugno 2018 - 31 maggio 2019 e approvata dall'Ufficio con delibera 1, del 27 giugno 2019, è pubblicata in Atti parlamentari, XVIII Legislatura, doc. LXX, n. 2.

Quanto alla seconda tipologia di controllo, sono stati considerati gli atti trasmessi dalle competenti Amministrazioni, stipulati *ex novo* ovvero oggetto di modifiche relativamente all'arco temporale 1° gennaio 2018 - 31 dicembre 2019. La precedente relazione, approvata con delibera n. 2, del 18 dicembre 2018, ha riguardato esclusivamente atti riconducibili al Ministero della difesa, relativamente al periodo 1° aprile 2016 - 31 dicembre 2017.

*Versione declassificata, mediante nota prot. 284/RO/2020, a decorrere dall'11 novembre 2020*

## 1. QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO E MODALITA' DI SVOLGIMENTO DEL CONTROLLO

### 1.1 Quadro normativo di riferimento

L'art. 1, comma 6, del d.lgs. n. 50 del 2016, (Codice dei contratti pubblici) stabilisce che tutti i contratti di appalto per l'acquisizione di lavori, servizi e forniture siano sottoposti all'applicazione delle norme del Codice stesso ad eccezione dei contratti pubblici aggiudicati nei settori della difesa e della sicurezza, ai quali si applica una specifica normativa, il d. lgs. n. 208 del 2011<sup>1</sup>.

Mentre la previgente disciplina<sup>2</sup> riconduceva i contratti secretati nell'ambito ampio dei contratti esclusi, in tutto o in parte, dall'applicazione della normativa, in sede di attuazione della delega conferita dal Parlamento in materia<sup>3</sup> si è proceduto ad individuare, in conformità alle direttive europee n. 2014/24 UE (art.15 e segg.) e n. 2014/25/UE, gli interessi primari per la cui salvaguardia può essere vietata la libera circolazione di informazioni e documenti. In esito a ciò, la disciplina di tale specifica e peculiare tipologia di atti negoziali è stata inserita organicamente all'art. 162 del nuovo *corpus* normativo, cioè nella Parte II, "Contratti di appalto per lavori, servizi e forniture", Titolo VI, "Regimi particolari di appalto", Capo VI "Appalti e procedure in specifici settori".

Al di là della collocazione sistematica della tipologia contrattuale in esame nell'ambito dei Codici, risultano evidenti gli elementi di coerenza esistenti tra le due discipline. In primo luogo, tanto il d.lgs. n. 163 del 2006, quanto il vigente d.lgs. n. 50 del 2016, ammettono che le procedure di affidamento possano essere derogate esclusivamente in presenza di due fattispecie:

- a) atti ai quali è attribuita una classifica di segretezza;
- b) atti la cui esecuzione deve essere accompagnata da speciali misure di sicurezza, in conformità a disposizioni legislative, regolamentari o amministrative.

<sup>1</sup> D. lgs. 15 novembre 2011, n. 208, (Disciplina dei contratti pubblici relativi ai lavori, servizi e forniture nei settori della difesa e sicurezza, in attuazione della direttiva 2009/81/CE)

<sup>2</sup> Art. 17 del d. lgs. 12 aprile 2006, n. 163, (Codice dei contratti pubblici).

<sup>3</sup> L. 28 gennaio 2016, n. 11, recante: "Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture".

**Versione declassificata, mediante nota prot. 284/RO/2020, a decorrere dall'11 novembre 2020**

Non appare diverso neanche il regime in cui vengono espletate le procedure di affidamento dei contratti secretati; in entrambi i Codici si prevede che esse siano frutto di appositi procedimenti, caratterizzati, di norma, dal previo esperimento di gare informali a cui sono invitati almeno cinque operatori economici. Ciò si realizza se sussistono in tale numero soggetti qualificati in relazione all'oggetto del contratto e sempre che la negoziazione con più di un operatore economico sia compatibile con le esigenze di segretezza e sicurezza.

Per esercitare la deroga di cui si è detto, sia il vecchio Codice sia quello vigente stabiliscono l'obbligo per le Amministrazioni e gli Enti utenti di attribuire, con provvedimento motivato per ciascun procedimento, le classifiche di segretezza, ai sensi dell'art. 42 della legge 3 agosto 2007, n. 124, ovvero di altre disposizioni in materia.

Nell'ipotesi di esecuzione accompagnata da speciali misure di sicurezza, inoltre, entrambe le normative prevedono l'obbligo di motivazione del provvedimento con il quale vengono preventivamente individuati i lavori, i servizi e le forniture da eseguire con le predette speciali misure<sup>4</sup>.

Un sostanziale elemento di novità e diversificazione rispetto alla normativa previgente si riscontra, invece, al comma 5 del citato art. 162, in cui si dispone che *"la Corte dei conti, tramite un proprio ufficio organizzato in modo da salvaguardare le esigenze di riservatezza, esercita il controllo preventivo sulla legittimità e sulla regolarità dei contratti in argomento, nonché sulla regolarità, correttezza ed efficacia della gestione"*<sup>5</sup>; le risultanze di tale attività conoscitiva confluiscono in un referto presentato, entro il 30 giugno di ciascun anno, al Parlamento.

Si tratta di una tipologia innovativa tra i controlli affidati alla Corte dei conti, l'unica fattispecie nella quale ad uno stesso Ufficio viene attribuito l'esame di una definita categoria di atti sia sotto il profilo della legittimità e della regolarità nella fase antecedente all'efficacia dell'atto, sia in quella successiva, andando a verificare – con i criteri e le metodologie del controllo sulla gestione – la regolarità, la correttezza e l'efficacia.

<sup>4</sup> La motivazione dei provvedimenti di segretezza deve recare: "una adeguata ponderazione con riferimento alle specifiche circostanze che rendono necessario il ricorso al procedimento derogatorio" in quanto "la necessità della segretezza o riservatezza, che conducono all'adozione di procedure contrattuali in deroga al principio della concorrenza e della parità contrattuale, deve trovare effettivo riscontro, oltre che nei requisiti soggettivi, anche nelle caratteristiche oggettive dell'opera" (Corte dei Conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, deliberazione n. 15/2011/G, pagg. 118-119).

<sup>5</sup> In vigore del d. lgs. n. 163 del 2006, i "contratti secretati" non erano soggetti al controllo preventivo di legittimità ma solo a quello successivo, esercitato alla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato.

**Versione declassificata, mediante nota prot. 284/RO/2020, a decorrere dall'11 novembre 2020**

A tale innovazione si aggiunge che l'art. 42, comma 3-bis, del d.P.C.M. 6 novembre 2015, n. 5, novellato dall'art. 1, comma 50, DPCM 2 ottobre 2017, n. 3, in materia di attribuzione delle classifiche di segretezza, ha previsto una ulteriore forma di controllo preventivo di legittimità, riguardante specificamente i decreti di secretazione che prevedono per l'atto una classifica superiore a "riservato". Tale controllo, affidato allo stesso Ufficio della Corte dei conti, è finalizzato alla verifica della sussistenza delle condizioni legittimanti la secretazione, lasciando impregiudicato ogni altro profilo attinente alla corretta procedura di scelta dell'operatore aggiudicatario che costituisce, invece, oggetto di esame in sede di controllo preventivo di legittimità del successivo contratto.

La struttura del controllo fin qui descritta è stata oggetto di una significativa modifica a seguito dell'approvazione del D.L. 30 aprile 2020, n. 28<sup>6</sup>, convertito con modificazioni dalla legge 25 giugno 2020, n. 70. In sede di conversione, infatti, è stata introdotta una disposizione (art. 5, comma 1-bis) in base alla quale "*[ a] decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, in relazione all'accresciuta esigenza di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti pubblici di carattere strategico, l'ufficio di cui all'articolo 162, comma 5, del Codice dei contratti pubblici, [ ... ], assume la denominazione di Sezione centrale per il controllo dei contratti secretati e svolge, oltre alle funzioni ivi previste, anche il controllo preventivo di cui all'articolo 42, comma 3-bis, del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 novembre 2015, n. 5. [...] Con riferimento a quanto previsto dall'articolo 162, comma 5, secondo periodo, del codice di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, la relazione è trasmessa al Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica*".

## 1.2 Modalità di svolgimento del controllo

La procedura adottata per l'acquisizione degli atti rilevanti ai fini della presente relazione (contratti, decreti approvativi, atti di variazione e/o conclusivi, atti di secretazione e similari, eventuali note esplicative poste a corredo degli atti stessi) è rimasta invariata rispetto a quella dei precedenti referti.

<sup>6</sup> D.L. 30 aprile 2020, n. 28, (Misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19), convertito con modificazioni dalla l. n. 70 del 2020.

**Versione declassificata, mediante nota prot. 284/RO/2020, a decorrere dall'11 novembre 2020**

Per quanto concerne il controllo preventivo, come detto in premessa, l'Ufficio ha preso in considerazione gli atti pervenuti tra il 1° giugno e il 31 dicembre 2019.

Più complessa, invece, è risultata la procedura istruttoria correlata al controllo di gestione: a tal fine, è stata adottata una specifica delibera<sup>7</sup> nella quale sono stati approvati modalità e criteri di svolgimento della predetta attività.

In particolare, in tale deliberazione, l'Ufficio, nel definire l'oggetto dell'attività di indagine, ha ribadito come, se da un canto la propria competenza all'esercizio del controllo predetto tragga fondamento e origine dalle disposizioni contenute nell'art. 162 del d. lgs. n. 50 del 2016, dall'altro, stante la stretta correlazione esistente, rientrino nella propria sfera di competenza anche quegli atti di analoghe caratteristiche sotto il profilo della riservatezza che continuano tuttora ad esplicare effetti, pur essendo stati adottati in vigenza della precedente normativa.

In relazione a quanto precede, sono state inviate alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai singoli Ministeri, nonché ai soggetti che hanno presentato al controllo preventivo di legittimità, nel biennio in esame, atti/contratti classificati, apposite note volte ad acquisire, con riferimento al periodo oggetto di verifica, la documentazione concernente i contratti stipulati o modificati, nonché quelli i cui effetti si sono esauriti nel medesimo periodo<sup>8</sup>.

In particolare, al fine di avviare il necessario contraddittorio, l'Ufficio ha richiesto alle Amministrazioni e agli Enti destinatari della predetta nota di compilare:

- un questionario concernente le attività negoziali con caratteristiche di riservatezza, poste in essere nel periodo di indagine;
- una relazione di sintesi esplicativa di dati e informazioni inseriti nel questionario di cui sopra;
- eventuale documentazione, integrativa rispetto a quella inviata a corredo di atti e contratti trasmessi per il controllo preventivo di legittimità;
- un quadro riassuntivo, in forma tabellare, in merito ai contratti sottoscritti in epoca anteriore all'entrata in vigore dell'attuale Codice dei contratti pubblici e ancora in essere alla data del 31 dicembre 2019, corredato da ogni utile informazione in merito.

<sup>7</sup> Corte dei conti, Ufficio di controllo sui contratti segreti, deliberazione 11 novembre 2019, n. 2

<sup>8</sup> La relazione, così come in passato, non ha preso in considerazione, invece, l'attività negoziale riconducibile agli organismi e alle agenzie operanti nei settori della sicurezza nazionale, attività specificamente disciplinata dal d.P.C.M. 12 giugno 2009, n. 8, adottato ai sensi dell'art. 4 della citata l. n. 124 del 2007.

**Versione declassificata, mediante nota prot. 284/RO/2020, a decorrere dall'11 novembre 2020**

A tali richieste hanno dato positivo riscontro quattro Ministeri e tre fra Enti e Agenzie<sup>9</sup>. Altre Amministrazioni hanno comunicato, invece, di non aver stipulato contratti secretati<sup>10</sup>, mentre solo un ristretto numero tra i soggetti interpellati non ha fornito alcuna risposta<sup>11</sup>.

Per i contratti afferenti al Dicastero delle infrastrutture e dei trasporti e a quello della giustizia, si è ritenuto di fare diretto riferimento alle articolazioni territoriali (Provveditorati interregionali alle opere pubbliche; Provveditorati regionali dell'Amministrazione penitenziaria), in considerazione dell'ampia autonomia gestionale di cui tali strutture fruiscono.

Sotto il profilo metodologico, l'attività di controllo si è incentrata sugli aspetti che attengono alle modalità di utilizzo delle deroghe al regime di pubblicità ai fini concorrenziali, previste in relazione alle finalità della secretazione e/o dell'adozione delle misure di sicurezza, valutandone la conformità a disposizioni legislative, regolamentari e amministrative.

In particolare, ai fini dell'attività istruttoria è stato perseguito l'obiettivo di rendere il più possibile comprensibili e comparabili le informazioni disponibili, a tal fine i dati relativi a ciascuno degli atti pervenuti sono stati riassunti in un'apposita scheda nella quale sono riportati:

- i riferimenti amministrativi dell'atto e del provvedimento di secretazione;
- l'impegno sul corrispondente capitolo di spesa per gli esercizi 2018 e 2019, nonché, per i provvedimenti pluriennali, l'articolazione temporale del finanziamento;
- l'ammontare dei pagamenti al 31 dicembre 2019;
- la tipologia di procedura di affidamento;
- il richiamo ad eventuali provvedimenti presupposti.

Quest'ultima informazione, non sempre agevolmente desumibile dalla documentazione trasmessa, è risultata utile nell'esame di atti modificativi di precedenti stipulazioni (atti aggiuntivi o di sottomissione, varianti, proroghe, contratti complementari), al fine di ricostruire i nessi e le implicazioni, in particolare, per quanto concerne l'onere e la durata,

<sup>9</sup> Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale; Ministero degli Interni; Ministero della Giustizia; Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti; Ministero della Difesa nonché Società generale di informatica (SOGEI) s.p.a.; Società gestione impianti nucleari (SOGIN) s.p.a.; Agenzia Spaziale Italiana (ASI).

<sup>10</sup> Ministero del lavoro e delle politiche sociali; Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo; Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (per il quale ha risposto il Comando unità forestali, ambientali e agroalimentari Carabinieri (ex Corpo Forestale dello Stato); Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare; Ministero dell'istruzione e dell'università e della ricerca.

<sup>11</sup> Ministero dell'economia e delle finanze; Ministero dello sviluppo economico; Ministero della salute.

**Versione declassificata, mediante nota prot. 284/RO/2020, a decorrere dall'11 novembre 2020**

tra gli atti predetti ed i contratti originari, a suo tempo adottati da parte delle Amministrazioni.

Ai fini delle quantificazioni economico-finanziarie, nelle predette schede è stato indicato il complessivo costo del contratto, sommando algebricamente al valore dell'atto iniziale quello delle successive modificazioni; in tale operazione, non si è tenuto conto dei contratti complementari che, pur afferendo all'opera o alla fornitura, restano giuridicamente e contabilmente distinti dal contratto originario.

Le informazioni raccolte sono state elaborate anche al fine di identificare parametri di riferimento in grado di rafforzare la capacità di fornire una misura dell'eventuale divario tra l'attività effettivamente svolta dalla singola Amministrazione e gli obiettivi (finanziari e temporali) posti alla base dell'attività programmata, al fine ultimo, di fornire elementi concreti per eventuali miglioramenti delle politiche di intervento pubblico.

L'analisi che segue è stata dettagliata per ciascuna Amministrazione con particolare riferimento ai seguenti elementi di indagine:

- tipologia di affidamento;
- ricorrenza degli operatori economici;
- classifica attribuita alla procedura;
- tempi di realizzazione degli atti/contratti;
- struttura finanziaria delle procedure;
- grado di realizzazione finanziaria.

Dal confronto sistematico dei dati in esame si sono evidenziati alcuni aspetti comuni a tutte le Amministrazioni interessate ed afferenti all'esigenza di dare conto delle attività connesse ed alle procedure di cui sopra.

Ci si riferisce, in particolare, a tre elementi, ovvero:

- completezza delle informazioni trasmesse;
- rispetto dei tempi di realizzazione previsti dai contratti;
- impiego delle risorse complessivamente previste, anche con riferimento allo stato di avanzamento delle attività.

***Versione declassificata, mediante nota prot. 284/RO/2020, a decorrere dall'11 novembre 2020***

La redazione definitiva del referto concernente il controllo sulla gestione ha preso in considerazione anche gli elementi conoscitivi forniti dalle Amministrazioni in sede di contraddittorio.

*Versione declassificata, mediante nota prot. 284/RO/2020, a decorrere dall'11 novembre 2020*

## 2. CONTROLLO PREVENTIVO DI LEGITTIMITA' SUI DECRETI DI SEGRETAZIONE (GIUGNO - DICEMBRE 2019)

### 2.1. Quadro generale del controllo

In questa sede si fornisce, in forma sintetica, il riscontro dei controlli effettuati ai sensi dell'art. 42, comma 3-bis, del d.P.C.M. n. 5 del 2015, (in vigore dal 18 novembre 2017 nel testo novellato), in materia di controllo preventivo sui provvedimenti di segretezza per le classifiche "riservatissimo" o superiore.

Come detto, tale controllo è finalizzato alla verifica della sussistenza delle condizioni legittimanti la segretezza, lasciando impregiudicati gli ulteriori profili, in particolare, quelli che attengono alla corretta procedura di scelta dell'operatore aggiudicatario. Tali profili costituiscono oggetto di successiva indagine, in sede di controllo preventivo di legittimità degli atti di attuazione.

Nel periodo in esame, l'Ufficio ha proseguito nell'attività di contatto e coinvolgimento delle Amministrazioni, nell'ambito della quale sono state chiarite le finalità della norma, nonché le procedure da osservare per la trasmissione dei decreti di segretezza.

Nella tabella che segue sono riportati, per ciascuna Amministrazione, i dati concernenti i decreti di segretezza ricevuti, tutti ammessi al visto e registrazione.

**Tabella 1**

<b>Amministrazione</b>	<b>n. atti pervenuti</b>
Ministero della Difesa	8
Ministero dell'Interno	2
Ferrovie dello Stato	1
<b>Totale complessivo</b>	<b>11</b>

*Elaborazione: Corte dei conti - Ufficio speciale di controllo di cui all'art. 162, co.5 del d.lgs. n. 50/2016.*

Nella precedente relazione<sup>12</sup> l'Ufficio ha già avuto modo di evidenziare la capacità delle Amministrazioni di fornire in maniera tempestiva le prestazioni necessarie per le quali era stato richiesto il decreto di segretezza. Nella presente relazione, in linea con l'attività

<sup>12</sup> Corte dei conti, Ufficio di controllo di cui all'art.162, co.5, d.lgs 50/2016, Delibera n. 1, del 27 giugno 2019.

***Versione declassificata, mediante nota prot. 284/RO/2020, a decorrere dall'11 novembre 2020***

svolta in precedenza, si dà conto degli atti sottoposti al controllo *de quo* che hanno avuto attuazione nel corso del periodo di osservazione. Tale rapporto si è verificato in n. 3 casi, riconducibili al Ministero della Difesa.

*Versione declassificata, mediante nota prot. 284/RO/2020, a decorrere dall'11 novembre 2020*

### 3. CONTROLLO PREVENTIVO DI LEGITTIMITÀ SUGLI ATTI (GIUGNO - DICEMBRE 2019)

#### 3.1. Quadro generale del controllo

Nel periodo in esame si rileva, preliminarmente, come si siano consolidate le prassi relative alle procedure di trasmissione degli atti oggetto di secretazione ovvero sottoposti a speciali misure di sicurezza, ai sensi dell'art. 162, comma 5, del d.lgs. n. 50 del 2016.

Come meglio sarà evidenziato anche nel prosieguo, in diverse occasioni, l'Ufficio ha dovuto richiamare le Amministrazioni in ordine alla necessità di garantire che la documentazione trasmessa fosse idonea a giustificare il ricorso alla secretazione, nonché ad attestare i requisiti di ordine generale dei soggetti aggiudicatari.

In presenza di documentazione carente, l'Ufficio ha richiamato il principio secondo il quale i termini di cui all'art. 27 della legge del 24 novembre 2000, n. 340<sup>13</sup>, decorrono solo dal momento in cui i provvedimenti sono completi della documentazione necessaria.

La successiva tabella dà conto dell'attività istruttoria svolta dall'Ufficio, nel periodo di riferimento.

**Tabella 2**

Giacenza iniziale (A)	3
Contratti pervenuti (B)	79
<b>Carico totale (F=A+B)</b>	<b>82</b>
Contratti registrati (C)	37
Contratti ritirati (D)	17
<b>Giacenza finale (E=F-C-D)</b>	<b>28</b>

*Elaborazione: Corte dei conti - Ufficio speciale di controllo di cui all'art. 162, co.5 del d.lgs. n. 50/2016.*

Sono stati esaminati n. 82 atti, registrati n. 37, hanno costituito oggetto di ritiro, per approfondimenti istruttori da parte delle Amministrazioni, anche a seguito di rilievi

<sup>13</sup> L'art. 27, comma 1, l. 24 novembre 2000, n. 340, "Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1999", prevede che: "Gli atti trasmessi alla Corte dei conti per il controllo preventivo di legittimità divengono in ogni caso esecutivi trascorsi sessanta giorni dalla loro ricezione, senza che sia intervenuta una pronuncia della Sezione del controllo, salvo che la Corte, nel predetto termine, abbia sollevato questione di legittimità costituzionale, per violazione dell'articolo 81 della Costituzione, delle norme aventi forza di legge che costituiscono il presupposto dell'atto, ovvero abbia sollevato, in relazione all'atto, conflitto di attribuzione. Il predetto termine è sospeso per il periodo intercorrente tra le eventuali richieste istruttorie e le risposte delle Amministrazioni o del Governo, che non può complessivamente essere superiore a trenta giorni"

**Versione declassificata, mediante nota prot. 284/RO/2020, a decorrere dall'11 novembre 2020**

dell'Ufficio, n. 13 contratti. Al 31 dicembre 2019, risultavano da esaminare n. 28 atti per i quali era ancora in corso l'attività istruttoria.

La tabella che segue mostra i dati di sintesi dell'attività svolta dall'Ufficio nell'esercizio del controllo preventivo di legittimità nel periodo di riferimento.

**Tabella 3**

Amministrazione	giacenze al 30/05/2019	n. atti pervenuti	rilievi	registrazioni	di cui atti registrati con nota avviso	Atti ritirati / restituiti	giacenze al 31/12/2019
Ministero della Difesa	3	45	2	25	8	8	15
Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale	0	4	0	2	1	1	1
Ministero dell'Interno	0	3	1	2	0	1	0
Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti	0	7	3	4	2	3	0
Ministero della Giustizia	0	12	3	4	3	4	4
Ministero della Giustizia - DAP	0	8	0	0	8	0	8
<b>Totale complessivo</b>	<b>3</b>	<b>79</b>	<b>9</b>	<b>37</b>	<b>22</b>	<b>17</b>	<b>28</b>

Elaborazione: Corte dei conti - Ufficio speciale di controllo di cui all'art. 162, co.5 del d.lgs. n. 50/2016.

**3.2. Il controllo preventivo di legittimità: le Amministrazioni****3.2.1. Ministero delle infrastrutture e trasporti**

Nel periodo in esame sono pervenuti n. 7 atti relativi all'Amministrazione e riconducibili alle seguenti articolazioni territoriali:

- Provveditorato interregionale alle OO.PP. per il Lazio, l'Abruzzo e la Sardegna;
- Provveditorato interregionale alle OO.PP. per la Lombardia e l'Emilia-Romagna;
- Provveditorato interregionale alle OO.PP. per la Campania, il Molise, la Puglia e la Basilicata.

N. 3 provvedimenti sono stati ritirati dall'Amministrazione, ovvero, in dettaglio:

- n. 2 decreti emanati dal Provveditorato interregionale alle OO.PP. per il Lazio, l'Abruzzo e la Sardegna - sede di Cagliari;
- un decreto emanato dal Provveditorato interregionale alle OO.PP. per la Campania, il Molise, la Puglia e la Basilicata - sede di Bari.

**Versione declassificata, mediante nota prot. 284/RO/2020, a decorrere dall'11 novembre 2020**

N. 3 atti negoziali hanno riguardato varianti a contratti in essere, aventi ad oggetto le seguenti prestazioni, ovvero:

- [REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED];
- [REDACTED]  
[REDACTED];
- [REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED].

Occorre, al riguardo, precisare che si tratta, in tutti i casi, di varianti a contratti stipulati anteriormente al 2016.

Con riguardo alla tipologia di prestazione è emerso che gli atti in oggetto si riferiscono ad appalti integrati, comprendenti lavori, nonché la preventiva fase di progettazione esecutiva.

In due circostanze, la registrazione è avvenuta con contestuale emissione di “note avviso” riguardanti: in una circostanza la necessità dell’esplicitazione esaustiva dei presupposti legittimanti il ricorso alle varianti in corso d’opera, nell’altra la necessità di una sollecita adozione del provvedimento, ai fini dell’esercizio dell’esame da parte dell’Ufficio di controllo.

Nel corso dell’istruttoria degli atti in parola sono stati formulati n. 3 rilievi, riguardanti la mancanza di adeguate motivazioni in ordine alle sopravvenienze impreviste e imprevedibili, per le quali l’Amministrazione ha fornito elementi nella risposta al rilievo.

Infine, in taluni casi, è stata rilevata la mancanza della documentazione necessaria alla valutazione degli atti in esame che l’Amministrazione ha successivamente provveduto ad inviare.

**3.2.2. Ministero dell’interno**

**Versione declassificata, mediante nota prot. 284/RO/2020, a decorrere dall'11 novembre 2020**

Nel periodo in esame sono pervenuti dall'Amministrazione n. 3 atti; di essi, uno è stato successivamente ritirato, a seguito di specifico rilievo dell'Ufficio.

I restanti atti si riferiscono ad un unico contratto classificato "Riservato".

L'Amministrazione, al riguardo, ha proceduto all'invio dapprima del decreto approvativo di un contratto relativo alla [REDACTED]  
[REDACTED] quindi del correlato atto aggiuntivo.

La modalità di individuazione dell'operatore economico è stata caratterizzata dall'esperimento di una "gara informale", sotto forma di appalto specifico (ASP) sul portale "Acquistinrete" di CONSIP.

**3.2.3. Ministero degli esteri e della cooperazione internazionale**

Nel periodo in esame sono pervenuti da parte dell'Amministrazione n. 4 atti; di essi, uno è stato restituito a seguito di richiesta da parte dell'Amministrazione stessa.

I 3 atti controllati riguardano le seguenti prestazioni di servizi:

- [REDACTED]  
[REDACTED];
- [REDACTED]  
[REDACTED];
- [REDACTED].

La classifica applicata è stata differente per ogni singolo contratto: "Speciali Misure di Sicurezza", "Riservato" e "Riservatissimo".

In tutti i casi la modalità di affidamento è stata caratterizzata dall'esperimento di una "gara informale", alla quale sono stati invitati almeno n. 5 operatori economici, ai sensi dell'art. 162, comma 1, lett. b) del d.lgs. n. 50 del 2016.

**Versione declassificata, mediante nota prot. 284/RO/2020, a decorrere dall'11 novembre 2020**

Nel periodo in esame un atto è stato registrato con nota avviso, al fine di evidenziare l'esigenza della tempestiva trasmissione degli atti all'Ufficio di controllo, soprattutto in considerazione del fatto che, nel caso specifico, l'Amministrazione aveva fatto ricorso all'anticipata esecuzione del contratto.

**3.2.4. Ministero della giustizia**

Nel periodo in esame sono pervenuti al controllo preventivo di legittimità n. 12 atti di cui n. 4 sono stati restituiti a seguito di richiesta da parte dell'Amministrazione.

Gli atti hanno riguardato la fornitura di servizi, come di seguito dettagliato:

- [REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED];
- [REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED];
- [REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED].

Nel periodo in esame sono stati n. 3 i provvedimenti approvativi di nuovi contratti per i quali l'individuazione del contraente è avvenuta attraverso l'esperimento di una "gara informale" ai sensi dell'art. 162, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 50 del 2016, mentre, nei restanti casi, sono stati sottoposti a controllo preventivo di legittimità provvedimenti approvativi di varianti a contratti in corso di esecuzione.

Con riferimento alla classifica di segretezza, l'Amministrazione ha fatto ricorso, in n. 4 casi, alle "speciali misure di sicurezza" e negli altri 4, al livello di classifica "Riservato".

Le note avviso formulate contestualmente alla registrazione degli atti hanno messo in evidenza il reiterato uso dello strumento della proroga tecnica, giustificato

*Versione declassificata, mediante nota prot. 284/RO/2020, a decorrere dall'11 novembre 2020*

dall'Amministrazione per garantire la continuità di determinati servizi e la conseguente necessità di attuare ogni azione utile alla celere conclusione delle procedure di gara.

Nella fase istruttoria sono stati formulati 3 rilievi per la carenza della documentazione necessaria alla valutazione degli atti, documentazione che, solo successivamente, l'Amministrazione ha provveduto ad inviare.

### **3.2.5. Ministero della giustizia - DAP**

Dai Provveditorati regionali dipendenti dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria (DAP) del Ministero di giustizia sono pervenuti, nel periodo in esame, n. 8 decreti approvativi di altrettante proroghe di contratti specifici, necessarie ad assicurare, per il periodo 1° gennaio - 31 dicembre 2020 e in relazione a diversi lotti in cui è articolata la commessa, la continuità del servizio [REDACTED]

[REDACTED]. In merito, si fa presente che i restanti n. 32 decreti di proroga sono stati trasmessi dai Provveditorati regionali per il visto in data successiva al 31 dicembre 2019 e, pertanto, non sono stati presi in considerazione ai fini della presente relazione.

In dettaglio sono pervenuti:

[REDACTED]

[REDACTED]

Si tratta di contratti, sottoposti a speciali misure di sicurezza e sottoscritti dai diversi Provveditorati nell'ambito di un "accordo-quadro", predisposto dalla Direzione generale dell'Amministrazione penale.

Alla scadenza, i citati contratti sono stati reiteratamente prorogati (v. prospetto seguente), nelle more dell'espletamento della nuova gara e della definizione del relativo contenzioso innanzi al giudice amministrativo (in cui l'Amministrazione è risultata soccombente) al dichiarato fine di non interrompere l'erogazione di un servizio ritenuto essenziale per il buon funzionamento del sistema carcerario.

**Versione declassificata, mediante nota prot. 284/RO/2020, a decorrere dall'11 novembre 2020**

proroghe	Periodo di riferimento
1 <sup>a</sup> proroga	01/01/2017 al 31/03/2017
2 <sup>a</sup> proroga	01/04/2017 al 31/12/2017
3 <sup>a</sup> proroga	01/01/2018 al 31/03/2018
4 <sup>a</sup> proroga	01/04/2018 al 31/12/2018
5 <sup>a</sup> proroga	01/01/2019 al 31/12/2019
6 <sup>a</sup> proroga	01/01/2020 al 31/12/2020

*Elaborazione: Corte dei conti - Ufficio speciale di controllo di cui all'art. 162, co.5 del d.lgs. n. 50/2016.*

In merito, si fa presente che l'Ufficio, acquisita agli atti una preliminare attestazione da parte del DAP circa le motivazioni alla base delle proroghe, ha dato corso ai provvedimenti in questione, nel presupposto che, secondo quanto esplicitato dall'Amministrazione, la prosecuzione della prestazione, per il periodo 1° gennaio - 31 dicembre 2020, trovasse ragione d'essere nella necessità di assicurare, nelle more dell'espletamento della relativa gara di appalto, la continuità di un servizio pubblico essenziale che non può subire interruzione.

Nella nota avviso formulata a corredo del visto, l'Ufficio stesso ha rilevato che, tanto nel caso in cui l'Amministrazione - annullati doverosamente gli atti ritenuti illegittimi dal Consiglio di Stato - intenda proseguire nelle procedure di gara già avviate, quanto ove disponga in autotutela la revoca delle stesse e formuli un nuovo bando di gara conforme ai precetti contenuti nelle pronunce del giudice amministrativo, il nuovo affidamento dei servizi in oggetto non appare di prossima realizzazione.

Nella stessa nota è stata evidenziata l'esigenza per l'Amministrazione di porre in essere ogni atto o procedura in grado di consentire l'affidamento dei vari lotti, in cui si articola il servizio in esame, con la massima sollecitudine e in tempi coerenti con la durata della proroga da ultima prevista.

**Versione declassificata, mediante nota prot. 284/RO/2020, a decorrere dall'11 novembre 2020**

### **3.2.6. Ministero della difesa**

Oggetto della presente analisi per il Ministero della Difesa, sono stati n. 45 atti riconducibili alle seguenti articolazioni interne aventi funzioni di stazione appaltante:

- Direzione informatica, telematica e tecnologie avanzate (TELEDIFE)
- Direzione degli armamenti aeronautici e per l'aeronavigabilità (ARMAEREO)
- Centro Responsabilità amministrativa dell'Aeronautica militare (CRA AM)
- Direzione degli armamenti terrestri (TERRARM).
- Direzione degli armamenti navali (NAVARM)
- Direzione generale di commissariato e di servizi generali (COMMISERVIZI)

La Direzione che ha trasmesso il maggior numero di atti al controllo, TELEDIFE.

#### **1. Direzione informatica, telematica e tecnologie avanzate (TELEDIFE)**

La Direzione ha inviato n. 26 atti al controllo, di cui n. 3 restituiti, a seguito di richiesta da parte dell'Amministrazione o di osservazioni da parte dell'Ufficio. La maggior parte degli atti predetti si riferisce a variazioni relative a contratti già in essere e solo in n. 9 casi si tratta di provvedimenti relativi a contratti stipulati nel periodo in esame.

La composizione delle classifiche di segretezza è di seguito dettagliato:

- n. 15 atti riferiti a programmi con livello "Segreto";
- n. 4 atti riferiti a programmi con livello "Riservatissimo";
- n. 3 atti riferiti a programmi con livello "Riservato";
- un atto riferiti ad un programma con Speciali misure di sicurezza;

Al riguardo si rileva un prevalente ricorso alla classifica di "Segreto".

L'attività negoziale della Direzione si è concentrata sostanzialmente nel comparto dei contratti comprendenti forniture e servizi (c.d. "misti").

Per quanto concerne i contratti stipulati *ex-novo* la scelta del contraente è avvenuta in n. 5 casi a seguito di affidamento diretto, in n. 3 fattispecie, a seguito dell'esperimento di gara informale, mentre in un caso, mediante adesione ad apposita convenzione CONSIP.

In n. 3 casi, la registrazione è avvenuta con "note avviso": in una di esse, l'Ufficio ha rimarcato l'esigenza di evitare condizioni contrattuali che riducano la possibilità di rivolgersi a più operatori o di soluzioni (c.d. "lock in").

**Versione declassificata, mediante nota prot. 284/RO/2020, a decorrere dall'11 novembre 2020**

In altre, l'Ufficio stesso ha richiamato la necessità di rispettare i tempi di trasmissione al controllo degli atti, al fine di evitare il ricorso all'anticipata esecuzione delle attività oggetto del contratto: in particolare, è stato evidenziato come tale strumento abbia natura eccezionale e debba trovare sempre giustificazione nell'urgenza improcrastinabile di dare immediato soddisfacimento alle esigenze dell'Amministrazione.

In relazione all'esercizio del diritto di opzione di un sub-lotto relativo ad un contratto, con "nota avviso" si è osservato come le eventuali modifiche sostanziali delle condizioni contrattuali, poste a base di procedure informali e che incidono sulla scelta delle ditte aggiudicatrici, debbano richiedere sempre l'avvio di una nuova procedura, non potendo proseguire con affidamenti negoziati ai sensi dell'art. 18, c. 2, lett. a) del d.lgs. n. 208 del 2011.

**2. Direzione degli armamenti aeronautici e per l'aeronavigabilità (ARMAEREO)**

Nel periodo in esame la Direzione ha trasmesso n. 4 decreti approvativi di cui n. 2 hanno riguardato variazioni ad un contratto antecedente al 2016 e gli altri, nuovi contratti. Per questi ultimi la scelta del contraente è avvenuta a seguito dell'esperimento di gara informale ai sensi dell'art. 162, comma 1, lett. b) del d.lgs. n. 50 del 2016.

Riguardo alla classifica di segretezza, n. 3 atti afferiscono a programmi con livello "Segreto" mentre uno è relativo ad un programma con classifica "Riservatissimo".

Anche in questo caso, la tipologia di prestazioni ha riguardato contratti "misti", comprendenti cioè forniture e prestazioni di servizi.

**3. Centro responsabilità amministrativa dell'aeronautica militare (CRA AM)**

Nel periodo in esame il Centro ha trasmesso un decreto volto al riconoscimento del debito relativo alla proroga di un contratto avente ad oggetto [REDACTED]. Il contratto in questione, avente classifica di segretezza pari a "Riservato" era stato stipulato in esito ad un'apposita gara informale, esperita ai sensi dell'art. 162, comma 1, lett. b) del d.lgs. n. 50 del 2016.

*Versione declassificata, mediante nota prot. 284/RO/2020, a decorrere dall'11 novembre 2020*

#### **4. Direzione degli armamenti terrestri (TERRARM)**

Nel periodo in esame la Direzione ha inviato n. 9 decreti approvativi, di cui n. 3 successivamente ritirati dall'Amministrazione a seguito di osservazioni da parte dell'Ufficio.

Degli atti predetti, n. 3 si riferiscono a variazioni riguardanti contratti già in essere, mentre i restanti afferiscono all'approvazione di nuovi contratti: per questi ultimi, la scelta del contraente è avvenuta sempre a seguito di procedura negoziata, ai sensi dell'art. 18, comma 2, lett. *d*) del d.lgs. n. 208 del 2011.

Riguardo alla classifica di segretezza, un atto è stato classificato "Segreto", due "Riservatissimo" e tre "Riservato".

Quanto alla tipologia di prestazioni, l'attività negoziale della Direzione si è concentrata sostanzialmente nel comparto dei contratti "misti".

Nel corso della fase istruttoria sono stati formulati due rilievi. Il primo ha riguardato la necessità, da parte dell'Ufficio, di acquisire elementi informativi circa l'integrazione del deposito cauzionale costituito a seguito dell'avvio di una fornitura opzionale, ritenuto di importo non in linea rispetto a quanto previsto dalle vigenti disposizioni. Il secondo rilievo è riferito alla quantificazione e alla congruità degli importi di singole voci contrattuali elencate nella categoria degli "oneri ricorrenti" e degli "oneri non ricorrenti".

#### **5. Direzione degli armamenti navali (NAVARM)**

La Direzione ha inviato n. 3 decreti di cui n. 2 relativi a variazioni di contratti già in essere, onde consentire l'esercizio di opzioni contrattualmente previste, ed uno riferito all'approvazione di un nuovo contratto.

In quest'ultimo caso la modalità di scelta del contraente è avvenuta tramite affidamento diretto.

Riguardo alla classifica di segretezza, un atto è stato classificato "Riservatissimo" e due "Segreto"; relativamente alla tipologia di prestazioni, l'attività negoziale della Direzione ha riguardato un contratto di fornitura e n. 2 contratti "misti".

***Versione declassificata, mediante nota prot. 284/RO/2020, a decorrere dall'11 novembre 2020***

In un caso, la registrazione è avvenuta con contestuale invio di “nota avviso”, relativamente al ricorso, da parte dell’Amministrazione, allo strumento dell’anticipata esecuzione.

#### **6. Direzione di commissariato e di servizi generali (COMMISERVIZI)**

Nel periodo di osservazione, la Direzione ha sottoposto al controllo preventivo due decreti approvativi: essi hanno riguardato un contratto (avente classifica “Segreto”) e un atto aggiuntivo al medesimo.

La prestazione è stata commissionata a seguito di affidamento diretto (procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara di cui all’art. 63, comma 5 del d.lgs. n. 50 del 2016).

Il decreto approvativo del nuovo contratto è stato ammesso al visto ed alla conseguente registrazione con una “nota avviso”; anche in questo caso, si è evidenziata l’esigenza della sollecita adozione del provvedimento approvativo e del ricorso all’anticipata esecuzione anche al fine di consentire all’ Ufficio di poter esercitare pienamente il controllo preventivo di legittimità.

*Versione declassificata, mediante nota prot. 284/RO/2020, a decorrere dall'11 novembre 2020*

#### 4. IL CONTROLLO DI REGOLARITA', CORRETTEZZA ED EFFICACIA DELLA GESTIONE (GENNAIO 2018 - DICEMBRE 2019)

##### 4.1. Quadro generale del controllo

La gestione degli atti secretati nel periodo di riferimento ha preso in esame sia contratti stipulati nel biennio 2018-2019 che atti di variazione a contratti già in essere antecedentemente al periodo di osservazione.

La tabella indicata di seguito rende evidenza della distribuzione degli atti tra le Amministrazioni esaminate.

Situazione gestione atti secretati			
Amministrazione	Atti sottoposti a controllo preventivo nel biennio 2018-2019	Di cui	
		Contratti ex novo	Variazioni a contratti già in essere alla data del 01/01/2018
Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale	17	14	3
Ministero dell'Interno	8	6	2
Ministero della Giustizia	15	4	11
Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti	16	3	13
Ministero delle Difesa	96	41	45
ASI	2	2	0
SOGIN	1	1	0
SOGEI	1	1	0
<b>Totale</b>	<b>156</b>	<b>72</b>	<b>74</b>

*Elaborazione: Corte dei conti - Ufficio speciale di controllo di cui all'art. 162, co.5 del d.lgs. n. 50/2016.*

##### 4.2. Il controllo di regolarità, correttezza ed efficacia della gestione: le Amministrazioni

**Versione declassificata, mediante nota prot. 284/RO/2020, a decorrere dall'11 novembre 2020**

#### 4.2.1 Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale

Oggetto dell'analisi per il Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale (nel prosieguo brevemente MAECI) sono n. 17 atti, tutti stipulati a cura dell'Ufficio V della Direzione generale per l'Amministrazione, l'informatica e le comunicazioni e relativi ad altrettante commesse.

<b>Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale</b>	
<b>N. atti pervenuti nel biennio</b>	17
<b>N. commesse interessate</b>	17

*Elaborazione: Corte dei conti - Ufficio speciale di controllo di cui all'art. 162, co.5 del d.lgs. n. 50/2016.*

Di essi, n. 14 sono atti di approvazione di contratti *ex novo*, n. 2 riguardano variazioni a commesse già in essere ed un atto riguarda il riconoscimento di debito per prestazioni relative ad un contratto ricusato in sede di controllo preventivo di legittimità, nel periodo antecedente al biennio in esame.

Le procedure esaminate riguardano esclusivamente la fornitura di servizi.

In n. 11 procedure, la selezione del contraente è avvenuta attraverso gara informale, in n. 5 casi è stata effettuata per affidamento diretto.

Per le n. 17 commesse, l'Amministrazione ha affidato le attività da svolgere a n. 13 operatori economici differenti.

La tabella mostra la distribuzione numerica degli atti suddivisi per tipologia di prestazione in funzione della procedura di scelta del contraente adottata.

<i>N. Commesse</i>		<b>Procedura di scelta del contraente</b>			
		<b>Affidamento diretto</b>	<b>Gara informale</b>	<b>Consip</b>	<b>Altro</b>
<b>Tipologia prestazione</b>	<b>Lavori</b>	0	0	0	0
	<b>Forniture</b>	0	1	0	0
	<b>Servizi</b>	4	10	0	0
	<b>Misto</b>	2	0	0	0
<b>Totale</b>		6	11	0	0

**Versione declassificata, mediante nota prot. 284/RO/2020, a decorrere dall'11 novembre 2020**

Elaborazione: Corte dei conti - Ufficio speciale di controllo di cui all'art. 162, co.5 del d.lgs. n. 50/2016.

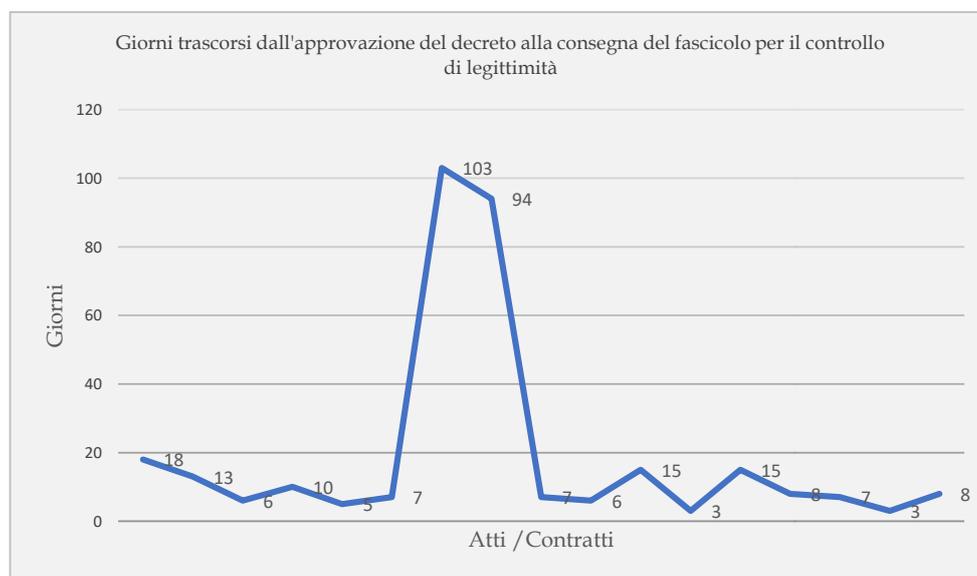
La distribuzione delle classificazioni di segretezza a cui l'Amministrazione è ricorsa è rappresentata nella tabella che segue.

		N.
<b>Classifica di segretezza o SMS</b>	<b>R</b>	5
	<b>RR</b>	6
	<b>S</b>	0
	<b>SS</b>	0
	<b>SMS</b>	6

Elaborazione: Corte dei conti - Ufficio speciale di controllo di cui all'art. 162, co.5 del d.lgs. n. 50/2016.

L'evidenza è quella di un ricorso alla classifica di primo/secondo livello ovvero a procedure sottoposte a speciali misure di sicurezza.

Il monitoraggio dei tempi procedurali ha evidenziato un tempo medio di trasmissione degli atti da parte dell'Amministrazione a questo Ufficio, per il successivo controllo preventivo di legittimità, pari a 20 giorni medi dalla data del provvedimento di approvazione del contratto. In n. 2 casi, tuttavia, si è riscontrato un ritardo nella trasmissione di n.103 e n.94 giorni.



Elaborazione: Corte dei conti - Ufficio speciale di controllo di cui all'art. 162, co.5 del d.lgs. n. 50/2016.

**Versione declassificata, mediante nota prot. 284/RO/2020, a decorrere dall'11 novembre 2020**

Rispetto ai predetti ritardi nella trasmissione di alcuni atti l'Amministrazione in sede di contraddittorio ha argomentato che, trattandosi della proroga tecnica di un contratto del 2013, si è ritenuto che trovasse applicazione il vecchio Codice dei contratti, in particolare l'art. 17, comma 5, del d. lgs. n. 163/2006, che prevedeva esclusivamente il controllo successivo per i contratti secretati o sottoposti a particolari misure di sicurezza.

Ha richiamato, inoltre, quanto affermato dal Presidente ANAC con Comunicato del 11/05/2016 che prevedeva che *“Le disposizioni del decreto legislativo 163/2016 si applicano (...) anche nei seguenti casi: affidamenti aggiudicati prima della data di entrata in vigore del nuovo Codice, per i quali siano disposti, fermo restando il divieto generale di rinnovo tacito e di proroga del contratto: il rinnovo del contratto o modifiche contrattuali derivanti da rinnovi già previsti nei bandi di gara (...)”*.

In merito questo Ufficio ribadisce la competenza all'esercizio del controllo preventivo di legittimità anche con riguardo agli atti modificativi o alle varianti afferenti a contratti, recanti classifica di segretezza ovvero sottoposti a speciali misure di sicurezza, stipulati antecedentemente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 50 del 2016.

Infatti, la prosecuzione dell'efficacia delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 163 del 2006 può ritenersi condivisibile per atti che non presentino caratteristiche di riservatezza, ma non può ammettersi per la diversa tipologia di atti affidati alla competenza di questo Ufficio, essendo chiara la volontà del legislatore, di sottoporre questi ultimi, senza alcuna eccezione, ad un vaglio preventivo, ulteriore a quello esclusivamente riferito ai profili di correttezza, regolarità ed efficacia della gestione contemplato dalla normativa previgente.

In una circostanza l'Amministrazione ha fatto ricorso allo strumento dell'anticipata esecuzione, determinando l'avvio delle attività contrattuali in un momento pari o antecedente alla data di presentazione al controllo preventivo dell'atto stesso. A tale riguardo, il Ministero, in sede di contraddittorio, ha affermato che il ricorso alla anticipata esecuzione *“ha consentito di garantire la continuità nella fornitura dei servizi acquisiti e [...] il corretto svolgimento dell'attività ordinaria degli uffici di questo Ministero, evitandone così una*

**Versione declassificata, mediante nota prot. 284/RO/2020, a decorrere dall'11 novembre 2020**

possibile eventuale interruzione (anche se temporanea) con conseguente grave pregiudizio per il perseguimento dei fini istituzionali di questa Amministrazione”.

Con riguardo alla struttura finanziaria dei procedimenti in argomento, l'Amministrazione è intervenuta con n. 8 variazioni, che hanno determinato un aumento medio del 18,91 per cento dai valori contrattuali di partenza. Tale dato si riferisce anche a modificazioni di contratti che, pur avendo avuto origine nel periodo antecedente il 1 gennaio 2018, hanno continuato a dispiegare effetti nel biennio in commento.

L'impiego delle risorse attivate sui singoli affidamenti emerge dai dati riportati nella tabella seguente.

	2018		2019	
	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti
TOTALE	3.945.359,50	1.810.936,21	1.492.600,40	2.928.166,90

Fonte: Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale Elaborazione: Corte dei conti - Ufficio speciale di controllo di cui all'art. 162, co.5 del d.lgs. n. 50/2016.

Con riferimento al biennio, il complesso dei pagamenti (€ 4.739.103,11) confrontato, con gli impegni totali (€ 5.437.959,90), indica una percentuale di attuazione finanziaria pari a circa l'87 per cento.

L'Amministrazione, in merito alla differenza tra l'importo complessivamente impegnato per il periodo osservato e quello effettivamente speso ha affermato, in sede di contraddittorio, come tale fattispecie. In primo luogo si osserva che detta differenza sia dovuta al fatto che al momento della rilevazione dei dati in oggetto alcuni dei pagamenti afferenti gli esercizi in parola non erano stati effettuati e/o perfezionati.

In alcuni altri casi l'Amministrazione era in attesa ancora della fatturazione dei servizi offerti nei periodi osservati per cause estranee all'Amministrazione.

#### 4.2.3. Ministero dell'Interno

Oggetto della presente analisi sono n. 8 atti relativi a n. 6 commesse riconducibili alle seguenti strutture:

- Direzione Investigativa Antimafia (DIA);

**Versione declassificata, mediante nota prot. 284/RO/2020, a decorrere dall'11 novembre 2020**

- Dipartimento della pubblica sicurezza- Direzione centrale dei servizi logistici e della gestione patrimoniale;
- Dipartimento della pubblica sicurezza - direzione centrale per la polizia stradale, delle comunicazioni e dei reparti speciali;
- Dipartimento per le politiche del personale e dell'Amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie;
- Prefettura di Foggia.

Si tratta in n. 6 fattispecie di contratti stipulati nel biennio in esame mentre n. 2 atti riguardano modifiche intervenute a contratti già in corso di esecuzione.

I dati forniti in risposta al questionario, nonché le informazioni raccolte in sede di contraddittorio hanno dato evidenza dei seguenti dati.

	DIA	DIP. PS	DIP. POL. del PERS	Prefettura FOGGIA	TOTALE
<b>N. atti pervenuti nel biennio</b>	1	4	1	2	8
<b>N commesse interessate</b>	1	3	1	1	6

*Elaborazione: Corte dei conti - Ufficio speciale di controllo di cui all'art. 162, co.5 del d.lgs. n. 50/2016.*

Di seguito, si rappresenta la distribuzione degli atti suddivisi secondo la tipologia di prestazione e la procedura di scelta del contraente.

N. Commesse		Procedura di scelta del contraente			
		Affidamento diretto	Gara informale	Consip	Altro
Tipologia prestazione	Lavori	0	1	0	0
	Forniture	0	2	0	0
	Servizi	1	0	0	1
	Misto	0	1	0	0

*Elaborazione: Corte dei conti - Ufficio speciale di controllo di cui all'art. 162, co.5 del d.lgs. n. 50/2016.*

**Versione declassificata, mediante nota prot. 284/RO/2020, a decorrere dall'11 novembre 2020**

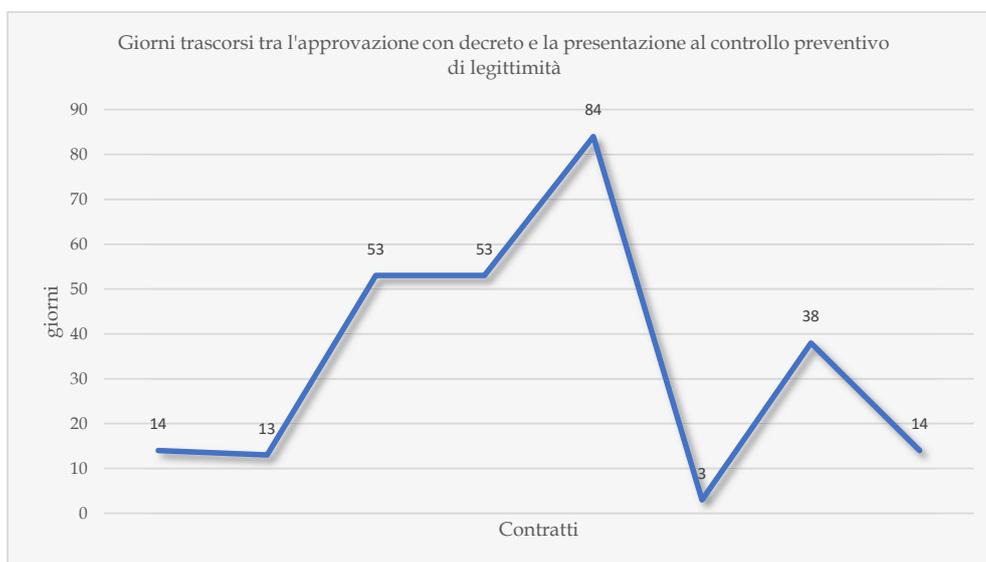
I dati evidenziano come l'individuazione del contraente sia avvenuta in una sola circostanza con procedura aperta mentre in n. 5 casi attraverso gara informale, in un solo caso si è proceduto all'affidamento diretto di un contratto relativo a servizi. Gli affidamenti concernenti forniture hanno riguardato operatori economici differenti e, solo nel caso di un contratto riguardante lavori l'affidamento è avvenuto favore di un raggruppamento temporaneo di imprese.

La tabella che segue riassume i dati relativi all'attribuzione delle classifiche di sicurezza, evidenziando un prevalente ricorso alla classifica di speciali misure di sicurezza.

		N.
<b>Classifica di segretezza o SMS</b>	<b>R</b>	2
	<b>RR</b>	1
	<b>S</b>	1
	<b>SS</b>	0
	<b>SMS</b>	2

Elaborazione: Corte dei conti - Ufficio speciale di controllo di cui all'art. 162, co.5 del d.lgs. n. 50/2016.

Gli atti sono stati presentati al controllo preventivo di legittimità, mediamente dopo 34 giorni, senza aver mai dato corso ad anticipata esecuzione degli stessi: in due casi, tuttavia, si è riscontrato un ritardo nella trasmissione di n. 85 e n. 56 giorni. In merito l'Amministrazione non ha fornito elementi.



Elaborazione: Corte dei conti - Ufficio speciale di controllo di cui all'art. 162, co.5 del d.lgs. n. 50/2016.

**Versione declassificata, mediante nota prot. 284/RO/2020, a decorrere dall'11 novembre 2020**

Le variazioni occorse sui contratti riguardanti [REDACTED] [REDACTED] hanno determinato maggiori impegni di spesa di limitatissimo valore (euro 6.300,00).

Con riguardo al valore dell'affidamento dei contratti, la tabella seguente mostra il volume di impegni e pagamenti nel biennio in esame.

	2018		2019	
	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti
TOTALE	€ 714.657,95	€ 384.507,00	€ 729.050,00	€ 931.063,24

Fonte dati: Ministero dell'Interno – Elaborazione: Corte dei Conti - Ufficio speciale di controllo di cui all'art. 162, co.5 del d.lgs. n. 50/2016.

Nel 2018 si riscontra un valore degli impegni assunti maggiore rispetto alle uscite effettive realizzate; accade il contrario nell'esercizio finanziario 2019, con un valore di pagamenti superiore agli impegni assunti nello stesso anno. Con riferimento all'intero biennio, il totale dei pagamenti (€ 1.315.570,34) confrontato con quello degli impegni (€ 1.443.707,01) evidenzia una percentuale di attuazione finanziaria pari a circa il 91 per cento.

#### **4.2.3 Ministero della Giustizia**

Oggetto della presente analisi sono n. 15 atti, relativi a n. 8 commesse che fanno capo al Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi (n. 3 riconducibili alla Direzione generale delle risorse materiali e delle tecnologie, e n. 5 alla Direzione generale per i sistemi informativi automatizzati).

Ministero della Giustizia	
N. atti pervenuti nel biennio	15
N. commesse interessate	8

Elaborazione: Corte dei conti - Ufficio speciale di controllo di cui all'art. 162, co.5 del d.lgs. n. 50/2016.

**Versione declassificata, mediante nota prot. 284/RO/2020, a decorrere dall'11 novembre 2020**

Si tratta, nello specifico, di n. 4 atti approvativi di nuovi contratti stipulati nel biennio in osservazione e di ben 11 variazioni intervenute a commesse già in corso di esecuzione.

La tabella che segue presenta la distribuzione numerica degli atti suddivisi per tipologia di prestazione in funzione della procedura di scelta del contraente adottata.

N. commesse		Procedura di scelta del contraente			
		Affidamento diretto	Gara informale	Consip	Altro
Tipologia prestazione	Lavori	0	0	0	0
	Forniture	0	0	0	0
	Servizi	2	4	0	0
	Misto	0	2	0	0

Elaborazione: Corte dei conti - Ufficio speciale di controllo di cui all'art. 162, co.5 del d.lgs. n. 50/2016.

Gli affidamenti oggetto degli atti esaminati hanno riguardato prevalentemente la prestazione di servizi. L'individuazione del contraente è avvenuta in n. 2 procedure mediante affidamento diretto mentre in n. 6 attraverso gara informale.

Con riferimento alla classifica di segretezza, l'Amministrazione ha fatto ricorso in n. 7 casi alle "Speciali Misure di Sicurezza" e in un caso alla classificazione di "Riservato".

Indicatore livello di segretezza o SMS	R	1
	RR	0
	S	0
	SS	0
	SMS	7

Elaborazione: Corte dei conti - Ufficio speciale di controllo di cui all'art. 162, co.5 del d.lgs. n. 50/2016.

In merito alla mancata indicazione della classificazione di un contratto, l'Amministrazione in sede di contraddittorio ha riferito che il contratto oggetto di nota istruttoria: "[...] è stato sottoposto a speciali misure di sicurezza...su alcuni atti relativi al suddetto contratto è stato erroneamente apposto il timbro RISERVATO. Non emerge dal contenuto di tutti gli atti contrattuali una volontà dell'Amministrazione di classificare la procedura contrattuale".

**Versione declassificata, mediante nota prot. 284/RO/2020, a decorrere dall'11 novembre 2020**

Risulta agli atti che, per n. 8 commesse, l'Amministrazione ha affidato le attività da svolgere a n. 6 operatori economici differenti, tre dei quali associati in Raggruppamento temporaneo di imprese.

Con riguardo alla struttura finanziaria dei procedimenti in argomento, il Ministero della Giustizia è intervenuto, come detto in precedenza, con n. 11 variazioni che hanno generato un aumento complessivo di spesa per euro 15.267.266,66 rispetto al valore iniziale delle commesse (euro 121.670.374,22), determinando uno scostamento medio del 19 per cento dai valori contrattuali di partenza.

Tali variazioni si riferiscono principalmente ai seguenti contratti:

1) Servizio di [REDACTED]

[REDACTED]  
[REDACTED].

Ctto base		ctto/atto amministrativo sottoposto a controllo nel biennio in riferimento		Variazioni intervenute rispetto al ctto base <i>nel biennio in esame</i>	
n	data	n	data	n	importo complessivo

Elaborazione: Corte dei conti - Ufficio speciale di controllo di cui all'art. 162, co.5 del d.lgs. n. 50/2016.

In merito all'elevato numero di variazioni e proroghe registrate per il predetto contratto, l'Amministrazione, in sede di contraddittorio, ha affermato che "il servizio sarà garantito da altra gara in corso soggetta a speciali misure di sicurezza in otto lotti, dei quali uno è stato già aggiudicato".

2) Servizio di [REDACTED]

[REDACTED]  
[REDACTED].

**Versione declassificata, mediante nota prot. 284/RO/2020, a decorrere dall'11 novembre 2020**

Ctto base		ctto/atto amministrativo sottoposto a controllo nel biennio in riferimento		Variazioni intervenute rispetto al ctto base nel biennio in esame	
n	data	n	data	n	importo complessivo

Elaborazione: Corte dei conti - Ufficio speciale di controllo di cui all'art. 162, co.5 del d.lgs. n. 50/2016.

Anche per il predetto contratto l'Ufficio ha proceduto a predisporre una nota istruttoria in merito alle varianti e alle proroghe intervenute. L'Amministrazione non ha fornito in merito alcun chiarimento.

L'impiego delle risorse complessivamente attivate in relazione ai contratti in esame è riassunto nella tabella seguente.

	2018		2019	
	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti
TOTALE (€)	20.427.088,26	13.317.511,77	9.436.061,47	3.086.793,63

Fonte dati: Ministero della Giustizia - Elaborazione: Corte dei Conti - Ufficio speciale di controllo di cui all'art. 162, co.5 del d.lgs. n. 50/2016.

Nel biennio si riscontra che sia per il 2018, sia per il 2019 il volume degli impegni assunti è superiore a quello dei pagamenti effettuati; il complesso dei pagamenti (euro 16.404.305,40), confrontato con gli impegni totali (euro 29.863.149,73), evidenzia una percentuale di attuazione finanziaria, oggettivamente ridotta, pari a circa il 55 per cento.

#### **4.2.4 Ministero delle infrastrutture e dei trasporti**

Occorre evidenziare che la richiesta di ricognizione è stata inviata al MIT anche con riferimento ad eventuali procedure svolte in convenzione, per l'esecuzione di lavori per conto di altri Ministeri.

La documentazione è pervenuta direttamente dai Provveditorati alle opere pubbliche; essa è risultata in molti casi insufficiente, sia per la frammentarietà dei dati, sia per l'incompletezza degli stessi.

**Versione declassificata, mediante nota prot. 284/RO/2020, a decorrere dall'11 novembre 2020**

Gli aspetti risultati particolarmente carenti riguardano la valutazione della correttezza procedimentale, la struttura finanziaria, il grado di attuazione delle procedure e, dunque, dell'efficienza e regolarità della gestione di esse. Incomplete sono risultate anche le relazioni esplicative richieste a corredo della compilazione dei questionari.

Su tali basi, emerge l'oggettiva disomogeneità delle informazioni trasmesse dai singoli Provveditorati e la mancanza di un coordinamento più efficace e di una sintesi a livello centrale del Dicastero, certamente utile per definire compiutamente determinati fenomeni e rintracciarne cause e soluzioni.

In alcuni casi, inoltre, in base all'incrocio dei controlli effettuati dall'Ufficio, non risultano trasmessi alcuni atti di variazione. Sul punto l'Amministrazione, in sede di controdeduzioni, si è limitata ad affermare che per gli atti aggiuntivi relativi ai contratti oggetto di nota istruttoria, "si fa riserva di invio [...] con separata nota". L'Ufficio si riserverà di monitorare il corretto adempimento di quanto segnalato.

Ciò premesso, oggetto della presente analisi sono stati n. 16 atti, relativi a n. 14 commesse e riconducibili alle seguenti articolazioni territoriali dell'Amministrazione:

1. Provveditorato interregionale alle OO.PP. per il Lazio Abruzzo e Sardegna
2. Provveditorato interregionale alle OO.PP. per la Lombardia e l'Emilia-Romagna
3. Provveditorato interregionale alle OO.PP. per la Toscana, Marche e Umbria
4. Provveditorato interregionale alle OO.PP. per il Veneto-Trentino-Alto Adige-Friuli-Venezia Giulia;
5. Provveditorato interregionale alle OO.PP. per la Campania, il Molise, la Puglia e la Basilicata;
6. Provveditorato interregionale alle OO.PP. per la Sicilia e la Calabria;

Nello specifico n. 3 atti si riferiscono ad approvazione di nuovi contratti sottoscritti nel biennio di riferimento mentre n. 13 atti riguardano variazioni a commesse già in corso di esecuzione.

Dal questionario trasmesso, integrato dagli elementi assunti in fase di contraddittorio, sono emersi i seguenti dati.

**Versione declassificata, mediante nota prot. 284/RO/2020, a decorrere dall'11 novembre 2020**

	OO.PP LAZIO ABRUZZO SARDEGNA	OO.PP LOMBARDIA ED EMILIA ROMAGNA	OO.PP TOSCANA MARCHE UMBRIA	OO.PP VENETO TRENTINO FRIULI V.G.	OO.PP CAMPANIA MOLISE PUGLIA BASILICATA	OO.PP SICILIA E CALABRIA
<b>N. atti pervenuti nel biennio</b>	5	2	1	1	5	2
<b>N commesse interessate</b>	5	2	1	1	3	2

Fonte dati: Elaborazione: Corte dei Conti - Ufficio speciale di controllo di cui all'art. 162, co.5 del d.lgs. n. 50/2016.

Di seguito si presenta la distribuzione degli atti suddivisi secondo la tipologia di prestazione e la procedura di scelta del contraente.

<i>N. commesse</i>		Procedura di scelta del contraente			
		Affidamento diretto	Gara informale	Procedura negoziata	Altro
<b>Tipologia prestazione</b>	<b>Lavori</b>	5	8	0	1 (procedura aperta)
	<b>Forniture</b>	0	0	0	0
	<b>Servizi</b>	0	0	0	0
	<b>Misto</b>	0	0	0	0

Elaborazione: Corte dei conti - Ufficio speciale di controllo di cui all'art. 162, co.5 del d.lgs. n. 50/2016.

La procedura di individuazione del contraente è avvenuta in un caso con procedura aperta, in n. 8 casi attraverso gara informale e in n. 5 casi attraverso affidamenti diretti.

Con riguardo alla tipologia di prestazione è emerso che gli affidamenti degli atti in oggetto hanno riguardato prevalentemente appalti integrati comprendenti lavori e la preventiva fase di progettazione esecutiva.

L'Amministrazione ha affidato le attività da svolgere a n. 9 differenti operatori economici; in n. 4 casi i lavori sono stati affidati a un raggruppamento temporaneo di imprese.

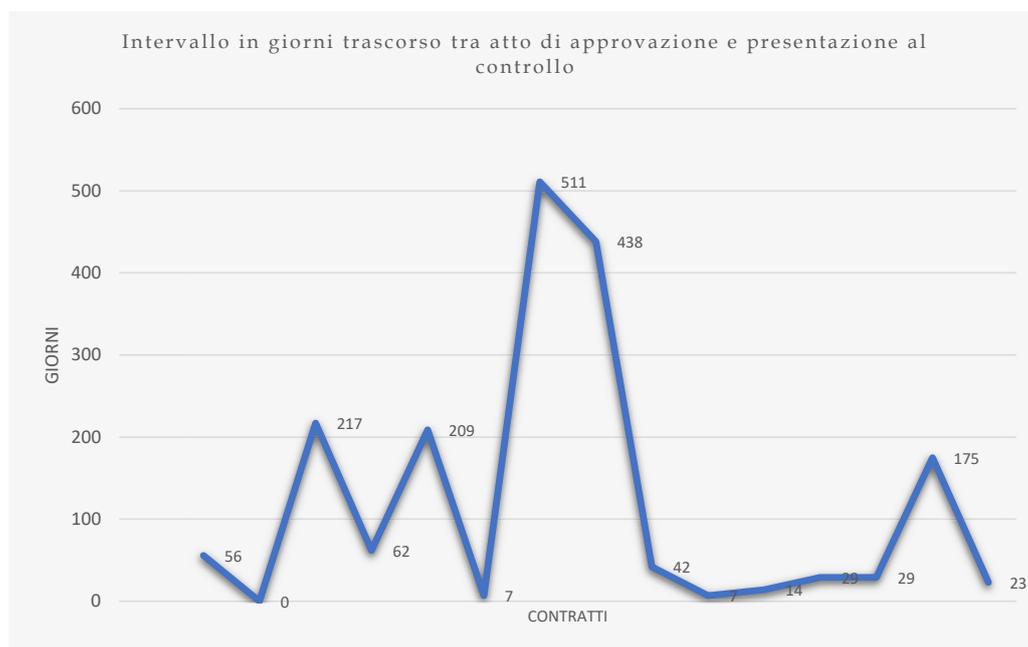
Con riguardo ai contraenti si evidenzia che, in alcune procedure, l'iniziale composizione soggettiva della forma associata (Associazione Temporanea di Impresa/Raggruppamento Temporaneo di Impresa), è stata interessata, in corso di esecuzione del contratto, da modifiche degli operatori partecipanti.

**Versione declassificata, mediante nota prot. 284/RO/2020, a decorrere dall'11 novembre 2020**

Per numerose procedure (n. 11) si è fatto ricorso alle “speciali misure di sicurezza”; in tali fattispecie, tuttavia, si è osservato come la motivazione che determina l’attribuzione delle predette misure non sia risultata esaustiva, soprattutto per quanto concerne l’individuazione delle specifiche attività ad esse sottoposte. I relativi provvedimenti sono risultati generici e privi delle specificazioni necessarie ad individuare, nell’ambito del più ampio campo dell’intervento previsto, l’esatto perimetro di applicazione delle predette misure.

Al riguardo, già in fase di controllo preventivo di legittimità, si è chiesto più volte all’Amministrazione di fornire maggiori dettagli in tal senso.

Con riguardo ai tempi procedurali si evidenzia che gli atti sono stati presentati al controllo preventivo di legittimità mediamente dopo n. 121 giorni.



Elaborazione: Corte dei conti - Ufficio speciale di controllo di cui all'art. 162, co.5 del d.lgs. n. 50/2016.

Tempi così lunghi sono stati motivati, come si evince dalle risposte della Amministrazione al riguardo, da un “iniziale momento di adeguamento alla novellata normativa in tema di controllo preventivo di legittimità sui contratti secretati”.

**Versione declassificata, mediante nota prot. 284/RO/2020, a decorrere dall'11 novembre 2020**

Con riguardo alla struttura finanziaria dei provvedimenti esaminati, occorre ribadire che, a causa dell'incompletezza delle informazioni, la ricostruzione dell'evoluzione della struttura stessa è risultata assai difficoltosa, impedendo, di fatto, una piena valutazione sui contratti sottoposti al controllo. La tabella che segue riporta le informazioni a disposizione, aggregate al fine di evidenziare il collegamento tra i dati di natura finanziaria e la struttura amministrativa di riferimento.

Provveditorato	valore economico iniziale (iva esclusa)	Variazioni intervenute rispetto al contratto base precedenti al biennio in esame		Variazioni intervenute rispetto al contratto base nel biennio in esame		valore economico finale (iva esclusa)
		N	importo complessivo	N	importo complessivo	
Lazio Abruzzo Sardegna	584.705,99	0	0,00	1	111.476,85	696.182,84
Lombardia Emilia-Romagna	5.674.884,58	0	0,00	1	1.672.071,48	7.346.956,06
Lazio Abruzzo Sardegna	8.031.470,17	3	non comunicato	1	non comunicato	non calcolabile
Puglia Campania Molise E Basilicata	7.998.973,86	non comunicato	non comunicato	2	non comunicato	non calcolabile
		non comunicato	non comunicato		non comunicato	non calcolabile
Lazio Abruzzo Sardegna - Sede CAGLIARI.	15.000.000,00	1	non comunicato	1	non comunicato	non calcolabile
Puglia Campania E Basilicata ( <b>n. 2 decreti di variazione</b> )	5.063.347,00	non comunicato	non comunicato	2 ?	non comunicato	non calcolabile
		non comunicato	non comunicato		non comunicato	non calcolabile
Lazio Abruzzo Sardegna	689.721,75	non comunicato	non comunicato	1	65.214,37	888.473,93
Lombardia - Emilia Romagna	189.527,73	non comunicato	non comunicato		non comunicato	non calcolabile
Sicilia - Calabria		non comunicato	non comunicato		non comunicato	non calcolabile
Sicilia - Calabria	220.501,76	0	0,00	1	non comunicato	non calcolabile
Toscana- Marche - Umbria Sede Coordinata di ANCONA	1.457.230,39	0	0,00	0	0,00	1.457.230,39
Lazio Abruzzo Sardegna Sede CAGLIARI.	2.148.400,19	1	143.175,34	1	-35.825,10	2.255.750,43
Provveditorato Veneto, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia	22.800.000,00	0	Nn	1	0,00	22.800.000,00

**Versione declassificata, mediante nota prot. 284/RO/2020, a decorrere dall'11 novembre 2020**

Provveditorato	valore economico iniziale (iva esclusa)	Variazioni intervenute rispetto al contratto base precedenti al biennio in esame		Variazioni intervenute rispetto al contratto base nel biennio in esame		valore economico finale (iva esclusa)
		N	importo complessivo	N	importo complessivo	
Provv.to Puglia Campania Molise e Basilicata	7.998.973,86	1	985.896,96	1	556.631,59	3.541.502,41
Puglia Campania Molise Basilicata	4.467.898,33	2	1.905.709,60	1	95.381,22	6.468.989,15

Elaborazione: Corte dei conti - Ufficio speciale di controllo di cui all'art. 162, co.5 del d.lgs. n. 50/2016.

In merito, in sede di contraddittorio l'Amministrazione ha fatto presente che per alcuni contratti, gli impegni sono stati assunti direttamente ad opera dei soggetti usuari; con riferimento ad altri casi è stato rappresentato che gli impegni sono stati assunti in esercizi pregressi rispetto al biennio di riferimento; pertanto, i relativi pagamenti vengono effettuati per gli esercizi di rispettiva competenza.

In termini generali, i dati sopraesposti, ancorché evidentemente incompleti, mettono in luce una tendenza alla dilatazione dei tempi e dei costi originariamente previsti; a riprova di ciò si sottolinea come i relativi contratti risultino, nella maggior parte dei casi, molto risalenti.

Si segnala, infine, un caso di risoluzione contrattuale ai sensi dell'art. 108 del d. lgs. n. 50 del 2016, in quanto il relativo contratto è stato annullato con sentenza del Consiglio di Stato.

#### **4.2.5 Ministero della Difesa**

Oggetto della presente analisi per il Ministero della Difesa sono n. 96 atti - relativi a n. 69 commesse - riferiti all'Amministrazione e riconducibili ad articolazioni interne ad essa, specificatamente:

1. Direzione informatica, telematica e tecnologie avanzate (TELEDIFE);
2. Direzione generale di commissariato e di servizi generali (COMMISERVIZI);
3. Direzione degli armamenti aeronautici e per l'aeronavigabilità (ARMAEREO);
4. Direzione degli armamenti navali (NAVARM);
5. Direzione degli armamenti terrestri (TERRARM).

Per quanto riguarda il peculiare quadro normativo relativo ai contratti del Ministero della Difesa, si rinvia integralmente alla compiuta ricostruzione contenuta nella Deliberazione n. 2/2018/O/UCCS del 18 dicembre 2018 di questo Ufficio.

**Versione declassificata, mediante nota prot. 284/RO/2020, a decorrere dall'11 novembre 2020**

Dal questionario trasmesso, integrato dagli elementi assunti in fase di contraddittorio è emerso quanto segue:

	COMMISERVIZI	ARMAEREO	TERRARM	NAVARM	TELEDIFE	TOTALE
<b>N. atti pervenuti nel biennio</b>	4	7	9	7	69	96
<b>N. commesse interessate</b>	2	5	7	6	49	69

*Elaborazione: Corte dei conti - Ufficio speciale di controllo di cui all'art. 162, co.5 del d.lgs. n. 50/2016.*

Nello specifico si tratta di n. 41 atti approvativi di nuovi contratti stipulati nel biennio in esame e di n. 45 atti di variazione relativi a commesse già in corso di esecuzione.

Di seguito si presenta la distribuzione degli atti suddivisi secondo la tipologia di prestazione e la procedura di scelta del contraente.

<i>N. Commesse</i>		Procedura di scelta del contraente			
		Affidamento diretto	Gara informale	Consip	Altro
<b>Tipologia prestazione</b>	<b>Lavori</b>	0	0	0	0
	<b>Forniture</b>	7	6	0	0
	<b>Servizi</b>	16	7	5	2
	<b>Misto</b>	19	6	1	0
<b>Totale</b>		42	19	6	2

*Elaborazione: Corte dei conti - Ufficio speciale di controllo di cui all'art. 162, co.5 del d.lgs. n. 50/2016.*

Con riguardo alla tipologia di prestazione è emerso che gli affidamenti degli atti in oggetto hanno riguardato prevalentemente contratti misti o di servizi.

Per i contratti in esame l'individuazione del contraente è avvenuta attraverso principalmente con affidamento diretto in n. 42 casi e in n. 19 attraverso gara informale. La prevalenza del ricorso all'affidamento diretto, secondo quanto esposto dalla Amministrazione nelle note a corredo del predetto questionario, ha trovato in molti casi motivazione nella presenza di vincoli di esclusiva o di diritti proprietari che escludono, a monte, la possibilità di avviare un confronto competitivo tra operatori economici, anche in

**Versione declassificata, mediante nota prot. 284/RO/2020, a decorrere dall'11 novembre 2020**

ragione delle specificità tecnologiche e della peculiarità delle infrastrutture che caratterizzano il mercato della difesa e della sicurezza in generale.

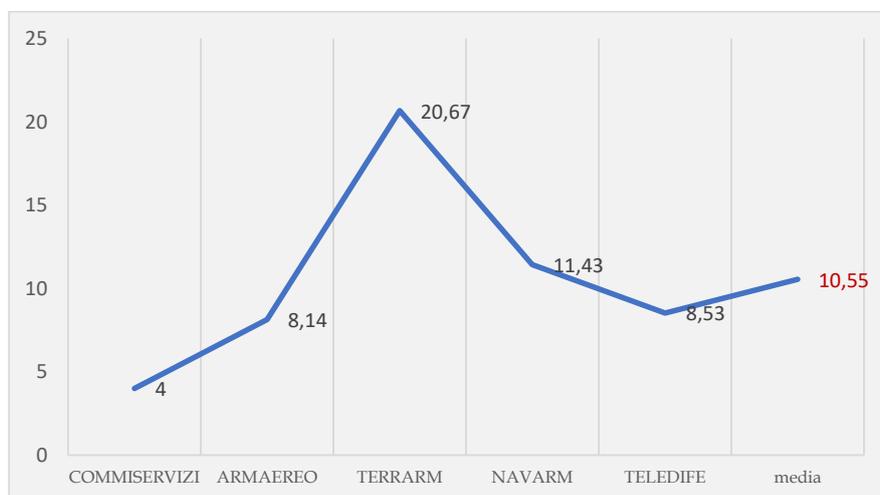
Risulta dagli atti in possesso di questo Ufficio come l'Amministrazione abbia affidato le attività da svolgere a n. 39 operatori economici differenti. Con riferimento alle n. 69 commesse citate in premessa, si rileva che, in n. 48 fattispecie, gli operatori economici risultano affidatari come contraenti singoli, mentre in n. 21 casi, l'affidamento delle prestazioni è avvenuto a raggruppamenti temporanei di imprese o in veste consortile.

Con riferimento alla qualificazione di segretezza, l'Amministrazione è ricorsa prevalentemente ai massimi livelli di classifica. Nella tabella seguente si rappresenta la composizione degli atti esaminati.

<b>Indicatore livello di segretezza o SMS</b>	<b>R</b>	20
	<b>RR</b>	13
	<b>S</b>	31
	<b>SS</b>	0
	<b>SMS</b>	5

Elaborazione: Corte dei conti - Ufficio speciale di controllo di cui all'art. 162, co.5 del d.lgs. n. 50/2016.

Con riguardo ai tempi procedurali si evidenzia che, tenuto conto delle informazioni ricevute dall'Amministrazione a seguito delle note istruttorie, gli atti sono stati presentati al controllo preventivo di legittimità mediamente dopo 10 giorni.



Elaborazione: Corte dei conti - Ufficio speciale di controllo di cui all'art. 162, co.5 del d.lgs. n. 50/2016.

**Versione declassificata, mediante nota prot. 284/RO/2020, a decorrere dall'11 novembre 2020**

In alcune circostanze l'Amministrazione ha fatto ricorso allo strumento dell'anticipata esecuzione, cioè ha dato avvio alle attività prima dell'acquisizione dell'efficacia dell'atto con l'apposizione del visto di legittimità. In sede di contraddittorio l'Amministrazione sul punto ha riferito che "il ricorso allo strumento in questione è stato sempre determinato dalla necessità di non interrompere l'espletamento, da parte della ditta appaltatrice, di alcuni servizi o acquisizioni essenziali per gli interessi dell'AD".

Molti degli atti esaminati riguardano variazioni di contratti preesistenti che hanno determinato uno scostamento complessivo medio pari al 14,93 per cento dei valori contrattuali iniziali. Tale dato si riferisce anche a contratti e variazioni che hanno avuto origine nel periodo antecedente al biennio in commento ma che, in detto biennio hanno dispiegato gli effetti. Nella tabella seguente sono indicati i valori specifici per le singole articolazioni:

		COMMISERVIZI	ARMAEREO	TERRARM	NAVARM	TELEDIFE	Totale (somma/media)
variazioni intervenute	n° totale	2	14	10	4	60	90
	valore medio di scostamento dall'importo base	18,44%	17,91%	7,16%	18,57%	12,57%	14,93%

Elaborazione: Corte dei conti - Ufficio speciale di controllo di cui all'art. 162, co.5 del d.lgs. n. 50/2016.

Particolare attenzione è stata posta al grado di attuazione finanziaria. Con riguardo al valore dell'affidamento dei contratti, per ciascun esercizio finanziario, si evidenzia di seguito, per singole Direzioni, il grado medio di attuazione dei pagamenti rispetto agli impegni assunti nello stesso anno.

**COMMISERVIZI**

	2018		2019	
	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti
TOTALE (€)	34 933 999,95	5 681 938,26	0,00	16 140 254,26

Fonte dati: Ministero della Difesa - Elaborazione: Corte dei Conti - Ufficio speciale di controllo di cui all'art. 162, co.5 del d.lgs. n. 50/2016.

Nel 2018 si riscontra un valore maggiore di impegni rispetto alle uscite effettive mentre il rapporto pagamenti/impegni rileva, come nel 2019, vi siano stati notevoli pagamenti

**Versione declassificata, mediante nota prot. 284/RO/2020, a decorrere dall'11 novembre 2020**

effettuati a fronte di impegni assunti pari a zero. Considerando l'intero biennio in esame, ad un totale di impegni assunti per euro 34.933.999,95, corrispondono pagamenti effettuati pari ad euro 21.822.192,52, determinando una percentuale di attuazione finanziaria, oggettivamente bassa, pari a circa il 60 per cento.

In merito al rispetto del principio di competenza potenziata l'Amministrazione, in sede di contraddittorio, riferisce quanto segue: *"...la disparità tra impegni assunti e pagamenti è conseguenza della circostanza per la quale, sia per le tempistiche approvative dell'iter autorizzativo delle ██████████, sopra citato, sia per le specifiche ulteriori esigenze istruttorie finalizzate alla secretazione dei contratti in esame, nel 2018 sono stati approvati sia il contratto riferito all'esecuzione del servizio per l'E.F. 2018, sia quello riferito all'esecuzione del servizio per l'E.F. 2019, con relativi atti aggiuntivi. Nell'E.F. 2018, pertanto, all'assunzione di impegni complessivi pari a € 34.933.999,95 sono stati corrisposti pagamenti pari a euro 5.681.938,26 afferenti al contratto relativo al servizio svolto nel medesimo anno di competenza, mentre nell'E.F. 2019 sono stati effettuati pagamenti per complessivi euro 16.140.254,26 (riferiti, per una quota parte, al servizio svolto nel precedente E.F. e, per la quota restante, a quello espletato nello stesso E.F. 2019). In linea generale il riscontrato disequilibrio nell'applicazione del principio di competenza finanziaria potenziata trova motivazione sia nelle difficoltà sottese alle specifiche modalità di afflusso delle risorse, stabilite dalla legge 145/2016 ed alla connessa tempistica approvativa dell'iter autorizzativo delle ██████████, sia nella natura del servizio di ██████████ oggetto delle attività negoziali esaminate, i cui ordinativi, discendendo direttamente da determinazioni di carattere politico-strategico e da necessità operative, sono difficilmente programmabili da parte degli Enti committenti di Forza Armata."*

**ARMAEREO**

	2018		2019	
	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti
TOTALE (€)	68 081 546,66	54 808 340,17	58 774 524,22	64 556 258,08

Fonte dati: Ministero della Difesa – Elaborazione: Corte dei Conti - Ufficio speciale di controllo di cui all'art. 162, co.5 del d.lgs. n. 50/2016.

**Versione declassificata, mediante nota prot. 284/RO/2020, a decorrere dall'11 novembre 2020**

Ad un totale di impegni assunti per euro 126.856.070,88, corrispondono pagamenti effettuati nel biennio pari ad euro 119.364.598,25: i pagamenti risultano quindi il 94 per cento degli impegni assunti.

In merito al rispetto del principio di competenza potenziata l'Amministrazione, in sede di contraddittorio, riferisce quanto segue: *"...a partire dal 2019, al fine di dare completa attuazione al principio di competenza finanziaria potenziata, si è provveduto a rimodulare gli impegni finanziari in un'ottica di piena corrispondenza tra impegno di spesa e cronoprogramma dei pagamenti. Per tale motivo, grazie ad una costante collaborazione tra Uffici tecnici e Uffici finanziari competenti, viene assicurato un costante monitoraggio sull'attuazione dei programmi, al fine di intervenire eventualmente con decreti di rimodulazione ove l'esecuzione contrattuale non risulti più in linea con quanto programmato in precedenza"*.

**TERRARM**

	2018		2019	
	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti
TOTALE (€)	39 212 768,43	8 712 829,76	59 000 183,69	94 688 674,41

Fonte dati: Ministero della Difesa – Elaborazione: Corte dei Conti - Ufficio speciale di controllo di cui all'art. 162, co.5 del d.lgs. n. 50/2016.

Nel 2018 si riscontra un valore di impegni maggiore rispetto a quello delle uscite effettive; accade il contrario nell'esercizio finanziario 2019. Nell'esaminare i valori dell'intero biennio, il confronto tra il totale dei pagamenti effettuati (euro 103.401.504,17) e gli impegni totali assunti (euro 98 212 952,12) evidenzia una percentuale di attuazione finanziaria pari al 105 per cento. In relazione a ciò è opportuno precisare che il riferimento alle risorse finanziarie attivate afferisce esclusivamente, come detto, al biennio di osservazione. Alcuni dei contratti esaminati risultano in svolgimento (pur essendo stati stipulati in periodi antecedenti) ovvero presentano impegni già assunti in epoca precedente: da ciò si ritiene derivi lo sbilanciamento di cui si è dato conto.

In merito al rispetto del principio di competenza potenziata l'Amministrazione, in sede di contraddittorio, riferisce quanto segue: *"...il valore degli impegni 2018, maggiore degli importi*

**Versione declassificata, mediante nota prot. 284/RO/2020, a decorrere dall'11 novembre 2020**

liquidati, è giustificato dal precedente concetto di competenza finanziaria che, per i contratti secretati in questione, ha generato residui di impegno (pagati nel corso dei successivi esercizi finanziari). Gli stessi giustificano, peraltro, il valore degli impegni assunti nel biennio 2018-2019 minore rispetto a quello dei pagamenti nello stesso periodo, trattandosi di contratti pluriennali, alcuni dei quali operanti con clausole precedenti all'E.F. 2018”;

**NAVARM**

	2018		2019	
	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti
TOTALE (€)	8 493 088,05	7 298 696,51	6 783 056,23	7 427 461,33

Fonte dati: Ministero della Difesa – Elaborazione: Corte dei Conti - Ufficio speciale di controllo di cui all'art. 162, co.5 del d.lgs. n. 50/2016.

Nel 2018 i pagamenti effettuati costituiscono l'85 per cento degli impegni assunti. Nel 2019, a fronte di impegni per € 6.783.056,23 sono stati effettuati pagamenti per € 7.427.461,33 (109 per cento). Nell'intero biennio, a fronte di pagamenti per € 14.210.517,56, si evidenziano impegni per € 15.791.784,56 (89 per cento degli impegni assunti).

In merito al rispetto del principio di competenza potenziata l'Amministrazione, in sede di contraddittorio, riferisce quanto segue: “...il principio della competenza finanziaria potenziata è stato necessariamente rispettato per tutti gli impegni assunti nel 2019 ed è stato applicato agli impegni assunti in precedenza aventi però clausole di competenza iscritte nel bilancio dello stato nel medesimo E.F.; ove necessario, si provveduto a operare le necessarie rimodulazioni in caso di disallineamento tra competenza ed esigibilità [REDACTED]

[REDACTED]. Per tutti i contratti con impegni con fondi residui o perenti non è stato chiaramente possibile dare corso alla rimodulazione degli impegni e la gestione contabile è proseguita con pagamento in conto residui”.

**Versione declassificata, mediante nota prot. 284/RO/2020, a decorrere dall'11 novembre 2020**

## TELEDIFE

	2018		2019	
	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti
TOTALE (€)	72.534.249,46	54.433.017,59	24.990.823,63	32.266.173,00

Fonte dati: Ministero della Difesa – Elaborazione: Corte dei Conti - Ufficio speciale di controllo di cui all'art. 162, co.5 del d.lgs. n. 50/2016.

Nel 2018 si riscontra un valore degli impegni assunti maggiore rispetto alle uscite effettive realizzate; accade il contrario nell'esercizio finanziario 2019 con un valore di pagamenti superiore al valore degli impegni assunti nello stesso anno. Nell'intero biennio, il complesso dei pagamenti (€ 86.699.190,59) confrontato con gli impegni totali (€ 97.525.073,09) determina una percentuale di attuazione finanziaria pari a circa l'89 per cento.

### 4.2.6 Società Generale di Informatica

Oggetto dell'analisi per la Società Generale di Informatica s.p.a (nel prosieguo brevemente SOGEI) è un atto relativo ad una commessa del 2018. La Società ha compilato il questionario predisposto dall'Ufficio non avvalendosi dell'opportunità di una relazione di sintesi esplicativa di accompagnamento.

La procedura indicata è relativa ad un contratto "misto" di lavori e servizi. La selezione del contraente risulta avvenuta con gara informale.

La classifica di segretezza è di primo livello e risulta attribuita con Decreto di secretazione del 2013.

Tra la data di sottoscrizione del contratto e quella di approvazione dello stesso con apposito decreto sono trascorsi n. 6 giorni; altresì, con riferimento al controllo preventivo di legittimità, la presentazione al visto è avvenuta dopo un solo giorno dall'atto formale di approvazione del contratto.

Non risultano intervenute variazioni, rispetto al valore contrattuale di partenza e scostamenti nel raffronto tra impegni e pagamenti.

**Versione declassificata, mediante nota prot. 284/RO/2020, a decorrere dall'11 novembre 2020**

In merito al contratto predetto si osserva che lo stesso risulta, al tempo della presente analisi, ancora in corso di svolgimento e che lo stato di avanzamento lavori risulta in linea con quanto programmato in sede di sottoscrizione.

**4.2.7 Agenzia Spaziale Italiana**

Oggetto dell'analisi per l'Agenzia Spaziale Italiana (nel prosieguo brevemente ASI) sono n. 2 atti. L'ASI ha compilato il questionario predisposto dall'Ufficio non avvalendosi dell'opportunità di una relazione di sintesi esplicativa di accompagnamento.

Con riguardo alle n. 2 procedure trasmesse al controllo preventivo si precisa che entrambe attengono ad affidamenti di tipo misto, comprendenti fornitura di materiale, lavori e servizi.

<b>Tipologia prestazione</b>	<b>lavori</b>	0
	<b>forniture</b>	0
	<b>servizi</b>	0
	<b>misto</b>	2

*Elaborazione: Corte dei conti - Ufficio speciale di controllo di cui all'art. 162, co.5 del d.lgs. n. 50/2016.*

La selezione del contraente è avvenuta, in entrambi i casi, con gara informale. Emerge dagli atti che l'ASI ha affidato le attività da svolgere per 1 commessa ad un Raggruppamento Temporaneo di Imprese; tra gli operatori economici di tale raggruppamento vi è una Società che si è aggiudicata anche la seconda commessa.

La classifica di segretezza è di primo/secondo livello e risulta attribuita con apposito decreto di segretazione.

<b>Indicatore livello di segretezza o SMS</b>	<b>R</b>	1
	<b>RR</b>	1
	<b>S</b>	0
	<b>SS</b>	0
	<b>SMS</b>	0

*Elaborazione: Corte dei conti - Ufficio speciale di controllo di cui all'art. 162, co.5 del d.lgs. 50/2016.*

Si rileva che per entrambe le commesse gli atti sono stati presentati all'Ufficio per il controllo preventivo di legittimità, dopo 67 giorni dall'approvazione/sottoscrizione del contratto.

**Versione declassificata, mediante nota prot. 284/RO/2020, a decorrere dall'11 novembre 2020**

Con riguardo alla struttura finanziaria dei contratti in argomento l'ASI non risulta essere intervenuta nel biennio di riferimento in variazione degli stessi.

L'impiego delle risorse complessivamente attivate in relazione ai contratti in esame è riassunto nella tabella seguente.

	2018		2019	
	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti
TOTALE (€)	€ 0,00	€ 0,00	€ 740.940,79	740.940,79

Fonte dati: ASI- Elaborazione: Corte dei Conti - Ufficio speciale di controllo di cui all'art. 162, co.5 del d.lgs. n. 50/2016.

Nei singoli esercizi finanziari in esame si riscontra un perfetto equilibrio tra il volume degli impegni assunti e quello dei pagamenti effettuati, evidenziando una percentuale di attuazione finanziaria pari al 100 per cento.

In conclusione, in merito ai contratti trasmessi da ASI si osserva che gli stessi risultano ancora in corso di svolgimento e che lo stato di avanzamento dei lavori risulta, al tempo della presente analisi, in linea con quanto programmato.

#### **4.2.8 Società Gestione Impianti Nucleari**

L'analisi svolta nella presente relazione per la Società Gestione Impianti Nucleari s.p.a (nel prosieguo brevemente SOGIN) ha riguardato 1 atto.

La società, in sede di compilazione del questionario trasmesso dall'Ufficio ha fornito il riepilogo degli aspetti operativi sottesi alla commessa, evidenziando l'assenza di criticità.

Il contratto sopra richiamato riguarda l'affidamento di una fornitura di servizi. La selezione del contraente è avvenuta con procedura negoziata e la classifica di segretezza, attribuita con disposizione di sicurezza del 2014, è di primo livello.

***Versione declassificata, mediante nota prot. 284/RO/2020, a decorrere dall'11 novembre 2020***

La conclusione dei lavori è stata prevista per novembre 2021, alla data del 31/12/2019, i lavori risultano eseguiti completamente. Al riguardo la Società riferisce che “è stata stipulata una variante...entro il 20 per cento dell'importo totale (quinto d'obbligo) in data 05.06.2020”, non trasmessa a questo Ufficio.

Con riguardo a taluni altri contratti non trasmessi al controllo, la Società, in sede di contraddittorio, riferisce che trattasi di “varianti economiche esperite con la precedente normativa di cui al d.lgs. 163/2006 e s.m.i., nelle more dell'ottenimento delle necessarie autorizzazioni (CIS, NOSI, ecc...) per l'esecuzione delle attività da parte dei nuovi soggetti aggiudicatari”.

In merito si ribadisce la competenza di questo Ufficio all'esercizio del controllo preventivo di legittimità anche con riguardo agli atti modificativi o alle varianti afferenti a contratti, recanti classifica di segretezza ovvero sottoposti a speciali misure di sicurezza, stipulati antecedentemente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 50 del 2016.

Infatti, la prosecuzione dell'efficacia delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 163 del 2006 può ritenersi ammissibile per atti che non presentino caratteristiche di riservatezza, ma non può ammettersi per la diversa tipologia di atti affidati alla competenza di questo Ufficio, essendo chiara la volontà del legislatore, di sottoporre questi ultimi, senza alcuna eccezione, ad un vaglio preventivo, ulteriore a quello esclusivamente riferito ai profili di correttezza, regolarità ed efficacia della gestione contemplato dalla normativa previgente.

*Versione declassificata, mediante nota prot. 284/RO/2020, a decorrere dall'11 novembre 2020*

## 5. CONCLUSIONI

1. Con la presente Relazione al Parlamento si è dato compimento all'innovativo orientamento assunto del Legislatore che, con la previsione di cui all'articolo 162 del d.lgs. n. 50 del 2016, ha stabilito, per quanto attiene ai contratti secretati, di concentrare nella competenza di un unico Ufficio della Corte dei conti, tanto il controllo preventivo di legittimità quanto quello successivo sulla regolarità, correttezza ed efficacia della gestione. Ciò premesso, questo Ufficio si configura come un osservatorio privilegiato sulla intera procedura di secretazione, dalla apposizione della classifica, sino al completo dispiegarsi degli effetti attesi dal contratto stesso: ciò ha consentito di rilevare compiutamente le prassi di cui le Amministrazioni si sono avvalse nel periodo oggetto di esame, potendone evidenziare gli aspetti problematici, nell'intento di fornire un quadro per quanto possibile esaustivo del fenomeno.

2. Alle oggettive difficoltà dovute al periodo emergenziale si deve aggiungere un ulteriore elemento di problematicità: l'incompletezza dei dati trasmessi da alcune Amministrazioni per quanto concerne gli atti soggetti al controllo di gestione. Gli aspetti risultati particolarmente carenti hanno riguardato la valutazione della correttezza procedimentale, la struttura finanziaria, il grado di attuazione delle procedure e, dunque, dell'efficienza e regolarità della gestione di esse. Incomplete sono risultate, non di rado, le relazioni esplicative richieste a corredo dei questionari.

E' auspicabile, nel prosieguo dei controlli, una maggiore trasparenza delle informazioni anche attraverso una costante collaborazione con gli Organi di sicurezza.

3. Nel merito specifico dell'attività svolta, è da sottolineare come l'incrocio puntuale tra i dati derivanti dal controllo preventivo di legittimità e quelli risultanti dal vaglio successivo sulla gestione, abbia reso possibile avere contezza di casi in cui alcuni Enti e Amministrazioni non avevano proceduto, come prescritto, alla trasmissione per il visto preventivo di questa Corte dei decreti approvativi di atti negoziali modificativi di contratti stipulati in vigenza del precedente Codice dei contratti pubblici.

Gli Enti e le Amministrazioni predetti, a fronte di specifiche note istruttorie, ritenevano che, trattandosi di varianti o modifiche di contratti stipulati antecedentemente all'entrata in

**Versione declassificata, mediante nota prot. 284/RO/2020, a decorrere dall'11 novembre 2020**

vigore del d.lgs. n. 50 del 2016, tali atti fossero ancora soggetti alla previgente normativa e, quindi, esclusivamente agli adempimenti richiesti ai fini del controllo successivo dall'art. 17 del d.lgs. n. 163 del 2006.

Con l'occasione questo Ufficio, nel confermare la propria competenza all'esercizio del controllo preventivo di legittimità, anche con riguardo alla predetta tipologia di atti, ha avuto modo di ribadire come la prosecuzione dell'efficacia delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 163 del 2006 possa ammettersi per atti negoziali che non presentino caratteristiche di riservatezza ma non per quelli oggetto di classifica di segretezza o di speciali misure di sicurezza. Per essi, infatti, stante la peculiare natura, risulta chiara la volontà del Legislatore che, nell'adottare il nuovo Codice dei contratti pubblici, ha introdotto, senza alcuna eccezione, un vaglio preventivo, ulteriore a quello riferito ai profili di correttezza, regolarità ed efficacia della gestione già previsto in precedenza.

In relazione a ciò, appare necessario l'avvio di una interlocuzione con le Amministrazioni, adottando, ove necessario, iniziative volte al richiamo al controllo degli atti non tempestivamente trasmessi; resta comunque, necessaria la collaborazione anche da parte delle strutture preposte al controllo amministrativo e contabile, per le quali, nell'effettuazione delle attività di verifica di propria competenza, dovrebbe costituire elemento critico la mancata trasmissione degli atti a questo Ufficio.

4. Una rilevante questione affrontata principalmente in sede di controllo preventivo ha riguardato i profili di raccordo tra le esigenze di sicurezza nazionale ed il ricorso alle procedure di affidamento negoziate, profili rilevanti ai fini del vaglio di legittimità in relazione alle modalità di applicazione della deroga prevista in materia dal citato art. 162. È da precisare, in proposito, che la caratteristica di riservatezza delle attività, necessario presupposto della deroga predetta, deve essere esplicitata e motivata, non risultando sufficiente il richiamo generico alle peculiarità dell'atto.

Peraltro, tale requisito deve essere rintracciabile non solo nel decreto di segretazione (sottoposto a controllo di questa Corte per classifiche superiori a "riservato") ma anche nella determina a contrarre, provvedimento prodromico all'avvio della procedura di affidamento nell'ambito del quale, secondo il disposto dell'art. 32, comma 2, del Codice dei contratti,

**Versione declassificata, mediante nota prot. 284/RO/2020, a decorrere dall'11 novembre 2020**

devono essere individuati tutti gli elementi essenziali dell'atto negoziale oltreché i criteri di selezione degli operatori economici e delle offerte.

5. Come già evidenziato nelle precedenti relazioni, le Amministrazioni tendono a motivare sinteticamente gli affidamenti diretti, limitandosi ad indicare il soggetto contraente come l'unico qualificato a garantire il buon esito delle attività ovvero sostenendo la presenza di vincoli di esclusiva o di diritti proprietari, tali da escludere, a monte, la possibilità di avviare un confronto competitivo tra più operatori economici.

Ciò premesso, nell'ambito di alcune attività istruttorie, è apparso doveroso precisare come la salvaguardia delle esigenze di sicurezza non possa essere considerata elemento sufficiente ad escludere, a priori, ogni forma di concorrenzialità. In merito, lo stesso articolo 162 prevede che, ancorché si tratti di atti classificati ovvero sottoposti a speciali misure di segretezza, l'affidamento diretto della commessa è subordinato alla preliminare verifica di almeno una delle seguenti condizioni:

- peculiare natura dell'attività oggetto del contratto, così da implicare la gestione di informazioni, sotto il profilo della segretezza o della sicurezza, tali da non consentire una seppur minima diffusione delle informazioni necessarie ad attivare un confronto;
- effettiva possibilità di esperire una selezione comparativa tra gli operatori esistenti nel settore, sempreché in numero almeno pari a cinque.

7. Nel caso, poi, che l'affidamento diretto sia stato motivato da fattori di natura tecnica, si ribadisce che le ragioni alla base della scelta predetta devono trovare fondamento nella specificità delle prestazioni oggetto del contratto e, in particolare, nella effettiva sussistenza di privative industriali. A tal fine, inoltre, pur tenendo conto delle peculiarità della tipologia di atti negoziali in esame, si sottolinea come debba essere evitato, per quanto possibile, il ricorso a strutture contrattuali che, riducendo la possibilità per l'Amministrazione di rivolgersi ad una pluralità di operatori o di soluzioni, creino condizioni di c.d. *lock in*.

8. Nella fase istruttoria del controllo preventivo, inoltre, numerose sono state le osservazioni dell'Ufficio riguardanti le fattispecie di variazione in aumento nel limite del quinto del valore contrattuale, come previsto dall'art. 106, comma 12, d.lgs. n. 50 del 2016; anche per tali variazioni – che la citata disposizione prevede esplicitamente rientrino nella

**Versione declassificata, mediante nota prot. 284/RO/2020, a decorrere dall'11 novembre 2020**

discrezionalità dell'Amministrazione appaltante e non costituiscano causa di risoluzione del contratto stesso da parte dell'appaltatore - si è ribadita l'esigenza di motivare adeguatamente il provvedimento, ai fini di un puntuale riscontro degli importi aggiuntivi rispetto alle condizioni pattuite nel contratto principale.

In merito, si è precisato che l'aumento contrattuale sull'oggetto del contratto, pur incrementando le prestazioni in esso dedotte, non ne estende contestualmente la durata: questa, in genere, dovrebbe restare fissata al termine originario. Da ciò consegue l'esigenza, al fine di non alterare le condizioni iniziali dell'affidamento, di motivare specificamente un eventuale spostamento della scadenza dei termini contrattuali, in conseguenza dell'incremento delle prestazioni.

9. Con una certa frequenza, inoltre, è stato rilevato come, in presenza di una c.d. "proroga tecnica", disposta per il tempo necessario all'espletamento della gara per la stipula del nuovo contratto, le Amministrazioni abbiano fatto ricorso all'aumento del quinto contrattuale al fine di acquisire le risorse finanziarie sufficienti a garantire la fruizione di determinati servizi, senza soluzione di continuità rispetto alla scadenza ordinaria.

Sempre con riguardo alle fattispecie delle "proroghe tecniche", l'Ufficio ha evidenziato come esse siano ammissibili soltanto nella misura in cui costituiscano l'unico rimedio praticabile, al fine di garantire la continuità di una funzione o di un servizio pubblico essenziale; in particolare quando, per fatti non imputabili all'Amministrazione, vi sia un imprevisto prolungamento dell'*iter* della gara.

In relazione a quanto precede, è stata evidenziata, inoltre, la necessità che siano sempre attentamente valutati i presupposti per il ricorso alle predette proroghe, valendo al riguardo gli orientamenti della Sezione di controllo di legittimità della Corte dei conti (v. deliberazione n. 10 del 2015); tali orientamenti trovano conferma tanto nella giurisprudenza amministrativa, quanto in alcune deliberazioni (*ex multis*, Cons. St., Sez. V, 11 maggio 2009, n. 2882) dell'AVCP (29 gennaio 2014 e 24 luglio 2013).

In varie fattispecie, l'Ufficio ha richiamato le Amministrazioni ad attuare ogni azione necessaria alla tempestiva conclusione delle procedure di gara, in modo da evitare il reiterato ricorso alle proroghe.

**Versione declassificata, mediante nota prot. 284/RO/2020, a decorrere dall'11 novembre 2020**

10. Oggetto di rilievi sono stati anche gli atti addizionali predisposti ai sensi dell'art. 106, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 50 del 2016, in merito alla motivazione della sussistenza dei presupposti per il legittimo ricorso all'istituto della variante. Come noto, la citata disposizione del Codice degli appalti, anche alla luce della direttiva comunitaria n. 24/2017/UE, definisce "varianti" esclusivamente le modifiche contrattuali determinate da circostanze impreviste e imprevedibili, quali la sopravvenienza di nuove disposizioni legislative o regolamentari o di provvedimenti di Autorità od Enti preposti alla tutela di interessi rilevanti.

Si è sottolineata, inoltre, l'impossibilità di far rientrare e quindi prendere in considerazione quali circostanze impreviste o imprevedibili, variazioni dei fabbisogni delle Amministrazioni che non dipendono da fatti esterni sopravvenuti. Tali circostanze, peraltro, possono normativamente essere ricondotte più opportunamente ad istituti differenti, quali la procedura per lavori analoghi (art. 63, co. 4) o la modifica per lavori supplementari (art. 106, co. 1, lett. b) o ancora le modifiche legate ad errori progettuali (art. 106, co. 2, lett. b).

11. Sempre nella stessa materia, l'Ufficio, nel corso dell'attività istruttoria, ha evidenziato come, ai sensi dello stesso art. 106, l'incremento dei costi derivante dall'introduzione di varianti al contratto non possa superare il 50 per cento del valore iniziale, richiamando le Amministrazioni a fornire dettagliata documentazione comprovante tanto la necessità della variazione intervenuta, quanto la relativa congruità delle spese connesse ad essa.

12. Con riguardo alla previsione nel contratto principale di lotti opzionali, è stato ribadito che occorre esplicitare le motivazioni in ordine all'esercizio delle opzioni predette, attualizzando le valutazioni effettuate al momento della sottoscrizione del contratto, motivazioni che avevano condotto a qualificare come non prioritarie le prestazioni oggetto dei lotti opzionali.

Le prestazioni predette, infatti, consentono, per loro natura, di rendere flessibile l'assetto contrattuale rispetto alle esigenze dell'Amministrazione, soprattutto in presenza di fabbisogni non facilmente quantificabili *ex ante*, ma non possono includere attività che si ritengano essenziali per la realizzazione delle finalità perseguite con il contratto originario né, tantomeno, eccedenti la rimodulazione delle risorse previste dal contratto stesso.

***Versione declassificata, mediante nota prot. 284/RO/2020, a decorrere dall'11 novembre 2020***

13. Una problematica emersa in maniera piuttosto marcata, proprio in esito al controllo successivo riguarda la eccessiva dilatazione dei tempi di attuazione dei contratti. Si tratta di un elemento che, da una parte, rivela la difficoltà delle Amministrazioni nel programmare l'esatto evolvere, nel tempo, dei lavori/servizi e, dall'altra, determina una elevata incertezza nella stima del completamento dei lavori/servizi programmati. Nell'ambito di contratti onerosi e di lunga durata questo fenomeno può determinare un ampliamento della spesa iniziale, in genere proporzionale ai maggiori tempi necessari per la conclusione delle attività.

14. In numerose circostanze, infine, le Amministrazioni sono state richiamate a trasmissione gli atti al controllo in tempi congrui, tali da consentire all'Ufficio di poter esercitare pienamente il controllo preventivo di legittimità e di limitare il ricorso all'anticipata esecuzione del contratto.

In taluni casi, infatti, le Amministrazioni si sono avvalse di tale strumento, dando avvio alle attività prima della stipula del contratto e dell'acquisizione dell'efficacia dell'atto che si verifica solo dopo l'apposizione del visto di legittimità.

In merito, è stato evidenziato come l'anticipata esecuzione abbia natura eccezionale e debba trovare sempre giustificazione nell'urgenza improcrastinabile di dare immediato soddisfacimento alle esigenze dell'Amministrazione.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



\*180700122230\*