



SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

dott. Antonio Buccarelli	Presidente
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	Consigliere
dott.ssa Vittoria Cerasi	Consigliere
dott.ssa Maura Carta	Consigliere
dott.ssa Rita Gasparo	Primo Referendario
dott. Francesco Liguori	Primo Referendario
dott.ssa Adriana Caroselli	Referendario
dott.ssa Iole Genua	Referendario (relatore)

a seguito dell'adunanza pubblica del 25 luglio 2024 ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

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

VISTO il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, art. 3;

VISTA la legge 24 novembre 2000, n. 340, art. 27;

VISTO il d.lgs. 30 giugno 2011, n. 123;

VISTI il regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440 e il regio decreto 23 maggio 1924, n. 827;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo n. 14/CONTR/2000, e successive modifiche;

ESAMINATO il decreto n. n. 310427 del 10.5.2024 con cui il Comandante del Reparto Tecnico Logistico Amministrativo Lombardia della Guardia di Finanza ha approvato il contratto di locazione novennale (rep. n. 44 del 29 ottobre 2021) dell'immobile, sito in Milano, Corso Sempione

n. 25, stipulato in data 29 ottobre 2021, con riferimento al periodo dal 1° novembre 2021 al 31 ottobre 2030, tra la Guardia di Finanza - Reparto Tecnico Logistico Amministrativo Lombardia (parte conduttrice) e l'INAIL, parte locatrice.

VISTI il foglio di rilievo formulato dal Magistrato Istruttore (prot. n. 10210 del 2.7.2024) e i chiarimenti dell'Amministrazione (prot. GdF n. 474757 del 16.7.2024; prot. CdC n. 10767 pari data);

VISTA la relazione istruttoria del Magistrato istruttore prot. C.d.C. n. 10937 del 22.7.2024 contenente proposta di deferimento della questione al Collegio;

VISTA l'istanza di deferimento al Collegio formulata dal Consigliere delegato con nota prot. C.d.c. n. 10942 del 23.7.2024;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 200 del 23 luglio 2024 di convocazione del Collegio in adunanza pubblica per l'esame dell'atto e la pronuncia sul visto e la registrazione;

UDITI, in rappresentanza dell'Amministrazione, il Ten. Col. Alfonso D'Ambrosio (Capo Ufficio Logistico del Re.T.L.A. Lombardia) e il Maggiore Veronica Giuseppina Palella (Capo Ufficio Amministrativo Re.T.L.A. Lombardia);

UDITO il magistrato relatore, dott.ssa Iole Genua;

PREMESSO IN FATTO

1. In data 14 maggio 2024 (prot. Cdc n. 7671 del 14.5.2024) è stato presentato al controllo preventivo di legittimità della Sezione regionale di controllo per la Lombardia, ai sensi della legge 14 gennaio 1994, n. 20, art. 3, comma 1, lett. g), il decreto n. 310427 del 10.05.2024 con il quale il Comandante del Reparto Tecnico Logistico Amministrativo Lombardia della Guardia di Finanza ha approvato il contratto di locazione novennale (rep. n. 44 del 29 ottobre 2021) dell'immobile, sito in Milano, Corso Sempione n. 25, stipulato in data 29 ottobre 2021 - con riferimento al periodo 1.11.2021 - 31.10.2030 - tra la Guardia di Finanza - Reparto Tecnico Logistico Amministrativo Lombardia (parte conduttrice) e l'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro, parte locatrice. Il contratto ha ad oggetto la locazione del compendio immobiliare (NCEU: foglio 306, part. 222, sub 701, cat. B/4, Classe 2, consistenza 17.540 mc, superficie catastale 4.582 mq, rendita catastale C 40.764,01, piani T-6-S1, e al foglio 306, part. 222, sub 702, categoria D/1, rendita catastale C 70,00 e, per quanto concerne l'area pertinenziale, al Catasto Terreni del Comune di Milano, foglio 306, part. 222; fonte dati: contratto rep. n. 44/2021) adibito a sede del Comando Interregionale dell'Italia Nord Occidentale della Guardia di Finanza, a fronte di un canone annuo di euro 529.962,25, per un complessivo importo di euro 4.769.660,25.

1.1. In via preliminare, appare opportuno ripercorrere i più recenti passaggi della titolarità del cespite in questione, ricostruiti attraverso l'esame della documentazione istruttoria prodotta dall'Amministrazione:

- il compendio immobiliare è stato acquisito al Fondo Immobili pubblici (FIP) nell'ambito di un'operazione di dismissione da parte dello Stato realizzata nell'anno 2004;
- in virtù di un contratto di locazione stipulato in data 28.12.2004 tra l'Agenzia del demanio (conduttore unico) e il Fondo Immobili pubblici (locatore), l'immobile ha continuato a essere adibito a sede del Comando Interregionale Italia Nord-Occidentale della Guardia di Finanza;
- in data 27.6.2013 il bene è stato venduto dal FIP a Mediocredito Italiano s.p.a., che lo ha poi concesso in leasing immobiliare a Finalca s.r.l. con contratto sottoscritto in pari data;
- in data 13.10.2021 l'INAIL ha acquistato la proprietà del bene;
- in virtù del passaggio di proprietà dell'immobile in favore dell'INAIL, la Guardia di Finanza ha assunto a tutti gli effetti il ruolo di conduttore nei confronti della nuova proprietà stipulando il contratto di locazione oggetto dell'odierno esame (cfr. nulla osta Agenzia del Demanio, pagg. 6-7).

2. Tanto premesso, rilevato il considerevole lasso temporale intercorso tra la data di stipula del contratto di locazione (29 ottobre 2021), quella di presa in consegna dell'immobile (3 novembre 2021) e quella di approvazione del contratto (10 maggio 2024), il Magistrato Istruttore ha invitato l'Amministrazione a fornire chiarimenti al riguardo (foglio di rilievo prot. n. 10210 del 2.7.2024); ha inoltre chiesto di chiarire quale fosse l'organo o l'articolazione territoriale dell'amministrazione che, al tempo della stipulazione, risultava competente all'approvazione del contratto, con richiesta di indicazione e messa a disposizione della fonte attributiva della competenza.

3. L'Amministrazione ha riscontrato la richiesta istruttoria (prot. GdF n. 474757 del 16.7.2024; prot. CdC n. 10767 pari data), esponendo che:

- a) *“al momento della stipula del contratto (29.10.2021), l'organo competente all'approvazione dello stesso era il Comando Generale – Ufficio Approvvigionamenti, ai sensi del punto 3. lett. f della circolare nr. 376539, datata 29.12.2014”*. Nelle more dell'approvazione del contratto, differita per le ragioni rappresentate nella successiva lettera b), è stata disposta una riallocazione delle competenze di firma dei Comandanti di Enti e Distaccamenti amministrativi, con determinazione del Comandante Generale n. 253624 del 31 agosto 2023, seguita dall'ulteriore circolare n. 78837 del 12.3.2024, meramente ricognitiva della competenza dei predetti uffici all'approvazione anche dei contratti di locazione;
- b) le ragioni della distanza temporale tra la data di stipula del contratto e la data di relativa approvazione devono essere ricondotte *“alla necessità da parte del Comando Generale – Direzione Approvvigionamenti – Servizio Contratti di reperire taluni documenti relativi all'immobile, necessari alla redazione del decreto. Nello specifico: (1) il certificato prevenzione incendi; (2) le visure per immobile, dalle quali si evincessero i dati identificativi del medesimo e la*

proprietà, entrambi richiesti con nota nr. 57404/66, datata 25.02.2022, a questo Reparto (allegato 2)". Con nota prot. n. 57404 del 25.02.2022 (allegato 2 alle controdeduzioni) - per effetto della quale si sarebbe originato il ritardo nell'approvazione del contratto - il Comando Generale - Direzione Approvvigionamenti - Servizio Contratti scriveva, infatti, al Reparto Tecnico logistico amministrativo della Lombardia: "Al fine di consentire l'attivazione della procedura per il rinnovo del contratto in titolo codesto reparto è invitato a trasmettere, con ogni possibile urgenza, la seguente documentazione aggiornata alla data corrente: a. certificato di prevenzione incendi, ai sensi del D.P.R. n. 151 del 1.8.2011; b. le visure per immobile, da cui si evincano i dati identificativi del medesimo (foglio, particelle e subalterni) e la proprietà".

In proposito si osserva come risulti certamente singolare la richiesta di acquisire i dati identificativi del bene e della proprietà, già puntualmente dedotti all'interno del contratto. Così come risulta improprio il richiamo "al fine di consentire l'attivazione della procedura per il rinnovo del contratto" nel far riferimento a un contratto invero già stipulato. Deve inoltre prendersi atto della tardività con cui l'organo competente *ratione temporis* all'approvazione del contratto (stipulato in data 29 ottobre 2021) provvedeva a comunicare l'attivazione della procedura di approvazione (25 febbraio 2022).

Di sicuro interesse risulta, invece, la richiesta di acquisizione del titolo autorizzatorio previsto dalla normativa di prevenzione degli incendi, al quale il Comando Generale attribuiva efficacia condizionante ai fini dell'approvazione del contratto, in considerazione delle sottese ragioni di tutela dell'incolumità pubblica. Sul punto in questione si tornerà nel par. 2 della parte in diritto della presente delibera.

Le controdeduzioni hanno inoltre dato conto del carteggio intercorso con il Comando Generale con specifico riferimento al presupposto istruttorio della conformità alla normativa di prevenzione degli incendi, illustrando che "questo Ente, con nota nr. 238376/57, datata 15/04/2022 (allegato 3), ha fornito parziale riscontro (...) facendo riserva di trasmettere la richiamata certificazione, in quanto rientrante in un più ampio piano di adeguamento normativo delle strutture in uso al Corpo sul proprio territorio di competenza" e che "questo Ente, con nota nr. 78279/57, datata 02.02.2023 (allegato 6), ha inizialmente comunicato di essere ancora in attesa del rilascio del certificato da parte dell'organo competente e, successivamente, con nota nr. 319528/66, datata 17.05.2023 (allegato 7), ha trasmesso al Comando Generale il parere favorevole condizionato al progetto antincendio presentato dall'amministrazione, rilasciato con nota nr. 16016, datata 06.04.2023 (allegato 8), dal predetto Comando dei Vigili del Fuoco". Infine, in conseguenza dell'acquisizione di quest'ultimo documento, vista la rimodulazione delle competenze di firma degli uffici periferici, il decreto di approvazione del contratto è stato adottato dal Comandante del Reparto Tecnico logistico amministrativo della Lombardia.

c) Con riferimento al profilo dell'intervenuta esecuzione del contratto anteriormente alla relativa approvazione, le controdeduzioni hanno posto in evidenza la circostanza per cui *"l'immobile oggetto del contratto di locazione è in uso al Corpo già prima della stipula dell'atto in parola. Nello specifico: (1) dal 1978 in quanto immobile demaniale in uso governativo al Corpo; (2) nel 2004 trasferito al fondo immobili pubblici con i D.M. del 15 e del 23 dicembre 2004, adottati ai sensi dell'art. 4 del D.L. n. 351 del 25 settembre 2001, convertito in Legge n. 410 del 23 novembre 2001; (3) nel 2021 acquistato dall'I.N.A.I.L., a definizione del piano di razionalizzazione degli immobili F.I.P., con conseguente risparmio di spesa sul canone di locazione pari a €. 279.312,87/annui" (in nota 2 al testo: "809.275,12€ (canone versato alla Finalca S.p.A.) - 529.962,25€ (canone locazione contratto I.N.A.I.L.)"*.

4. Dall'analisi del decreto n. 310427 in esame emerge che uno dei presupposti giuridico-fattuali specificamente richiamati nella relativa motivazione è rappresentato dal parere favorevole condizionato, rilasciato dal Comando dei Vigili del Fuoco di Milano con nota prot. 16016 del 6 aprile 2023, dal quale l'organo preposto all'approvazione del contratto *"evincesse che è in corso l'iter amministrativo volto alla regolarizzazione e rilascio della certificazione in materia di normativa antincendio, ai sensi del D.P.R. n. 151 del 1.8.2021"*. Da tale atto, assunto dal Comando dei Vigili del Fuoco e trasmesso in allegato alla nota di controdeduzioni, è possibile appurare che quest'ultima autorità *"in esito all'istanza presentata ai sensi del D.P.R. 151/11 e del D.Lgs. 139/06, tendente alla valutazione del progetto relativo alle attività su citate, esaminati gli elaborati grafici e la relazione tecnica allegati, per quanto di competenza ed ai soli fini antincendio" ha espresso un "parere favorevole condizionato alla realizzazione del progetto esaminato purchè siano osservate tutte le norme di sicurezza antincendi applicabili, anche per quanto non esplicitamente rilevabile dalla documentazione allegata all'istanza, e vengano attuate le sottoriportate prescrizioni e condizioni:*

- gli archivi compattabili previsti all'interno del locale dovranno garantire (...) il rispetto integrale delle previsioni della lettera circolare prot. n. 5014 del 05/04/2019 (con particolare riferimento alla classe minima di resistenza al fuoco che dovrà essere non inferiore a quella del relativo compartimento di installazione);

- (...) il locale archivio cartaceo dovrà osservare integralmente anche il D.M. 03/08/2015 (...);

- l'intercapedine antincendi di accessi alla centrale termica a gas metano dovrà essere resa ad uso esclusivo dello stesso locale tramite porta e muratura trasversale a tutt'altezza di adeguata resistenza al fuoco;

- dovrà essere garantito per la centrale termica a gas metano il rispetto integrale del D.M. 08/11/2019 (...)"

La nota del Comando dei Vigili del Fuoco conclude prescrivendo che *"il titolare dell'attività è tenuto a produrre a lavori ultimati e preventivamente all'esercizio dell'attività, la segnalazione certificata d'inizio*

attività ai fini antincendio (SCIA antincendio), in conformità all'art. 4 del D.P.R. 151/11, corredata dalla documentazione prevista nell'allegato II al D.M. 07/08/13".

4.1. Vale la pena a questo punto di evidenziare come già dal verbale di verifica tecnica preliminare alla consegna del compendio immobiliare dalla parte venditrice (Finalca s.r.l.) a quella acquirente (INAIL), stilato in occasione del sopralluogo in data 12.10.2021 cui partecipavano anche rappresentanti della Guardia di Finanza, emergeva la necessità di un adeguamento a fini di prevenzione degli incendi per taluni locali o dispositivi presenti all'interno del complesso (*"per quanto attiene alla prevenzione incendi i rappresentanti della GdF hanno dichiarato che è stato affidato l'incarico di progettazione per l'adeguamento antincendio ai fini del rilascio del Certificato di Prevenzione Incendi per le seguenti attività: autorimessa, gruppo elettrogeno, archivio, cucina/mensa, centrale termica"* (verbale di verifica tecnica preliminare alla consegna, pag. 4).

Dagli atti istruttori acquisiti nell'ambito del presente controllo è emerso che le attività interessate da siffatto adeguamento all'interno della Caserma di Corso Sempione sono rappresentate da:

- un deposito di carta, cartoni e prodotti cartotecnici, archivio di materiale cartaceo, con quantitativi fino a 50.000 kg (categoria B, punto 34, dell'Allegato I al D.P.R. n. 151/2011);
- un gruppo per la produzione di energia elettrica sussidiaria con motori endotermici ed impianti di cogenerazione di potenza complessiva fino a 350 kW (categoria A, punto 49, dell'Allegato I al D.P.R. n. 151/2011);
- impianti per la produzione di calore alimentati a combustibile solido, liquido o gassoso con potenzialità superiore a 350 kW e fino a 700 kW (categoria B, punto 74, dell'Allegato I al D.P.R. n. 151/2011);
- una autorimessa di superficie complessiva coperta fino a 1.000 m² (categoria A, punto 75, dell'Allegato I al D.P.R. n. 151/2011).

4.2. In definitiva, il decreto di approvazione del contratto assume a proprio presupposto non già l'atto conclusivo del procedimento di controllo a fini antincendio - ossia l'atto che era richiesto dal Comando Generale ai fini del completamento della procedura di approvazione del contratto - bensì un parere recante la prescrizione di una serie di adempimenti, all'esito dei quali potrà essere presentata ai Vigili del Fuoco la segnalazione certificata a fini antincendio.

5. Tanto premesso in ordine al contraddittorio con l'Amministrazione, le relative controdeduzioni non sono apparse idonee a superare i rilievi formulati e la questione è stata pertanto deferita al Collegio.

6. In occasione dell'adunanza pubblica del 25 luglio 2024, rispondendo alle specifiche richieste del Collegio, i rappresentanti dell'Amministrazione hanno riferito che l'elaborazione del progetto da sottoporre all'esame dei Vigili del Fuoco è stata affidata ad un professionista esterno nel 2021.

Risulta, infatti, documentato il conferimento, ad opera del Reparto tecnico logistico amministrativo per la Lombardia, di un incarico di "progettazione e redazione di pratiche antincendio finalizzato all'ottenimento/rinnovo del certificato di prevenzione incendi per edifici sedi di reparti della Guardia di Finanza ubicati nella Regione Lombardia". Il relativo contratto (CIG 86371154C6), stipulato in data 22.9.2021, prevede all'art. 4 l'esecuzione della prestazione entro il 31.10.2021, "considerata la necessità di garantire lo svolgimento del servizio entro e non oltre il 31.10.2021" (premesse, punto 8). Risulta, altresì, prodotta una nota a firma del Comandante del Reparto tecnico logistico amministrativo, datata 11 maggio 2023 (prot. n. 303004/2023), che comunica allo studio tecnico incaricato della redazione del progetto che "avendo avuto formale comunicazione circa la valutazione dei progetti, da parte del competente Dipartimento dei VVF di Milano, si invita codesto Studio a ottemperare a quanto previsto al paragrafo 2.3. del Capitolato Tecnico in parola ovvero: a. aggiornamento dei progetti di Prevenzione Incendi secondo le prescrizioni dei VVF; b. definizione dell'elenco e delle specifiche degli interventi per la messa a norma degli edifici; c. definizione delle attività per l'ottenimento o il rinnovo dei C.P.I."

I rappresentanti dell'Amministrazione presenti in adunanza hanno specificato che il citato incarico di progettazione per l'adeguamento antincendio è il medesimo al quale faceva riferimento il già richiamato verbale di verifica tecnica preliminare alla consegna del compendio immobiliare del 12 ottobre 2021, e che il protrarsi dei tempi di riscontro da parte del professionista incaricato sarebbe stato determinato dalla complessità dell'attività progettuale, avente ad oggetto diverse caserme. Hanno, inoltre, rappresentato che, successivamente all'elaborazione del progetto, sarà effettuato un bando di gara per la realizzazione dei necessari adeguamenti, a conclusione della quale sarà possibile presentare la segnalazione certificata di inizio attività prevista dal D.P.R. n. 151 del 2011 ai fini del conseguimento del titolo autorizzatorio. Da ultimo, i militari presenti hanno confermato che i locali oggetto dell'intervento finalizzato ad ottenere il certificato di prevenzione incendi (autorimessa, archivio, cucina e mensa, centrale termica, gruppo elettrogeno) hanno continuato a essere ordinariamente utilizzati dall'Amministrazione senza alcuna soluzione di continuità.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. *Rapporto tra stipulazione, approvazione ed esecuzione dei contratti pubblici.*

1.1. L'iter seguito dall'Amministrazione nell'adozione degli atti oggetto del presente controllo rende evidente lo scostamento rispetto al paradigma procedurale delineato dalla legge, che subordina l'esecuzione dei contratti della pubblica amministrazione alla previa approvazione da

parte dell'autorità amministrativa competente, nonché al superamento del controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti. Premesso che già la anomala ed abnorme distanza temporale tra la data di stipula del contratto e la data di relativa approvazione ha posto rischi di incompatibilità e di conflitto di interessi proprio alla luce della rimodulazione delle competenze, nello specifico, l'operato dell'Amministrazione sul piano del diritto oggettivo si pone in contrasto con le leggi di contabilità di Stato - in particolare con l'art. 19 del regio decreto 18.11.1923, n. 2440, a norma del quale "(...) i contratti (...) non sono obbligatori per l'amministrazione, finché non sono approvati dal ministro o dall'ufficiale all'uopo delegato e non sono eseguibili che dopo l'approvazione", e con l'art. 117 del regio decreto 23.5.1924, n. 827, secondo cui "allorché i contratti sono stati approvati e, ove prescritto, registrati alla Corte dei conti, l'amministrazione provvede alla loro esecuzione" - che individuano un criterio logico-giuridico successivamente recepito nell'ordinamento positivo anche dall'art. 32, comma 12, del decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50, secondo cui "il contratto è sottoposto alla condizione sospensiva dell'esito positivo dell'eventuale approvazione e degli altri controlli previsti dalle norme proprie delle stazioni appaltanti".

1.2. Nonostante tale chiaro disposto legislativo, l'Amministrazione risulta aver portato a esecuzione il contratto anteriormente alla relativa approvazione (la presa in consegna dell'immobile, attestata da apposito verbale, è avvenuta in data 3 novembre 2021, in considerazione del fatto che l'art. 9 del contratto individuava quale termine finale per l'espletamento di tale incombenza il 5 novembre 2021, termine con il quale, conseguentemente, l'Amministrazione avrebbe dovuto coordinare la fase di approvazione del contratto). Non coglie nel segno, al riguardo, l'argomentazione, contenuta nelle controdeduzioni, che sembra giustificare il ritardo nell'approvazione del contratto facendo leva sul fatto che l'immobile risultava essere in uso alla medesima Amministrazione da tempo antecedente alla stipula del contratto con il nuovo locatore, ossia l'INAIL. La circostanza per cui la locazione ha ad oggetto il medesimo bene già in uso all'odierno conduttore, infatti, non elimina l'elemento giuridico-fattuale del sopravvenire di un nuovo negozio giuridico, soggetto agli stessi obblighi di legge previsti per ogni nuovo contratto, nel caso di specie l'approvazione. Peraltro, oltre che sotto il profilo giuridico, emergono dal nuovo contratto importanti elementi tecnici e fattuali che, come meglio si vedrà, non possono sfuggire alla valutazione di un controllo preventivo.

1.3. Appare anche opportuno evidenziare che la rilevata violazione di legge non costituisce un vizio di carattere meramente procedurale, in ragione della rilevanza sostanziale che l'approvazione del contratto riveste ai fini della legittimità dell'operazione negoziale, rappresentando la stessa "una forma di controllo tipica dei contratti delle amministrazioni statali (...) esitante nell'adozione del decreto di approvazione del contratto, posta in essere necessariamente in un momento successivo alla

sottoscrizione del contratto" e avente "ad oggetto la verifica della legittimità dell'operato della stazione appaltante nonché la corrispondenza tra il contenuto del contratto oggetto della procedura di affidamento e quanto stipulato tra le parti" (ex plurimis, Sez. reg. contr. Umbria, deliberazione n. 101/2023/PREV). Più precisamente, gli articoli 104, 107 e 113 del R.D. 23 maggio 1924, n. 827 configurano il decreto di approvazione quale atto preordinato allo svolgimento delle seguenti forme di controllo sul contratto:

- controllo di legittimità, in quanto diretto a verificare la regolarità della stipulazione e la conformità delle clausole negoziali con i capitoli d'onere e le altre condizioni prestabilite (art. 107 R.C.G.S.);

- controllo di merito, nella misura in cui esso svolge un esame sulla convenienza o l'opportunità di dar seguito o meno al contratto stipulato, come dimostra la possibilità di diniego "per gravi motivi di interesse pubblico o dello Stato" (art. 113 R.C.G.S.), a prescindere dalla regolarità o meno del contratto;

- amministrazione attiva, atteso che il decreto approvativo costituisce lo strumento per definire l'entità della spesa e, di norma, per effettuare il relativo impegno (art. 104 R.C.G.S., secondo cui i contratti non possono essere approvati e resi esecutivi ove manchino i corrispondenti fondi di bilancio).

1.4. Da tale quadro normativo discende che l'avvio dell'esecuzione del contratto anteriormente alla relativa approvazione oblitera una fondamentale fase di controllo interno, riducendo, al contempo, a mera formalità il controllo esterno della Corte dei conti, che proprio sul provvedimento approvativo è tenuta a esercitare il proprio controllo di legittimità, al quale, non a caso, la Costituzione e la legge attribuiscono carattere preventivo, ossia preliminare alla produzione di effetti giuridici. L'importanza sostanziale dei presidi di controllo sull'amministrazione attiva appare, peraltro, ancor più evidente nei casi in cui, come quello in esame, venga in considerazione l'interesse alla protezione di beni giuridici di portata inestimabile, come quello alla tutela della vita umana, dell'incolumità pubblica e della sicurezza sui luoghi di lavoro (art. 13 d.lgs. 8 marzo 2006, n. 139).

1.5. Ciò posto, anche nella recente delibera n. 180/2024/PREV, pronunciata sul decreto di approvazione di un contratto di locazione passiva di un immobile adibito ad alloggi di servizio per il personale in forza ai Reparti della sede di Milano, questa Sezione ha avuto occasione di osservare che la formulazione della circolare n. 376539 del 29.12.2014 dell'Ufficio approvvigionamenti del Comando Generale della Guardia di Finanza, avente ad oggetto "Contratti di locazione e comodato di immobili privati adibiti ad uso caserme e/o autorimesse della Guardia di Finanza", nella parte in cui antepone la presa in consegna del bene - e quindi l'esecuzione del contratto - all'approvazione di

quest'ultimo, appare suscettibile di generare ambiguità circa la corretta scansione procedimentale che gli uffici sono chiamati a seguire in occasione della stipulazione di contratti di locazione e comodato. Al riguardo, tale circolare stabilisce, infatti, che *“il contratto, unitamente alla documentazione di cui alla precedente lettera e), nonché al verbale di presa in consegna dell'immobile, deve essere inviato al Comando Generale – IV Reparto – Ufficio Infrastrutture e all'Ufficio Approvvigionamenti. Dopo aver acquisito il preventivo assenso all'impegno pluriennale di fondi (...) si provvederà a formalizzare il decreto di approvazione e contestuale impegno, corredato del relativo titolo di spesa”* (cap. 3, paragrafo f) *“Stipula ed approvazione del contratto”*, pag. 24). Può ritenersi che una siffatta disposizione interna, la quale suggerisce che il decreto di approvazione del contratto possa essere cronologicamente successivo alla presa in consegna del bene, possa aver ingenerato negli uffici amministrativi il radicarsi di una convinzione circa la conformità a legge di un simile operato. Di tale elemento, pertanto, la Sezione ritiene di dover tener conto nella valutazione complessiva dell'operato dell'Amministrazione nell'adozione del provvedimento oggetto di controllo.

Cionondimeno, è necessario ribadire ancora una volta che i provvedimenti soggetti al controllo preventivo di legittimità non possono essere posti in esecuzione prima della conclusione del procedimento di controllo, difettando del requisito dell'efficacia (*ex plurimis*, Sez. centr. contr., n. 10/2009/P). Far pervenire l'atto all'Ufficio di controllo in data successiva alla relativa esecuzione non è coerente con la funzione stessa del controllo preventivo di legittimità ed espone l'amministrazione procedente alle conseguenze della mancata registrazione dell'atto stesso.

2. *Utilizzo dell'immobile in assenza della certificata conformità alla normativa di prevenzione degli incendi.*

2.1. Per quanto ovvio, può essere utile ricordare che il controllo preventivo di legittimità si estende anche agli atti che costituiscono antecedenti causali del provvedimento che ne è oggetto, nella misura in cui essi producono effetti sul provvedimento sottoposto al controllo ai sensi dell'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20. Allo stesso modo, il controllo sui decreti *“che approvano contratti delle amministrazioni dello Stato”* ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. g), della legge n. 20 del 14 gennaio 1994 si estende al contratto oggetto del provvedimento di approvazione, onde verificarne la conformità a legge (*ex plurimis*, Sez. reg. contr. Lombardia, n. 52/2018/PREV, n. 12/2020/PREV, n. 180/2024/PREV; Sez. reg. contr. Umbria n. 104/2023/PREV).

Ciò considerato, l'attenzione della Sezione, sin dalla fase istruttoria, si è appuntata, oltre che sul presupposto della conformità del bene alla normativa in materia di prevenzione degli incendi - non a caso ritenuto condizionante ai fini dell'approvazione del contratto dall'organo a ciò competente - anche sui contenuti del contratto quali espressione della libera volontà delle parti, e in particolare sulle clausole che pongono a carico del conduttore l'onere di attivarsi al fine di conseguire ogni licenza e autorizzazione prescritta dalla legge per la gestione del complesso immobiliare e per

l'esercizio dell'attività svolta all'interno dell'immobile, e che - presumibilmente proprio in ragione delle riconosciute carenze dell'immobile riscontrate all'atto del passaggio al nuovo proprietario - gli attribuiscono il diritto a una riduzione del canone in caso di mancato utilizzo di parti dell'immobile per impossibilità non dovuta a proprio fatto o colpa. Si tratta, segnatamente, dell'art. 15 (*Autorizzazioni e Licenze – contratti per utenze*), primo comma, del contratto di locazione in esame, il quale dispone che *“è posto altresì a carico del Conduttore ogni onere di ottenere e/o conservare e rinnovare, per tutta la durata del rapporto di locazione, qualsiasi licenza o autorizzazione per la conduzione e gestione del complesso immobiliare e per l'esercizio della propria attività e comunque qualsiasi altra autorizzazione prescritta da parte delle Pubbliche Autorità o dalla legge. Il Conduttore si obbliga inoltre, laddove necessario, anche a causa di nuove normative, ad entrare in possesso dei relativi provvedimenti (es. certificato prevenzione incendi, nulla-osta igienico sanitario etc.), attivando le relative procedure per il rilascio, da parte delle Autorità od Organi competenti, dei relativi provvedimenti”* e dell'art. 16 (*Impossibilità di utilizzo*), primo comma, secondo cui *“in caso di impossibilità di utilizzo di tutto o parte dell'immobile (...) non dovuta a fatto o colpa del Conduttore, quest'ultimo comunicherà prontamente tale circostanza al Locatore e, se tale impossibilità di utilizzo si protrarrà per un periodo superiore a 45 giorni, il Conduttore avrà diritto ad una riduzione del canone in relazione alla parte dell'immobile inutilizzabile a decorrere dal giorno in cui si verificherà l'impedimento e fino alla sua soluzione”*. Il controllo sul contratto appare tanto più necessario in presenza di clausole dedicate alla cura di interessi di natura pubblicistica, quali quelli all'incolumità pubblica e alla tutela delle ragioni erariali, che trascendono il profilo meramente privatistico della traslazione degli oneri amministrativi ed economici connessi all'utilizzabilità del bene, liberamente negoziabile fra le parti entro i limiti individuati dalla legge.

2.2. Si è già evidenziato nel par. 4 della parte in fatto della presente delibera, con riferimento al profilo della conformità dell'immobile alla normativa di prevenzione degli incendi, come il decreto in esame si fonda sull'avvenuta acquisizione non già del definitivo titolo autorizzatorio prescritto dalla legge, bensì di un parere favorevole condizionato reso dal competente Comando dei Vigili del Fuoco (prot. VV.FF. 16016 del 6.4.2023; prot. GdF n. 232955 del 7.4.2023); l'ottenimento del titolo autorizzatorio risulta, invece, condizionato all'adeguamento di taluni locali alle condizioni ivi indicate.

2.3. È utile evidenziare a questo punto come nell'architettura del D.P.R. 1.8.2011, n. 151 (*Regolamento recante semplificazione della disciplina dei procedimenti relativi alla prevenzione degli incendi*), il menzionato atto dei Vigili del Fuoco si collochi nella preliminare fase di valutazione dei progetti che *“gli enti ed i privati responsabili delle attività di cui all'Allegato I, categorie B e C, sono tenuti a richiedere con apposita istanza, al Comando”* allorché questi *“comportino un aggravio delle preesistenti condizioni di sicurezza antincendio”* (art. 3).

2.4. La successiva fase procedurale prevista dal regolamento di semplificazione è rappresentata dall'obbligo - posto in capo ai soggetti tenuti all'adempimento delle norme in materia di prevenzione incendi in quanto responsabili di attività che costituiscono luoghi di vita collettiva - di presentare, prima dell'inizio dell'attività, una segnalazione certificata di inizio attività ai fini antincendio ("SCIA antincendio"), la quale, al sussistere dei requisiti di legge, integra il titolo autorizzativo per l'esercizio di tutte le attività che ricadono nell'Allegato I del regolamento.

È noto che, in un'ottica di semplificazione, il D.P.R. n. 151 del 2011 ha introdotto un elenco (contenuto nel relativo Allegato I, recante l'elenco delle attività soggette alle visite e ai controlli di prevenzione incendi) ricognitivo delle attività e delle tipologie di immobili soggetti alla normativa in materia di prevenzione incendi, suddividendo gli stessi in tre categorie di rischio crescente classificato nelle categorie A, B e C. Dispone, infatti, l'art. 2, comma 3, del menzionato D.P.R. che *"le attività sottoposte ai controlli di prevenzione incendi si distinguono nelle categorie A, B e C, come individuate nell'Allegato I in relazione alla dimensione dell'impresa, al settore di attività, alla esistenza di specifiche regole tecniche, alle esigenze di tutela della pubblica incolumità"*. Alla classificazione dell'attività all'interno di una delle tre categorie consegue la tipologia di adempimenti prevista dal regolamento, che, secondo un criterio di proporzionalità, adegua l'intensità dei controlli, da svolgersi a cura dell'autorità preposta, al settore e alle dimensioni dell'attività medesima (dimensioni determinate, ad esempio, in ragione della quantità di personale impiegato nell'attività, delle dimensioni dell'edificio in cui l'attività è svolta, del tipo di materiali stoccati al suo interno).

Si rammenta che l'articolo 16 (*Procedure di prevenzione incendi*) del d.lgs. 8 marzo 2006, n. 139, recante il riassetto delle disposizioni relative alle funzioni ed ai compiti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, prevede al comma 2 che *"con uno o più decreti del Presidente della Repubblica, da emanare a norma dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dell'interno, sentito il Comitato centrale tecnico-scientifico per la prevenzione incendi, sono individuati i locali, le attività, i depositi, gli impianti e le industrie pericolose, in relazione alla detenzione ed all'impiego di prodotti infiammabili, incendiabili o esplosivi che comportano in caso di incendio gravi pericoli per l'incolumità della vita e dei beni ed in relazione alle esigenze tecniche di sicurezza, nonché le disposizioni attuative relative alle procedure di prevenzione incendi e agli obblighi a carico dei soggetti responsabili delle attività"*.

2.5. Un'ulteriore fase della procedura di prevenzione incendi è rappresentata dai controlli e dalle verifiche tecniche che il Comando dei Vigili del Fuoco svolge ai fini della formazione del titolo autorizzatorio, costituito da un verbale di visita tecnica per le attività censite nelle categorie A e B e da un certificato di prevenzione incendi per le più rischiose attività comprese nella categoria C. Dispone, infatti, l'art. 4 del D.P.R. n. 151 del 2011, al comma 1, per tutte le categorie di attività

che “per le attività di cui all'Allegato I del presente regolamento, l'istanza di cui al comma 2 dell' articolo 16 del decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139, è presentata al Comando, prima dell'esercizio dell'attività, mediante segnalazione certificata di inizio attività, corredata dalla documentazione prevista dal decreto di cui all'articolo 2, comma 7, del presente regolamento. Il Comando verifica la completezza formale dell'istanza, della documentazione e dei relativi allegati e, in caso di esito positivo, ne rilascia ricevuta”, proseguendo poi al comma 2 dedicato alle attività rientranti nelle categorie A e B (a cui risultano ascrivibili le attività che interessano la Caserma di Corso Sempione): “Per le attività di cui all'Allegato I, categoria A e B, il Comando, entro sessanta giorni dal ricevimento dell'istanza di cui al comma 1, effettua controlli, attraverso visite tecniche, volti ad accertare il rispetto delle prescrizioni previste dalla normativa di prevenzione degli incendi, nonché la sussistenza dei requisiti di sicurezza antincendio. I controlli sono disposti anche con metodo a campione o in base a programmi settoriali, per categorie di attività o nelle situazioni di potenziale pericolo comunque segnalate o rilevate. Entro lo stesso termine, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti per l'esercizio delle attività previsti dalla normativa di prevenzione incendi, il Comando adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi dalla stessa prodotti, ad eccezione che, ove sia possibile, l'interessato provveda a conformare alla normativa antincendio e ai criteri tecnici di prevenzione incendi detta attività entro un termine di quarantacinque giorni. Il Comando, a richiesta dell'interessato, in caso di esito positivo, rilascia copia del verbale della visita tecnica”. Il testo normativo evidenzia dunque il carattere preliminare della presentazione della segnalazione certificata rispetto all'inizio dell'attività. Il rilievo di tale atto di autoresponsabilità dell' esercente l'attività esposta a rischio di incendio è tale che la mancata presentazione della segnalazione certificata di inizio attività o della richiesta di rinnovo periodico della conformità antincendio è sanzionata penalmente dall'art. 20 (Sanzioni penali e sospensione dell'attività), comma 1, del d.lgs. 8 marzo 2006, n. 139 (“Chiunque, in qualità di titolare di una delle attività soggette ai controlli di prevenzione incendi, ometta di presentare la segnalazione certificata di inizio attività o la richiesta di rinnovo periodico della conformità antincendio è punito con l'arresto sino ad un anno o con l'ammenda da 258 a 2.582 euro, quando si tratta di attività che comportano la detenzione e l'impiego di prodotti infiammabili, incendiabili o esplosivi, da cui derivano in caso di incendio gravi pericoli per l'incolumità della vita e dei beni”).

3. Conclusioni.

3.1. Con riferimento ai vizi di legittimità riscontrati nella sequenza procedimentale posta in essere dall'Amministrazione, considerata l'esistenza - documentata in sede di contraddittorio - di discipline e prassi interne suscettibili di generare ambiguità circa il corretto iter procedurale al quale attenersi, la Sezione ritiene di ammettere il decreto esaminato al visto e alla conseguente registrazione, con il fermo richiamo all'Amministrazione ad osservare le norme che subordinano l'esecuzione dei contratti della pubblica amministrazione alla previa approvazione da parte

dell'autorità amministrativa competente, nonché alla registrazione da parte della Corte dei conti, e a evitare di imporre agli uffici periferici soluzioni organizzative tali da alterare l'assetto ordinamentale definito dalla legislazione di rango primario.

3.2. Tenuto conto del fatto che l'Amministrazione ha intrapreso l'esecuzione del nuovo contratto in data 3 novembre 2021 - come certificato dal verbale di consegna del compendio immobiliare sottoscritto dal Direttore regionale vicario per la Lombardia dell'INAIL e dal Comandante del Reparto tecnico logistico amministrativo della Guardia di Finanza - e che l'esecuzione ha avuto ad oggetto un bene che per alcune parti risulta, per come in più occasioni riconosciuto e riscontrato dalle parti interessate, di fatto, oltre che giuridicamente, inutilizzabile in quanto non conforme alla normativa di prevenzione degli incendi, la registrazione del provvedimento soggetto a controllo non può prescindere dal rilevare l'utilizzabilità solo parziale dell'immobile, con conseguente esclusione - fino alla messa a norma certificata - dei locali archivio, centrale termica, autorimessa, gruppo elettrogeno, cucina/mensa. In altri termini, non risulta conforme a legge l'utilizzo di siffatti locali fino alla relativa messa a norma certificata dall'autorità competente. Può ritenersi, peraltro, che, in ragione del documentato ritardo nella realizzazione degli importanti adeguamenti a fini antincendio, il conduttore sarebbe stato nella posizione, contrattualmente concordata, di poter richiedere la riduzione del canone, con ciò che ne consegue in termini di impatto sulla spesa pubblica.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per la Lombardia

ammette al visto e alla conseguente registrazione, nei termini di cui in motivazione, il decreto numero 310427 del 10 maggio 2024 - Guardia di Finanza - Reparto Tecnico Logistico Amministrativo Lombardia, recante approvazione del contratto di locazione dell'immobile sito in Milano, Corso Sempione n. 25, adibito a sede del Comando Interregionale dell'Italia Nord Occidentale della Guardia di Finanza, con osservazioni in ordine all'esecuzione del contratto quanto alle clausole contenute agli articoli 15 e 16 e conseguentemente sulla parziale utilizzabilità dell'immobile, con esclusione - fino alla messa a norma certificata - dei locali archivio, centrale termica, autorimessa, gruppo elettrogeno, cucina/mensa.

Dispone che copia della deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione:

- all'amministrazione e che sia pubblicata sul sito istituzionale della stessa, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33;
- al Comando Generale della Guardia di Finanza;

- al Comando Generale della Guardia di Finanza - Direzione Approvvigionamenti/Servizio Contratti.

Così deliberato in Milano nella camera di consiglio del 25 luglio 2024.

Il Relatore
(dott.ssa Iole Genua)

Il Presidente
(dott. Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il

23.08.2024

Il funzionario preposto f.f.
(Aldo Rosso)