

Comune di MELFI (PZ)



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA BASILICATA

nella Camera di consiglio del 11 febbraio 2020

composta dai magistrati:

dr. Michele Oricchio	Presidente-relatore
dr. Rocco Lotito	Consigliere
dr. Luigi Gianfranceschi	Consigliere
dr.ssa Vanessa Pinto	Primo Referendario

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3" e successive modificazioni ed integrazioni, e, in particolare, l'art. 7, commi 7 e 8;

VISTO l'articolo 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTA la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Melfi con nota del 17 gennaio 2020, acquisita in data 21 gennaio 2020 al prot. n. 79 di questa Sezione;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 4/2020 del 4 febbraio 2020, con la quale è stata convocata la Sezione regionale di controllo per la Camera di consiglio del 12 febbraio 2020;

UDITO il relatore, dott. Michele Oricchio;

Premesso in

FATTO

Con la nota in epigrafe il Sindaco del Comune di Melfi ha inoltrato a questa Sezione una richiesta di parere, ai sensi dell'art. 7, comma 8 della Legge n. 131/2003, precisando come la stessa sia originata dal fatto che, a seguito dell'insorgere nel corso del 2019 di alcune obbligazioni conseguenti all'effettuazione di lavori di somma urgenza, il responsabile dell'area finanziaria non aveva provveduto a predisporre tempestivamente la proposta di atto deliberativo da sottoporre all'approvazione del Consiglio comunale ex artt. 191, co.3 e 194, co.1 lett. e) del D.lgs. 267/2000, provvedendo ad estinguere i relativi debiti con propria determina.

Dato l'innanzi sintetizzato contesto normativo e fattuale, il legale rappresentante dell'ente locale ha chiesto di sapere se sia comunque necessario adottare una formale delibera consiliare per il riconoscimento dei debiti fuori bilancio derivanti dall'effettuazione di lavori di somma urgenza per i quali si era già provveduto alla tempestiva estinzione della conseguente obbligazione sebbene da parte di organo incompetente (dirigente , con propria determina anziché Consiglio comunale , con delibera su iniziativa della Giunta sollecitata dal dirigente) .

Veniva altresì richiesto di conoscere l'avviso della Sezione in merito alla possibilità di riconoscere l'utile d'impresa per i lavori svolti in presenza di un'attività gestionale mantenuta entro l'ambito temporale segnato dalla legge .

Ritenuto in

DIRITTO

L'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 - disposizione che la costante giurisprudenza contabile ha individuato quale fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - attribuisce sia alle Regioni che ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane la facoltà, esercitabile dai rispettivi legali rappresentanti, di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

In via preliminare la Sezione ritiene che , nel caso di specie, sussistano le condizioni di legge per dare ingresso al richiesto parere sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente) che oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza del quesito proposto, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti o potenzialmente instaurabili presso le magistrature sia civile che amministrativa) .

Infatti la richiesta è sottoscritta dal Sindaco del Comune di Melfi che , ai sensi dell'articolo 50, comma 2, TUEL, è l'organo rappresentativo dell'Ente istituzionalmente legittimato alla sua proposizione, per cui non vi è dubbio in merito alla sussistenza del requisito predetto.

Sotto il profilo oggettivo, la funzione consultiva della Corte dei conti è circoscritta alla *"materia di contabilità pubblica"* che , per costante giurisprudenza, non va intesa come semplice tenuta delle scritture contabili e/o come normativa avente per oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, ma non può neppure estendersi sino a ricomprendere tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa *"(..) con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo diventerebbero organi di consulenza generale della autonomie locali"* (cfr. deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006).

Rientrano, quindi, nel perimetro di tale materia *"la normativa ed i relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i relativi interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli"* (cfr. fin da deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006).

Applicando tali principi alla richiesta oggetto della presente pronuncia, la Sezione rileva che essa, intesa in termini generali, attiene alla materia della contabilità pubblica, posto che il quesito in esame, avendo per oggetto la corretta interpretazione - in chiave astratta e generale - dei vincoli normativi e finanziari vigenti in tema di gestione della spese derivanti dall'effettuazione di lavori di somma urgenza rientra nella materia della contabilità pubblica in quanto impatta su un importante aggregato di spesa capace di incidere sugli equilibri del bilancio dell' ente pubblico e, di conseguenza, della finanza pubblica *"allargata"*.

Ancora in via preliminare la Sezione ribadisce che il parere sarà reso in chiave generale e astratta e avrà per oggetto esclusivamente i profili giuscontabili sottesi alla fattispecie, non

potendosi estendere alla valutazione nel merito delle scelte gestorie, le quali rientrano nell'autonomia, nella discrezionalità e nella responsabilità dell'Ente medesimo, quali scelte di amministrazione attiva.

Tanto premesso, e passando all'esame del merito del quesito, va innanzitutto evidenziato come la Sezione delle autonomie della Corte dei conti, pronunciandosi recentemente sulla richiesta di parere presentata dell'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani - riguardante le modalità di copertura finanziaria dei debiti fuori bilancio e, in particolare, come debba essere contabilizzata la relativa spesa in funzione della scadenza dell'obbligazione giuridica, tenuto conto delle nuove regole dettate dall'armonizzazione contabile - abbia enunciato i seguenti principi di diritto: *“Ai fini di una corretta gestione finanziaria, l'emersione di un debito non previsto nel bilancio di previsione deve essere portata tempestivamente al Consiglio dell'ente per l'adozione dei necessari provvedimenti, quali la valutazione della riconoscibilità, ai sensi dell'art. 194 comma 1, del TUEL ed il reperimento delle necessarie coperture secondo quanto previsto dall'art. 193 comma 3, e 194 commi 2 e 3 del medesimo testo unico. Gli impegni di spesa per il pagamento dei debiti fuori bilancio riconosciuti e già scaduti devono essere imputati all'esercizio nel quale viene deliberato il riconoscimento. Per esigenze di sostenibilità finanziaria, con l'accordo dei creditori interessati, è possibile rateizzare il pagamento dei debiti riconosciuti in tre anni finanziari compreso quello in corso, ai sensi dell'art. 194, comma 2, del TUEL, a condizione che le relative coperture, richieste dall'art. 193, comma 3, siano puntualmente individuate nella delibera di riconoscimento, con conseguente iscrizione, in ciascuna annualità del bilancio, della relativa quota di competenza secondo gli accordi del piano di rateizzazione convenuto con i creditori. Nel caso in cui manchi un accordo con i creditori sulla dilazione di pagamento, la spesa dovrà essere impegnata ed imputata tutta nell'esercizio finanziario in cui il debito scaduto è stato riconosciuto, con l'adozione delle conseguenti misure di ripiano”* (Cfr. Sez. Autonomie, deliberazione n.21/2018 del 9 ottobre 2018).

Ciò detto, occorre innanzitutto riassumere il quadro normativo e giurisprudenziale cui fa riferimento il proposto quesito: l'art. 163 del decreto legislativo n. 50 del 18 aprile 2016, recante il Codice dei contratti pubblici, disciplina le procedure per gli interventi di somma urgenza e di protezione civile; il comma 4, riferito alle procedure adottate dagli enti locali, recita: *“4. Il responsabile del procedimento o il tecnico dell'amministrazione competente compila entro dieci giorni dall'ordine di esecuzione dei lavori una perizia giustificativa degli stessi e la trasmette, unitamente al verbale di somma urgenza, alla stazione appaltante che provvede alla*

copertura della spesa e alla approvazione dei lavori. Qualora l'amministrazione competente sia un ente locale, la copertura della spesa viene assicurata con le modalità previste dall'articolo 191, comma 3, e 194 comma 1, lettera e), del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267 e successive modificazioni e integrazioni". A sua volta il richiamato art. 191 del decreto legislativo n. 267 del 2000, come modificato dall'art. 1, comma 901, della legge n. 145 del 2018, ai commi 3 e 4, recita:

" 3. Per i lavori pubblici di somma urgenza, cagionati dal verificarsi di un evento eccezionale o imprevedibile, la Giunta, entro venti giorni dall'ordinazione fatta a terzi, su proposta del responsabile del procedimento, sottopone al Consiglio il provvedimento di riconoscimento della spesa con le modalità previste dall'articolo 194, comma 1, lettera e), prevedendo la relativa copertura finanziaria nei limiti delle accertate necessità per la rimozione dello stato di pregiudizio alla pubblica incolumità. Il provvedimento di riconoscimento è adottato entro 30 giorni dalla data di deliberazione della proposta da parte della Giunta, e comunque entro il 31 dicembre dell'anno in corso, se a tale data non sia scaduto il predetto termine. La comunicazione al terzo interessato è data contestualmente all'adozione della deliberazione consiliare.

4. Nel caso in cui vi è stata l'acquisizione di beni e servizi in violazione dell'obbligo indicato nei commi 1, 2 e 3, il rapporto obbligatorio intercorre, ai fini della controprestazione e per la parte non riconoscibile ai sensi dell'articolo 194, comma 1, lettera e), tra il privato fornitore e l'amministratore, funzionario o dipendente che hanno consentito la fornitura. Per le esecuzioni reiterate o continuative detto effetto si estende a coloro che hanno reso possibili le singole prestazioni".

Infine, l'art. 194, comma 1, del TUEL dispone: ". Con deliberazione consiliare di cui all'articolo 193, comma 2, o con diversa periodicità stabilita dai regolamenti di contabilità, gli enti locali riconoscono la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da: (omissis) e) acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'articolo 191, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza". Si evidenzia come, con l'entrata in vigore dell'articolo 1, comma 901, della legge finanziaria n. 145 del 2018 sia stato abrogato, all'interno del terzo comma dell'articolo 191 del TUEL, il riferimento all'insufficienza delle risorse finanziarie per giustificare l'avvio delle procedure di riconoscimento dei debiti fuori bilancio derivanti dai lavori pubblici di somma urgenza, causati dal verificarsi di un evento eccezionale o imprevedibile. Pertanto, secondo la nuova versione della norma, è sempre obbligatorio

riconoscere come debito fuori bilancio i lavori di somma urgenza, per i quali non risulta possibile rispettare l'iter ordinario del procedimento di spesa e non già solo quando sull'apposito capitolo vi è insufficienza di fondi. La modifica in questione non può non influire sull'interpretazione del terzo comma dell'articolo 191 del Tuel : già con le deliberazioni n. 12/2013 e n. 22/2013, la Sezione regionale di controllo per la Liguria esprimendosi sull'argomento aveva evidenziato come il riferimento alla carenza dei fondi in bilancio costituisse una deroga alla disciplina ordinaria, una sorta di "autorizzazione" da parte del legislatore a derogare in presenza di situazioni che richiedono un intervento immediato (somma urgenza) a tutela di interessi primari.

Con la novella del 2018 il regime derogatorio rispetto all'ordinaria procedura contabile è stato sostanzialmente esteso all'intera materia dei lavori di somma urgenza e di protezione civile: la giunta è tenuta a sottoporre al consiglio dell'ente, entro venti giorni dall'ordinazione fatta a terzi, su proposta del responsabile del procedimento, il provvedimento di riconoscimento della spesa con le modalità previste dall'articolo 194, comma 1, lettera e), del TUEL, a prescindere dalla circostanza che il capitolo di spesa presenti o meno disponibilità finanziaria. In altre parole, sarà necessario procedere sempre al riconoscimento consiliare delle spese derivanti per i lavori di somma urgenza apprestando la relativa copertura finanziaria, tuttavia solamente nei limiti delle necessità accertate per la rimozione dello stato di pregiudizio alla pubblica incolumità.

Il provvedimento di riconoscimento deve essere adottato entro 30 giorni dalla data di deliberazione della proposta da parte dell'organo esecutivo e comunque entro il 31 dicembre dell'anno in corso se a tale data non sia scaduto il predetto termine. La comunicazione al terzo interessato deve essere data contestualmente all'adozione della deliberazione consiliare. Laddove, tuttavia, si verifichi la violazione dei commi 1, 2 e, per quanto di interesse ai fini del presente parere, del comma 3 (ovvero dei termini entro i quali la Giunta deve provvedere alla sottoposizione al Consiglio del provvedimento di riconoscimento del debito) si applica il successivo comma 4 e il riconoscimento potrà essere adottato, ai sensi dell'art. 194, comma 1, lett. e) "nei limiti degli accertati e dimostrati utilità e arricchimento per l'ente". La vigente versione dell'articolo 191, terzo comma, del TUEL, pertanto, prevede sempre - in presenza di lavori di somma urgenza - una deroga alla procedura ordinaria applicabile però limitatamente alle fattispecie in cui vi sia stato il rispetto dei termini di cui all'art. 191, terzo comma, al di fuori dei quali si è invece in presenza di "acquisizione di

beni e servizi in violazione dell'obbligo indicato nei commi 1, 2 e 3" e il riconoscimento non può che operare nei limiti dell'art. 2041 cod. civ., senza possibilità di riconoscere l'utile d'impresa, come da costante giurisprudenza della Corte dei conti (vedasi , da ultimo , parere Sez. Puglia in delibera n.60/2019) .

L'art.191 del TUEL novellato, infatti, privato dell'inciso "qualora i fondi specificamente previsti in bilancio si dimostrino insufficienti", ha inteso introdurre una disciplina derogatoria per tutti i lavori di somma urgenza e di protezione civile; tuttavia, l'esigenza di celerità e di preminente tutela della pubblica incolumità che giustifica l'affidamento diretto e la determinazione consensuale del corrispettivo con l'affidatario prima che venga assunto l'impegno contabile, risulta controbilanciata dalla rigida previsione di termini entro i quali la Giunta deve sottoporre la proposta di riconoscimento di debito al Consiglio, al fine di ricondurre la spesa nell'alveo del bilancio; il quantum da riconoscere, inoltre, non può eccedere i termini della accertata necessità per la rimozione dello stato di pericolo, al precipuo fine di evitare che il ricorso alle procedure di somma urgenza si trasformi da strumento eccezionale in occasione per provvedere, ad interventi eccedenti la necessità contingente.

Così ricostruito il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento , il Collegio nel rispondere ai quesiti proposti dal sindaco del comune di Melfi ritiene che sia sempre necessario adottare una delibera per il riconoscimento dei debiti fuori bilancio originati dall'effettuazione di lavori di somma urgenza per i quali non si sia rigorosamente rispettata la tempistica e tutte le condizioni procedimentali scaturenti dall'applicazione del combinato disposto di cui agli articoli 163 del D.lgs. n.50/2016 e 191 del D.lgs. 267/2000.

Tanto in considerazione del fatto che, in tal caso, il rinvio alle modalità previste dall'art. 194, lett. e) per il riconoscimento di detti debiti fuori bilancio non riveste una valenza esclusivamente procedimentale ma anche sostanziale .

Laddove, invece , l'iter procedurale seguito dall'amministrazione si sia svolto nell'ambito dei ristretti termini previsti dalla legge, il riferimento alle "modalità" di cui all'art. 194 lett. e) è da intendersi nel senso che è sempre necessaria l'adozione della delibera consiliare con la quale riconoscere la spesa sostenuta per lavori di somma urgenza, purché strettamente attinenti alla rimozione dello stato di pericolo e in tal caso l'utilitas per l'amministrazione coincide con la spesa sostenuta come risultante dalla perizia tecnica e dal corrispettivo concordato consensualmente.

Tale modalità procedurale, sia pure derogatoria rispetto all'ordinaria gestione contabile, è stata estesa dal legislatore, con la novella del 2018, all'intera materia dei lavori di somma urgenza e di protezione civile : pertanto, laddove non solo l'attività gestionale ma l'intero procedimento si sia mantenuta entro l'alveo temporale segnato dalla legge non v'è ragione che giustifichi la decurtazione dell'utile d'impresa.

Laddove, invece, sia intervenuta una qualche violazione della normativa di riferimento tanto sotto il profilo procedurale che temporale, il rimando non può che essere riferibile alla disciplina sostanziale recata dall'art. 194, lett. e) con la conseguenza che , in tal caso, il riconoscimento opererà esclusivamente nei limiti dell'utilità ricevuta dall'amministrazione mentre per la parte non riconoscibile (l'utile d'impresa) il rapporto obbligatorio intercorrerà tra il privato fornitore e il funzionario che ha disposto illegittimamente il pagamento dell'opus (cfr. parere Sez. Sicilia , in delibera n.121/2019), in disparte i profili di responsabilità emergenti in tale accadimento .

Tanto nell'ovvia considerazione che la normativa di riferimento è chiaramente speciale e non interpretabile estensivamente al di fuori dei casi e dei limiti ivi previsti .

P.Q.M.

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo per la Basilicata in relazione alla richiesta di parere presentata dal Sindaco del Comune di Melfi con la nota in epigrafe citata;

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della segreteria della Sezione all'Amministrazione richiedente.

Così deliberato in Potenza, nella Camera di consiglio del 11 febbraio 2020.

Il Presidente relatore
dott. Michele Oricchio

Depositata in Segreteria il 27 febbraio 2020

Il Preposto ai servizi di supporto

dott. Giovanni Cappiello