



CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

Nella camera di consiglio del 14 febbraio 2023, composta dai seguenti Magistrati:

Anna Luisa	CARRA	Presidente
Giuseppe	GRASSO	Consigliere
Tatiana	CALVITTO	Primo Referendario
Antonio	TEA	Referendario
Massimo Giuseppe	URSO	Referendario - Relatore

VISTO il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. n. 1214 del 12 luglio 1934, e successive modificazioni e 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 Regione siciliana);

VISTA la L. 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 II della Costituzione);

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

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 avanzata dal Sindaco del Comune di Barcellona Pozzo di Gotto con nota prot. n. 2558 del 13 gennaio 2023, assunta al prot. CdC n. 290 del 13 gennaio 2023;

VISTO il decreto n. 5 del 17 gennaio 2023, con il quale il Presidente Aggiunto di questa Sezione ha assegnato il parere del Comune di Barcellona Pozzo di Gotto al ref. Massimo Giuseppe Urso;

VISTA l'ordinanza n. 121/2022 del 21 dicembre 2022, con la quale il Presidente Aggiunto di questa Sezione ha convocato l'Adunanza consultiva per l'odierna Camera di consiglio;

udito il relatore, referendario Massimo Giuseppe Urso,
ha emesso la seguente

DELIBERAZIONE

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Barcellona Pozzo di Gotto, richiamata la disciplina del codice dei contratti (d. lgs. n. 50 del 2016) e del TUEL (d. lgs. n. 267 del 2000) in ordine agli aspetti giuridici e contabili degli affidamenti per motivi di "somma urgenza", nonché l'evoluzione della giurisprudenza di questa Corte, anche in sede consultiva, ha chiesto a questa Sezione di esprimersi sui seguenti quesiti:

<<se nei casi in cui il fenomeno emergenziale sia di tale gravità e ampiezza per cui sia stato decretato lo stato di crisi e di emergenza regionale/nazionale e per i conseguenziali interventi inevitabilmente non si possa assicurare il rigoroso rispetto dei termini procedurali (dieci giorni per la perizia giustificativa e successiva sottoposizione da parte della giunta del provvedimento al consiglio comunale):

- si determini comunque l'applicazione della disciplina sostanziale di cui all'art. 194, comma 1, lett. e), TUEL, obbligandosi l'ente al riconoscimento del debito maturato per l'esecuzione d'interventi di somma urgenza esclusivamente nei limiti dell'utilità ricevuta dall'amministrazione con esclusione dell'utile d'impresa.
- la Giunta, per attivare il provvedimento di riconoscimento della spesa con le modalità previste dall'articolo 194, comma 1, lett. e), debba necessariamente prevedere la relativa copertura finanziaria tenendo conto che la medesima potrebbe non essere garantita con i mezzi di bilancio ai sensi dell'articolo 193, comma 3. del TUEL, e potrebbero conseguentemente determinarsi squilibri finanziari chiaramente non dipendenti da scelte programmatiche volontarie o, ancor peggio, da errata o mancata programmazione. Non si può infatti presumere nel caso di specie che il fenomeno del debito sia indice dell'incapacità di perseguire una corretta politica di programmazione e gestione finanziaria delle risorse e delle spese (per la sottostima degli stanziamenti di bilancio rispetto alle effettive necessità di spesa), con l'inevitabile pregiudizio per i vincoli del pareggio e gli equilibri>>.

Considerato in

DIRITTO

Occorre preliminarmente scrutinare la sussistenza delle condizioni di ammissibilità per l'esercizio della funzione consultiva di questa Sezione di controllo, a norma dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, 2003, il quale prevede che : <<Le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane>>.

Dal punto di vista della cd. "legittimazione soggettiva esterna", la richiesta è ammissibile, in quanto proviene da un comune e, pertanto, rientra nel perimetro dei soggetti giuridici indicati dalla disposizione citata.

Anche in ordine alla cd. "legittimazione soggettiva interna", che riguarda il potere di rappresentanza del soggetto che agisce in nome e per conto dell'ente

nella richiesta di parere, non si pongono ostacoli di sorta, in quanto l'istanza è sottoscritta dal Sindaco del Comune di Barcellona Pozzo di Gotto, legale rappresentante dell'ente comunale e, pertanto, <<figura istituzionale che costituisce organo di vertice politico con legittimazione soggettiva interna ed esterna a sollecitare l'esercizio della funzione consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti>> (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 11/2020).

In merito alla valutazione di ammissibilità del quesito, dal punto di vista oggettivo, la Sezione delle Autonomie ha chiarito i requisiti che tale istanza deve possedere al fine di consentire l'attivazione della funzione consultiva della magistratura contabile, in particolare l'attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, la generalità ed astrattezza del quesito proposto, la mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso la magistratura civile, penale, amministrativa e contabile (atto di indirizzo del 27.04.2004 e deliberazioni n. 5/2006, n. 13/2007, n. 9/2009, n. 3/2014, n. 4/2014., n. 24/2019 e n. 11/2020).

È stato, altresì, precisato che alle Sezioni regionali di controllo non è stata attribuita una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata unicamente alla "materia di contabilità pubblica" e che, al fine di evitare una eccessiva dilatazione dell'ambito oggettivo della funzione consultiva, che trasformerebbe le Sezioni regionali di controllo in organi di consulenza generale dell'amministrazione pubblica, occorre adottare una nozione "strettamente tecnica" di tale materia, che non può comprendere qualsiasi attività amministrativa degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria e/o patrimoniale (Corte dei conti, Sezioni Riunite, deliberazione n. 54/2010).

Ed ancora, la Sezione delle Autonomie ha ulteriormente chiarito che, se è vero che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e spese ed alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase discendente, distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata dalla normativa contabile (delibere n. 7/2006 e n. 3/2014).

La medesima Sezione delle Autonomie si è pronunciata nel senso che <<la funzione consultiva di questa Corte non può espletarsi in riferimento a quesiti che riguardino comportamenti amministrativi suscettibili di valutazione della Procura della stessa Corte dei conti o di altri organi giudiziari, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce dei competenti organi della giurisdizione (ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria). La funzione consultiva della Corte dei conti, infatti, non può in alcun modo interferire e, meno che mai, sovrapporsi a quella degli organi giudiziari>> (deliberazione n. 24//2019), anche perché, adottando una soluzione più aperta, <<detta funzione si tradurrebbe in una atipica (e non consentita) attività di consulenza preventiva sulla legittimità dell'operato amministrativo, che potrebbe essere ipoteticamente attivata al fine di preconstituire una causa giustificativa di esonero di responsabilità>> (deliberazione n. 11/2020 citata), anche alla luce dell'art. 69, comma 2, del d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174.

Questa Sezione aggiunge che l'ordinaria attività di assistenza giuridico-amministrativa e di resa dei pareri è attribuita dall'ordinamento al segretario comunale e ai dirigenti (o ai responsabili degli uffici o dei servizi nei comuni privi di dirigenza), ognuno secondo le rispettive competenze, ai sensi degli artt. 97, comma 2, 107 e 109 comma 2 del TUEL.

Passando all'esame del caso concreto, il Collegio ritiene che l'istanza di parere sia oggettivamente ammissibile, in quanto attiene alla materia dei debiti fuori bilancio, sulla quale anche questa Sezione si è più volte espressa (come verrà approfondito a breve) anche di recente, su questioni che presentano profili parzialmente sovrapponibili (cfr. delibere nn. 118 e 121 del 2021, rese in sede consultiva).

Il quesito, inoltre, può essere scrutinato in termini generali ed astratti e non interferisce con l'ambito di competenze che formano oggetto di esame da parte di altri organi, né determina dirette o eventuali commistioni con le altre funzioni di controllo o giurisdizionali intestate alla Corte dei conti

Nel merito appare opportuno ricostruire le principali disposizioni legislative che governano il tema oggetto di parere.

L'art. 163 del codice dei contratti (d.lgs. 18/04/2016, n. 50), rubricato "Procedure in caso di somma urgenza e di protezione civile", disciplina i presupposti

giuridici necessari per procedere ad affidamenti diretti di lavori, regolamentando anche gli aspetti procedurali e gli adempimenti a cui è tenuto “il responsabile del procedimento o il tecnico dell'amministrazione competente”; a tal fine la norma prevede (per i profili di interesse) che: << 1. In circostanze di somma urgenza che non consentono alcun indugio, il soggetto fra il responsabile del procedimento e il tecnico dell'amministrazione competente che si reca prima sul luogo, 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, la immediata esecuzione dei lavori entro il limite di 200.000 euro o di quanto indispensabile per rimuovere lo stato di pregiudizio alla pubblica e privata incolumità. (...) 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.(...) 6. Costituisce circostanza di somma urgenza, ai fini del presente articolo, 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, ovvero entro il termine stabilito dalla eventuale declaratoria dello stato di emergenza di cui all'articolo 5 della medesima legge n. 225 del 1992 ; 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 nel presente articolo>>.

Pertanto la disposizione citata, per gli aspetti attinenti i quesiti sottoposti a questa Sezione, circoscrive l'applicabilità della speciale procedura derogatoria di selezione del contraente (rispetto alle ordinarie procedure) :

- a. alla presenza di <<circostanze di somma urgenza che non consentono alcun indugio>>;
- b. alla <<esecuzione dei lavori entro il limite di 200.000 euro o di quanto indispensabile per rimuovere lo stato di pregiudizio alla pubblica e privata incolumità>>.

La disposizione in esame precisa che costituisce circostanza di somma urgenza anche il verificarsi degli eventi di cui alla legge di istituzione del Servizio nazionale della protezione civile (legge n. 225 del 1992), abrogata e sostituita dal d. lgs. n. 1 del 2018 (Codice della protezione civile), legittimando l'adozione di <<misure indilazionabili, e nei limiti dello stretto necessario imposto da tali misure>>.

Il comma 4 dell'articolo 163 in esame dispone, infine, l'obbligo per il responsabile del procedimento o per il tecnico dell'amministrazione competente di compilare, entro dieci giorni dall'ordine di esecuzione dei lavori, una perizia giustificativa degli stessi, da trasmettere, unitamente al verbale di somma urgenza, alla stazione appaltante "che provvede alla copertura della spesa", precisando che, nel caso in cui si tratti di 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 TUEL, che verranno esaminati a breve.

Il Sindaco istante circoscrive l'istanza di parere al caso in cui <<sia stato decretato lo stato di crisi e di emergenza regionale/nazionale>>, citando, in materia di protezione civile, la legge regionale siciliana n. 13 del 2020, il cui art. 3, rubricato "Dichiarazione dello stato di crisi e di emergenza nel territorio della Regione Siciliana", per quanto di interesse prevede:

<<1. Al verificarsi o nell'imminenza degli eventi di cui all'articolo 7, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, che colpiscono o minacciano di colpire il territorio o la popolazione regionale e che, per la loro natura ed estensione, richiedono la necessaria ed immediata risposta della Regione, la Giunta regionale, su proposta del Presidente della Regione e sentito il dipartimento regionale di protezione civile, decreta lo stato di crisi e di emergenza regionale, determinandone durata ed estensione territoriale, dandone tempestiva informazione all'Assemblea regionale siciliana, nel rispetto delle modalità e dei limiti previsti dagli articoli 24, comma 9, e 25, comma 11, del decreto legislativo n. 1/2018.(...) 4. Ai sensi dell'articolo 25, comma 11, del decreto legislativo n.

1/2018, sul presupposto della dichiarazione di cui al comma 1 e limitatamente al perdurare dello stato di crisi e di emergenza regionale, il Presidente della Regione:

a) assume il coordinamento istituzionale dell'attuazione delle attività finalizzate a superare lo stato di crisi e di emergenza regionale;

b) provvede, attraverso la nomina di appositi commissari delegati, da individuare fra i dipendenti regionali in servizio, alla realizzazione o al completamento degli interventi di cui al comma 3, lettera a), anche a mezzo di ordinanze motivate in deroga alle disposizioni regionali vigenti e nel rispetto del diritto dell'Unione Europea, della Costituzione, dello Statuto speciale della Regione, delle leggi dello Stato e dei principi generali dell'ordinamento giuridico.

5. I commissari delegati nominati ai sensi del comma 4, lettera b), operano in regime straordinario in sostituzione dell'amministrazione regionale o locale competente in via ordinaria per i singoli interventi. Il provvedimento di nomina stabilisce il contenuto, i tempi e le modalità di esercizio dell'incarico di commissario delegato.(...) 8. Per l'attuazione degli interventi di emergenza conseguenti alla dichiarazione di cui al comma 1, la Regione assicura la pronta disponibilità delle necessarie risorse economiche ed organizzative>>.

La disposizione della Regione Siciliana sopra riportata regola competenze e procedure per la dichiarazione dello stato di crisi e di emergenza regionale, richiamando la disciplina del citato codice della protezione civile (artt. 24, comma 9, e 25, comma 11), anche con riferimento agli aspetti di copertura degli oneri economici degli interventi giustificati dalla stato di emergenza, a carico della medesima Regione, che assicura (*rectius*: deve assicurare) <<la pronta disponibilità delle necessarie risorse economiche>>.

Dall'esame delle disposizioni legislative nazionali e regionali, richiamate dallo stesso Sindaco istante, emerge un quadro ordinamentale che legittima un duplice grado di interventi urgenti.

In una prima fase l'art. 163 del codice dei contratti consente l'adozione, da parte degli organi competenti in materia, tra cui, certamente, il Comune, ente locale attributario di competenze in materia di protezione civile, sanità pubblica e tutela della pubblica incolumità, ai sensi degli artt. 50 e 54 del TUEL e dello stesso codice della protezione civile (il cui art. 6 definisce i Sindaci <<autorità territoriali di

protezione civile>>), di interventi che devono limitarsi, nell'imminenza dell'evento e in presenza di uno stato di pericolo presente che richiede un'azione sostanzialmente obbligata (<<circostanze di somma urgenza che non consentono alcun indugio>>), all'esecuzione di lavori essenziali e non procrastinabili al fine di tutelare nell'immediatezza la persona umana (<<indispensabili per rimuovere lo stato di pregiudizio alla pubblica e privata incolumità>>), ciò anche in materia di eventi di cui al codice della protezione civile (<< misure indilazionabili, e nei limiti dello stretto necessario imposto da tali misure>>).

È lo stesso codice della protezione civile a delimitare le competenze, disponendo all'art. 12 che <<Lo svolgimento, in ambito comunale, delle attività di pianificazione di protezione civile e di direzione dei soccorsi con riferimento alle strutture di appartenenza, è funzione fondamentale dei Comuni>> (comma 1) e che i Comuni <<provvedono, con continuità: (...) b) all'adozione di tutti i provvedimenti, compresi quelli relativi alla pianificazione dell'emergenza, necessari ad assicurare i primi soccorsi in caso di eventi calamitosi in ambito comunale; (...) f) al verificarsi delle situazioni di emergenza di cui all'articolo 7, all'attivazione e alla direzione dei primi soccorsi alla popolazione e degli interventi urgenti necessari a fronteggiare le emergenze a livello comunale>> (comma 2); l'art. 12 del codice della protezione civile richiama, altresì, al comma 5, i poteri conferiti al Sindaco dal TUEL: << Il Sindaco, in coerenza con quanto previsto dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, per finalità di protezione civile è responsabile, altresì: a) dell'adozione di provvedimenti contingibili ed urgenti di cui all'articolo 54 del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli per l'incolumità pubblica, anche sulla base delle valutazioni formulate dalla struttura di protezione civile costituita ai sensi di quanto previsto nell'ambito della pianificazione di cui all'articolo 18, comma 1, lettera b)>>, precisando, tuttavia, che <<Quando la calamità naturale o l'evento non possono essere fronteggiati con i mezzi a disposizione del comune o di quanto previsto nell'ambito della pianificazione di cui all'articolo 18, il Sindaco chiede l'intervento di altre forze e strutture operative regionali alla Regione e di forze e strutture operative nazionali al Prefetto, che adotta i provvedimenti di competenza, coordinando i propri interventi con quelli della Regione;>> (comma 6).

Pertanto, il combinato disposto delle disposizioni del TUEL e del Codice della protezione civile attribuisce al Sindaco l'onere dei primi urgenti e immediati interventi in caso di eventi calamitosi, che gravano sul bilancio comunale (anche, come si vedrà, in assenza di stanziamenti), mentre, ove la gravità dell'evento richieda interventi non sostenibili economicamente dalle finanze locali, dovrà intervenire il livello successivo, regionale e/o nazionale, su espressa richiesta e segnalazione del Sindaco stesso.

In questa seconda fattispecie, cioè nel caso di eventi di maggiore forza e soprattutto estensione territoriale, il legislatore regionale e nazionale prevede procedure più complesse, accentrando in sostanza gli interventi.

Il codice della protezione civile regola la gestione delle <<emergenze di rilievo nazionale>>, prevedendo la deliberazione dello <<stato di emergenza di rilievo nazionale>>, che legittima l'adozione di ordinanze di protezione civile <<in deroga ad ogni disposizione vigente, nei limiti e con le modalità indicati nella deliberazione dello stato di emergenza e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea>> (art. 25, comma 1).

Anche il legislatore regionale, in caso di eventi << che colpiscono o minacciano di colpire il territorio o la popolazione regionale e che, per la loro natura ed estensione, richiedono la necessaria ed immediata risposta della Regione>>, prevede meccanismi simili di accentramento; infatti, ai sensi del comma 4 del citato art. 3 della l.r. n. 13/2020 <<il Presidente della Regione: a) assume il coordinamento istituzionale dell'attuazione delle attività finalizzate a superare lo stato di crisi e di emergenza regionale; b) provvede, attraverso la nomina di appositi commissari delegati, da individuare fra i dipendenti regionali in servizio, alla realizzazione o al completamento degli interventi di cui al comma 3, lettera a), anche a mezzo di ordinanze motivate in deroga... >>), con onere economico a carico della Regione medesima.

Per quanto concerne gli aspetti giuscontabili, le disposizioni di interesse sono gli articoli 191, comma 3, e 194 comma 1, lettera e) del TUEL, espressamente richiamati dal citato art. 163, comma 4, del codice dei contratti, nonché le disposizioni nazionali e regionali citate in materia di protezione civile.

L'art. 191 del TUEL prevede che <<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>>.

La disposizione del TUEL, che si riferisce evidentemente alle misure urgenti di competenza comunale, si occupa degli aspetti di copertura finanziaria degli interventi effettuati dal responsabile del procedimento nell'imminenza del pericolo, in quanto il bene della pubblica incolumità (a cui è legato il bene della vita) merita la massima protezione e richiede un intervento tempestivo, che non può attendere o essere subordinato ai tempi dei procedimenti amministrativi ordinari di spesa, regolamentati dal medesimo TUEL.

Ma la previsione normativa, nel consentire all'Ente di regolarizzare, dal punto di vista contabile, la spesa effettuata senza impegno (e, verosimilmente, senza copertura in bilancio, anche se ciò non è più necessario, alla luce della abrogazione, da parte dell'art. 1, comma 901, della legge n. 145 del 2018, dell'inciso contenuto nel primo comma del periodo <<qualora i fondi specificamente previsti in bilancio si dimostrino insufficienti, abrogato>>), subordina la possibilità <<nei limiti delle accertate necessità per la rimozione dello stato di pregiudizio alla pubblica incolumità>>, confermando il principale presupposto dell'intervento urgente in deroga.

In ordine all'interpretazione dei commi 3 e 4 dell'art. 191 in esame e, soprattutto, delle conseguenze del mancato rispetto della procedura (e della

tempistica) prevista dal comma 3, questa Sezione si è espressa più volte in sede consultiva, chiarendo da ultimo (del. n. 121/2019/PAR) quanto segue:

- *<<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>>;*
- *<< 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>>;*
- *<<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">>;*
- *<< 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: 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>>.*

Passando all'esame dei quesiti del Comune di Barcellona Pozzo di Gotto, il Collegio ritiene di non potere aderire alla ricostruzione del quadro normativo proposta dall'Ente istante, per i seguenti motivi.

Il Comune, in sostanza, è dell'opinione che, nei casi di eventi emergenziali rientranti nella casistica del codice della protezione civile (nel quesito si fa riferimento ai <<casi in cui il fenomeno emergenziale sia di tale gravità e ampiezza per cui sia stato decretato lo stato di crisi e di emergenza regionale/nazionale>>), non possa applicarsi la procedura prevista dall'art. 191 del TUEL sopra richiamata, in quanto << In questi scenari di maggiore complessità, gli interventi da realizzare a tutela del territorio e per eliminare situazioni dannose o pericolose per la pubblica e privata incolumità potrebbero inevitabilmente prolungarsi per un periodo ben superiore ai dieci giorni concessi al responsabile per compilare la perizia giustificativa di cui all'art. 163 d.lgs. n. 50/2016, nonché a quelli previsti in favore della stazione appaltante affinché provveda alla copertura della spesa e alla approvazione dei lavori. Inoltre, gli ordinari mezzi di bilancio degli enti locali potrebbero non consentire, nell'immediatezza della tempistica prevista, la relativa copertura finanziaria, nei limiti delle accertate necessità per la rimozione dello stato di pregiudizio alla pubblica incolumità, tenuto conto della tipologia e quantità degli interventi come sopra individuati. Si rende pertanto necessario che tale copertura finanziaria sia garantita per il tramite di interventi regionali e/o nazionali susseguenti alla dichiarazione dello stato di emergenza, regionale e/o nazionale, la cui tempistica di assegnazione ed erogazione è certamente superiore ai trenta giorni previsti dall'articolo 191, comma 3, del TUEL>>.

Il Comune, tuttavia, sembra cadere in un errore di inquadramento e di applicazione delle discipline di settore, in quanto sovrappone tempi, modalità e coperture finanziarie dell'intervento nazionale e regionale con i casi di competenza comunale.

Nel primo caso (i cui presupposti della decretazione dello stato di crisi e di emergenza nazionale e regionale sono stati esposti), il legislatore si occupa espressamente degli aspetti finanziari, prevedendo sempre la necessaria copertura della spesa, anche nei casi di emergenza.

A titolo di esempio:

- l'art. 3, comma 8, della l.r. n. 13 del 2020 obbliga la Regione, quando adotta il decreto *de quo*, ad assicurare *"la pronta disponibilità delle necessarie risorse economiche"*, cioè, in altre parole, a prevedere idonea copertura di spesa;
- l'art. 24 del codice della protezione civile si occupa in più commi di tali profili, disponendo che la delibera sullo stato d'emergenza di rilievo nazionale <<*individua, secondo criteri omogenei definiti nella direttiva di cui al comma 7, le prime risorse finanziarie da destinare all'avvio delle attività di soccorso e assistenza alla popolazione e degli interventi più urgenti di cui all'articolo 25, comma 2, lettere a) e b), nelle more della ricognizione in ordine agli effettivi fabbisogni e autorizza la spesa nell'ambito del Fondo per le emergenze nazionali di cui all'articolo 44*>> (comma 1), nonché che <<*A seguito della valutazione dell'effettivo impatto dell'evento calamitoso, effettuata congiuntamente dal Dipartimento della protezione civile e dalle Regioni e Province autonome interessate, sulla base di una relazione del Capo del Dipartimento della protezione civile, il Consiglio dei ministri individua, con una o più deliberazioni, le ulteriori risorse finanziarie necessarie per il completamento delle attività di cui all'articolo 25, comma 2, lettere a), b) e c), e per l'avvio degli interventi più urgenti di cui alla lettera d) del medesimo comma 2, autorizzando la spesa nell'ambito del Fondo per le emergenze nazionali di cui all'articolo 44. Ove, in seguito, si verificchi, sulla base di apposita rendicontazione, che le risorse destinate alle attività di cui alla lettera a) risultino o siano in procinto di risultare insufficienti, il Consiglio dei ministri, sulla base di una relazione del Capo del Dipartimento della protezione civile, individua, con proprie ulteriori deliberazioni, le risorse finanziarie necessarie e autorizza la spesa nell'ambito del Fondo per le emergenze nazionali di cui all'articolo 44*>> (comma 2);
- l'art. 25 del medesimo codice della protezione civile, in materia di ordinanze di protezione civile, prevede che <<*con le ordinanze di protezione civile si dispone,*

nel limite delle risorse disponibili>> (comma 2), richiamando tale limite anche nella lett. f) del medesimo comma;

- infine, il comma 5 dell'art. 25 citato dispone che *<<Oltre il trentesimo giorno dalla deliberazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale le ordinanze sono emanate previo concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, limitatamente ai profili finanziari>>*.

Alla luce del quadro ordinamentale come sommariamente ricostruito appare chiaro che non sarebbe compatibile con l'intero sistema normativo che governa la spesa degli enti pubblici (oltre che con l'art. 81 della Costituzione) un intervento, seppure emergenziale, da parte di un Comune svincolato dai rigidi paletti individuati dalla disciplina derogatoria sopra richiamata.

Pertanto, qualsiasi intervento autonomo del Comune, cioè non adottato quale soggetto attuatore nell'ambito delle ordinanze di protezione civile emanate dagli organi competenti a seguito dell'intervento dello Stato o della Regione (che avrebbe una sua disciplina giuscontabile e una copertura per così dire "esterna" al bilancio comunale), debba necessariamente attenersi ai presupposti e ai limiti di cui all'art. 191 del TUEL, in quanto giustificato proprio da una esigenza di intervento immediato e circoscritto proprio dalla necessità di "mettere in sicurezza" l'area interessata, che non potrebbe non gravare sul bilancio comunale, con le relative conseguenze, come confermato, in particolare, dal citato art. 12, comma 6, del codice della protezione civile.

In altre parole, a titolo di esempio, se a seguito di una alluvione crolla un muro di contenimento nell'ambito di una struttura pubblica, il Comune è tenuto, con fondi propri, a intervenire a tutela della pubblica e privata incolumità (per esempio transennando l'area o effettuando urgenti lavori necessitati solo dallo scopo sopra richiamato) e ben può, nei modi e con i tempi imposti dalla norma citata, "regolarizzare" la spesa urgente e indifferibile attraverso il debito fuori bilancio, mentre non potrebbe agire in modo definitivo (per esempio ricostruendo il muro) attraverso tali interventi di somma urgenza, dovendo rispettare le ordinarie procedure di spesa o dovendosi avvalere delle deroghe previste dalla citate disposizioni nazionali e regionali in materia di protezione civile.

Si rileva, altresì, che l'art. 163 del codice dei contratti prevede l'obbligo per il responsabile del procedimento o per il tecnico dell'amministrazione competente di compilare la perizia giustificativa entro dieci giorni dall'ordine di esecuzione dei lavori, mentre l'art. 191 del TUEL dispone che la Giunta comunale, su proposta del responsabile del procedimento, sottoponga al Consiglio comunale il provvedimento di riconoscimento della spesa con le modalità previste dall'articolo 194, comma 1, lettera e) entro venti giorni dall'ordinazione fatta a terzi, facendo decorrere i termini dall'adozione dell'ultimo atto finale della procedura (appunto l'ordine di esecuzione dei lavori o l'ordinazione al terzo esecutore), senza incidere (dal punto di vista della tempistica) nella fase procedimentale propedeutica all'affidamento.

Qualora si verifichi il caso a cui il Comune fa riferimento e cioè un evento di protezione civile di tale rilevanza da richiedere l'intervento dello Stato o della Regione con fondi propri, le procedure saranno quelle previste dalle disposizioni nazionali e regionali citate, non essendo ammissibile un intervento in larga scala del Comune in assenza delle coperture di bilancio e, soprattutto, in violazione del sistema nazionale e regionale di protezione civile, il quale, si ribadisce, ha regole tutte proprie per la previsione e relativa contabilizzazione delle spese.

P.Q.M.

La Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione Siciliana esprime parere nei termini di cui in motivazione.

Copia della presente deliberazione sarà inviata, a cura della Segreteria, all'Amministrazione richiedente, nonché all'Assessorato Regionale delle Autonomie Locali e della Funzione pubblica - Dipartimento delle Autonomie locali.

Così deliberato in Palermo, in data 14 febbraio 2023

IL RELATORE

Massimo Giuseppe Urso

IL PRESIDENTE

Anna Luisa Carra

Depositato in Segreteria in data 14 febbraio 2023

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Boris Rasura