

REPUBBLICA ITALIANA

Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

composta dai seguenti magistrati:

Luciana SAVAGNONE	Presidente
Anna Luisa CARRA	Consigliere (relatore)
Antonio NENNA	Consigliere
Adriana LA PORTA	Consigliere
Alessandro SPERANDEO	Consigliere
Luciano ABBONATO	Consigliere
Ignazio TOZZO	Consigliere
Giuseppe DI PIETRO	Primo Referendario
Tatiana CALVITTO	Referendario

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

visto l'art. 23 del R. D. Lgs. 15 maggio 1946, n.455 (Approvazione dello Statuto della Regione siciliana);

visto il D. Lgs. 6 maggio 1948, n. 655 (Istituzione di Sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana);

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di controllo e giurisdizione della Corte dei conti);

visto il D. Lgs. 18 giugno 1999, n. 200 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana recante integrazioni e modifiche al D. Lgs. n. 655 del 1948);

vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione);

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) e, in particolare, l'art.7, comma 8;

vista la deliberazione n. 32/2013/SS.RR./PAR in data 30 settembre 2013 delle Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva;

vista la deliberazione n. 354/2013/PAR in data 14 novembre 2013 della Sezione di controllo per la Regione siciliana;

vista la richiesta di parere inoltrata dal sindaco del comune di Palermo in data 6 marzo 2019 (prot. C.d.c. 2048 del 6 marzo 2019);

vista l'ordinanza n.81/2019/CONTR. con la quale il Presidente della Sezione di controllo ha convocato la Sezione in adunanza generale per l'odierna camera di consiglio;

udito il relatore, Cons. Anna Luisa Carra,

ha emesso la seguente

#### DELIBERAZIONE

Con la nota in epigrafe, il sindaco del comune di Palermo ha chiesto un parere in ordine all'interpretazione dell'art. 191, comma 3, del D.lgs. n.267 del 2000 (TUEL) a seguito della modifica recata dall'art.1, comma 901, della legge finanziaria n.145 del 2018.

In particolare, il Sindaco, con un primo quesito chiede di conoscere se il riferimento operato dall'art. 191 novellato alla lettera e) dell'art. 194 del TUEL attenga semplicemente all'individuazione dell'iter procedurale da adottare (apposita delibera del Consiglio) ovvero anche ai profili di diritto sostanziale richiamati al successivo comma 4, in forza del quale il riconoscimento opera nei termini dell'art.2041 del codice civile laddove l'acquisizione di beni e servizi sia avvenuta in violazione delle norme giuscontabili.

Con il secondo quesito chiede di precisare se, in caso di mancato rispetto da parte della Giunta dei termini previsti per la sottoposizione al Consiglio della proposta di riconoscimento di debito fuori bilancio derivante da lavori di somma urgenza, ancorché determinato da *motivate ragioni*, debba applicarsi comunque la decurtazione dell'utile d'impresa, come da consolidata giurisprudenza della Corte dei conti.

La Sezione, preliminarmente, ritiene la richiesta di parere ammissibile sotto il profilo soggettivo - in quanto proveniente dal legale rappresentante del comune - nonché sotto il profilo oggettivo, atteso che la tematica del riconoscimento dei debiti fuori bilancio è indubbiamente attinente alla materia della contabilità pubblica.

La richiesta, inoltre, presenta profili di carattere generale e non interferisce con le competenze degli altri organi giurisdizionali.

Ciò detto, occorre innanzitutto riassumere le principali disposizioni normative cui il quesito fa riferimento.

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”.*

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:

*“1. 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”.*

Con l'introduzione dell'articolo 1, comma 901, della legge finanziaria n. 145 del 2018 viene 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 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.

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 è 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, da circoscrivere, tuttavia, al rispetto dei termini di cui all'art. 191, terzo comma, al di fuori dei quali si è comunque 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.

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, contestualmente, ad interventi eccedenti la necessità contingente.

In ordine al primo quesito, pertanto, il Collegio ritiene che il rinvio alle *modalità* previste dall'art. 194, lett. e) per il riconoscimento di detti debiti fuori bilancio non abbia valenza esclusivamente procedimentale ma anche sostanziale: tuttavia, laddove 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: in tal caso l'*utilitas* per l'amministrazione coincide con la spesa sostenuta come risultante dalla perizia tecnica e dal corrispettivo concordato consensualmente: ciò in quanto 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 l'attività gestionale sia mantenuta entro l'alveo temporale segnato dalla legge non v'è ragione che giustifichi la decurtazione dell'utile d'impresa.

La violazione di detti termini procedurali, invece, determina l'applicazione della disciplina sostanziale di cui all'art. 194, lett. e) come da consolidata giurisprudenza del giudice contabile, senza che possano rilevare le motivate ragioni del ritardo: 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 l'amministratore che ha disposto la fornitura.

La *ratio* della disposizione si rinviene, proprio, nella circostanza che viene assoggettato al regime speciale derogatorio l'intero settore dei lavori di somma urgenza (e non già come in precedenza solamente nei casi di insufficienza di fondi) e, pertanto, anche la cadenza temporale entro la quale ricondurre a bilancio le spese sostenute è fissata dal legislatore in termini precisi, sottratti alle valutazioni discrezionali dell'organo di gestione.

Nel senso suesposto è la risposta al secondo quesito.

P.Q.M.

in ordine alla richiesta del Comune di Palermo, il Collegio rende il proprio parere in conformità alle sopra esposte considerazioni.

Copia della presente deliberazione sarà inviata, a cura della Segreteria, al sindaco del Comune di Palermo nonché all'Assessorato Regionale delle Autonomie Locali e della Funzione pubblica - Dipartimento delle Autonomie locali.

Così deliberato in Palermo, nella camera di consiglio del 16 aprile 2019.

IL RELATORE  
(Anna Luisa Carra)

IL PRESIDENTE  
(Luciana Savagnone)

Depositato in Segreteria in data 4 giugno 2019

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE  
(Fabio Guiducci)