

AREA FINANZIARIA E TRIBUTI

Tutto quello che c'è da sapere per la corretta gestione delle attività contabili e fiscali dell'ente

Responsabile di area: Marco Allegretti

Approfondimento

LAVORI DI SOMMA URGENZA: LE NOVITÀ INTRODOTTE DALLA LEGGE DI BILANCIO 2019 ED IL RECENTE ORIENTAMENTO DELLA CORTE DEI CONTI

Di Marco Terzi

Sulla scia dei drammatici eventi atmosferici che nelle scorse settimane hanno flagellato l'Italia, il tema dei lavori pubblici di somma urgenza, cagionati dal verificarsi di eventi eccezionali od imprevedibili, torna tristemente di attualità. Il quadro normativo di riferimento è stato da ultimo oggetto dell'attenzione del Legislatore in occasione della Legge di bilancio 2019. Quest'ultima, infatti, ha modificato parzialmente l'art. 191 del Tuel, riscrivendo il comma 3, che, in materia di regole per l'assunzione di impegni di spesa, detta la disciplina da applicarsi a fronte della necessità di sostenere tali spese. L'abrogazione di un breve inciso ne ha modificato in maniera sostanziale il contenuto. Sulla questione è intervenuta recentemente anche la Corte dei conti che, con proprio parere dello scorso mese di giugno formulato dalla sezione siciliana, ha dato una lettura interessante del quadro normativo vigente, proprio alla luce della novella introdotta dalla L. 145/2018. In queste pagine, dopo una breve analisi dell'attuale assetto normativo, che inevitabilmente si intreccia con le norme in materia di riconoscimento dei debiti fuori bilancio da parte degli enti locali e con il codice degli appalti, analizzeremo proprio questo pronunciamento della Corte e la sua portata innovativa.

1. Un breve inquadramento normativo

La nozione di 'lavori di somma urgenza' è presente sia nel Codice degli appalti, sia nel Tuel. L'art. 163 del Codice prevede infatti che in circostanze di somma urgenza, che non consentono alcun indugio, il soggetto che si reca prima sul luogo (sia esso il responsabile del procedimento ovvero il tecnico dell'amministrazione competente), può disporre, contemporaneamente alla redazione del verbale, in cui sono indicati i motivi dello stato di urgenza, le cause che lo hanno provocato e i lavori necessari per rimuoverlo, l'immediata esecuzione dei lavori entro il limite di 200.000,00 euro, o di quanto indispensabile per rimuovere lo stato di pregiudizio arrecato alla pubblica e privata incolumità. L'esecuzione dei lavori può essere affidata in forma diretta ad uno o più operatori economici individuati dallo stesso responsabile del procedimento o dal tecnico dell'amministrazione competente. Il corrispettivo delle prestazioni ordinate è definito consensualmente con il soggetto affidatario. In mancanza di un preventivo accordo, la stazione appaltante può ingiungere a questi l'esecuzione delle lavorazioni o la somministrazione dei materiali sulla base di prezzi definiti mediante l'utilizzo di prezzari ufficiali di riferimento, ridotti del 20 per cento, comunque ammessi nella contabilità. Ove l'esecutore non iscriva

riserva negli atti contabili, i prezzi si intendono da lui definitivamente accettati. Il responsabile del procedimento o il tecnico dell'amministrazione, entro dieci giorni dall'ordine di esecuzione dei lavori, compila una perizia giustificativa degli stessi e la trasmette, unitamente al verbale di somma urgenza, alla stazione appaltante. Questa provvederà alla copertura della spesa e all'approvazione dei lavori. Qualora l'amministrazione competente sia un ente locale, la copertura della spesa viene assicurata nel rispetto delle modalità previste dagli articoli 191, comma 3, e 194 comma 1, lettera e), del TUEL. Se l'opera o il lavoro, ordinato per motivi di somma urgenza, non riporta l'approvazione del competente organo dell'amministrazione, conclude l'art. 163 del Codice degli appalti, la relativa realizzazione è sospesa immediatamente e si procede, previa messa in sicurezza del cantiere, alla sospensione dei lavori e alla liquidazione dei corrispettivi dovuti per la sola parte già realizzata. Ma quand'è che ci troviamo in presenza di una situazione di 'somma urgenza'? A dircelo è il successivo comma 5 del medesimo art. 163 del Codice. Esso prevede infatti che: costituisce circostanza di somma urgenza anche il verificarsi degli eventi di cui all'articolo 2, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, ovvero la ragionevole previsione, ai sensi dell'articolo 3 della medesima legge, dell'imminente verificarsi di detti eventi, che richiede l'adozione di misure indilazionabili, e nei limiti dello stretto necessario imposto da tali misure. La circostanza di somma urgenza, in tali casi, è ritenuta persistente finché non risultino eliminate le situazioni dannose o pericolose per la pubblica o privata incolumità derivanti dall'evento, e comunque per un termine non superiore a quindici giorni dall'insorgere dell'evento stesso, ovvero entro il termine stabilito dalla eventuale declaratoria dello stato di emergenza di cui all'articolo 5 della medesima legge. In tali circostanze, ed entro i medesimi limiti temporali, le amministrazioni aggiudicatrici possono procedere all'affidamento di appalti pubblici di lavori, servizi e forniture con le procedure previste nell'art. 163 del Codice.

La legge 225/1992 istituiva e disciplinava il servizio nazionale di protezione civile. Essa, tuttavia, è stata di recente abrogata. A farlo è stato l'art. 48, comma 1, lett. a) del d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1. Ogni riferimento ad essa contenuto in altre disposizioni (quindi anche nel nostro art. 163 del Codice degli appalti) si deve intendere riferito al nuovo Codice della protezione civile di cui al suddetto d.lgs. n. 1/2018.

Il tema dei lavori di somma urgenza viene poi ripreso dall'art. 191 del TUEL che, come noto, detta le regole per l'assunzione degli impegni e per l'effettuazione di spese. Mentre i commi 1 e 2 definiscono l'iter ordinario, il comma 3 disciplina la regolarizzazione contabile delle spese per lavori di somma urgenza, qualora sostenute. Tale norma, il cui testo è stato riscritto dall'art. 1, comma 901 della Legge di bilancio 2019, prevede infatti che per i lavori pubblici di somma urgenza, resi necessari 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, quale debito fuori bilancio legittimo, 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, qualora a tale data non sia ancora scaduto il predetto termine. La comunicazione al terzo interessato (ovvero, alla ditta affidataria dei lavori e forniture in oggetto) è data contestualmente all'adozione della deliberazione consiliare. Il successivo comma dispone che le spese sostenute in violazione di quanto stabilito dal comma 3 del medesimo articolo 191, comporta che il rapporto obbligatorio intercorra, ai fini della controprestazione e per la parte non riconoscibile ai sensi dell'articolo 194, comma 1, lettera e) del medesimo TUEL, 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. E' proprio sull'aspetto del riconoscimento del debito fuori bilancio che ne deriva, che la Corte dei conti – Sezione regionale della Sicilia è intervenuta con proprio parere n. 121/2019/PAR. Vediamo di seguito in che modo lo ha fatto.

2. Il parere della Corte dei conti Sicilia n. 121/PAR/2019 alla luce della modifica introdotta dalla L. 145/2018 all'art. 191 del TUEL

Quali sono le modifiche apportate al comma 3 dell'art. 191 del TUEL da parte della L. 145/2018? Il comma 901 dell'articolo unico della L. 145/2018 ha abrogato l'inciso: 'qualora i fondi specificamente previsti in bilancio si dimostrino insufficienti'. Nel nuovo testo, pertanto, è scomparso ogni riferimento all'insufficienza delle risorse finanziarie per giustificare l'avvio delle procedure di riconoscimento del debito fuori bilancio derivante dai lavori pubblici di somma urgenza, resi necessari in seguito ad eventi eccezionali o imprevedibili. Se in passato l'attivazione della procedura di riconoscimento del debito fuori bilancio prevista dal TUEL avveniva solo nel caso di insufficienza delle relative risorse finanziarie, ora non è più così. Secondo la nuova disciplina, infatti, 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. Ovvero: non rileva più a tal fine la disponibilità o meno delle risorse finanziarie a bilancio. Il nuovo testo, in vigore dal 01/01/2019, fa sì che il regime derogatorio rispetto all'ordinaria procedura contabile sia sempre esteso all'intera materia dei lavori di somma urgenza e di protezione civile. Da qui discende la necessità di procedere sempre al riconoscimento del debito con deliberazione consiliare che ne appresti la relativa copertura finanziaria, nei limiti delle necessità accertate per la rimozione dello stato di pregiudizio alla pubblica incolumità. Se poi le risorse non erano già stanziare a bilancio (o lo erano solo in parte) la deliberazione consiliare dovrà ovviamente reperirle. Se la procedura prevista dal comma 3 non è stata correttamente rispettata si applicherà allora il comma 4 dell'art. 191 del TUEL (così come accade in generale quando non sono rispettate le procedure previste dai commi 1 e 2 del medesimo articolo). Questo, come noto, prevede che il rapporto obbligatorio intercorra, ai fini della controprestazione e per la parte non riconoscibile ai sensi dell'articolo 194, comma 1, lettera e) sempre del TUEL, 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.

La nuova disciplina, afferma la Corte nel suo parere n. 121/2019/PAR, rappresenta pertanto una deroga alla procedura ordinaria che si deve applicare a tutti i lavori di somma urgenza e di protezione civile. L'esigenza di garantire la massima celerità a fronte di situazioni eccezionali e di preminente tutela della pubblica incolumità, tali da giustificare l'affidamento diretto e la determinazione consensuale del corrispettivo con l'affidatario prima che venga assunto l'impegno contabile, derogando così alle regole ordinarie per l'assunzione degli impegni di spesa, è controbilanciata dalla rigida previsione di termini entro i quali la Giunta deve sottoporre la proposta di riconoscimento del debito al Consiglio, al fine di ricondurre la spesa nell'alveo del bilancio. Il *quantum* da riconoscere, inoltre, non può eccedere i termini dell'accertata necessità per la rimozione dello stato di pericolo; ciò al 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. Laddove i ristretti termini temporali previsti dall'art.191, comma 3 del Tuel, siano rispettati, l'*utilitas* per l'amministrazione coincide con la spesa sostenuta, così come essa risulta 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, a partire dal 1° gennaio 2019, all'intera materia dei lavori di somma urgenza e di protezione civile. In tali situazioni, in cui l'attività gestionale è mantenuta entro l'alveo temporale segnato dalla legge, non sussiste alcuna ragione che giustifichi la decurtazione dell'utile d'impresa. Cosa accade, invece, quando tali termini procedurali, non vengono rispettati? In tale ipotesi si applicherà la disciplina di cui all'art. 194, comma 1, lett. e) del Tuel. Il riconoscimento del debito da parte del consiglio opererà esclusivamente nei limiti dell'utilità ricevuta dall'amministrazione, mentre per la parte non riconoscibile (l'utile d'impresa, appunto) il rapporto obbligatorio intercorrerà tra il privato fornitore e l'amministratore che ha disposto la

fornitura o i lavori. Siamo pertanto in presenza di un vero e proprio cambiamento di rotta, afferma la sezione siciliana, nell'interpretazione del comma 3 dell'art. 191 del Tuel, derivante dal nuovo testo introdotto dalla L. 145/2018.

3. Conclusioni

Dopo questa rapida analisi del nuovo quadro normativo, vigente dal corrente anno, e dell'orientamento dottrinale della Corte dei conti, si possono trarre le seguenti due conclusioni:

1 – a fronte di spese per lavori di somma urgenza è sempre necessario il riconoscimento del debito fuori bilancio, a nulla rilevando la disponibilità o meno sul relativo capitolo di bilancio delle necessarie risorse finanziarie. Ciò che fa scattare la procedura di riconoscimento del debito, infatti, non è più (come avveniva fino alla fine dello scorso anno) l'insufficienza delle relative risorse finanziarie, bensì il ricorso alla procedura derogatoria prevista dal comma 3 dell'art. 191 del TUEL.

2 – Se si rispetta la procedura, ed i tempi ivi previsti, il Consiglio dell'ente potrà riconoscere come legittimo l'intero debito, comprensivo anche dell'utile di impresa della ditta affidataria. Viceversa, in caso di loro violazione, quest'ultimo non potrà essere riconosciuto e, come tale, non potrà essere fatto rientrare nel bilancio dell'ente. Al contrario, il relativo rapporto obbligatorio, limitatamente all'utile d'impresa, intercorrerà fra la ditta che ha eseguito i lavori e l'amministratore che li ha ordinati.

Va da sé, infine, che qualora le spese relative ai lavori di somma urgenza vengano effettuate nel rispetto delle regole ordinarie di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 191 del TUEL, ovvero con preventiva assunzione dell'impegno di spesa, la questione non si pone minimamente, esulando tale ipotesi dalla procedura derogatoria di cui al comma 3.