

Delibera n. 5/2007/par - Parere in ordine alla necessità di impegno di ulteriori somme oggetto di variante di lavoro nell'ambito di un'opera pubblica, nella circostanza in cui queste non comportino variazioni delle somme originariamente stanziata ed impegnate con l'approvazione del progetto

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

nell' adunanza del 26 aprile 2007

Del/Par n. 5 /2007

composta dai seguenti magistrati:

dott. Maio G.C. Sancetta	Presidente
dott. Francesco Amabile	Consigliere
dott. Raffaele Del Grosso	"
dott. Giuseppe Borgia	"
dott. Corradino Corrado	"
dott. Francesco Uccello	Primo Referendario
dott. Laura Cafasso	Primo Referendario (relatore)

ha adottato la seguente deliberazione:

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

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3;

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;

Visto il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n.1214 e le successive modificazioni ed integrazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n.20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il Regolamento 16 giugno 2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

Vista la nota del 26 luglio 2006 - prot. 4348, con la quale il Sindaco del Comune di Limatola (Benevento), firmatario dell'atto, ha inoltrato richiesta di parere ai sensi dell'art.7,

comma 8, della legge 5 giugno 2003, n.131;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 9 /2007, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito il relatore, 1° Ref. Laura Cafasso;

PREMESSO:

Con la nota su menzionata, il Sindaco del Comune di Limatola (Bn) ha chiesto il parere di questa Sezione in ordine al seguente quesito:

"Nel dettaglio il Responsabile dell'Ufficio Tecnico Comunale, una volta approvata la perizia di variante di un'opera pubblica ed ottenuta sullo stesso atto il parere di regolarità contabile e l'attestazione di copertura delle spese, non provvede ad impegnare ex novo le somme relative ai lavori di variante (maggiori o diversi lavori e competenze tecniche connesse), ritenendo che le stesse, in quanto ricomprese nell'ambito delle somme impegnate ed assegnate con l'iniziale approvazione del progetto, non necessitano più di ulteriore impegno. Ciò anche alla luce del disposto dell'articolo 183 T.U., il quale sancisce che per le spese in conto capitale, finanziate con mutuo, l'impegno viene assunto in corrispondenza e per l'ammontare del mutuo. Di diverso avviso è il Responsabile del Servizio Finanziario del Comune, il quale ritiene che sia necessario un preventivo impegno sia nei confronti della ditta per i maggiori lavori legati alla variante che nei confronti dei tecnici, impedendo in carenza di esso la liquidazione delle spettanze, in quanto ritiene essersi maturato un difetto".

Pertanto, al riguardo viene richiesto il parere di questa Sezione regionale di controllo sulla eventuale necessità di ulteriore impegno delle somme oggetto di variante di lavoro nell'ambito di un'opera pubblica, nella circostanza in cui queste non comportino variazioni delle somme originariamente stanziati e prontamente impegnate con l'approvazione del progetto.

CONSIDERATO:

In via preliminare, va verificata, da parte del Collegio, l'ammissibilità della richiesta di parere sia dal punto di vista della legittimazione soggettiva dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo del contenuto, avuto riguardo, in particolare, all'attinenza del parere alla

materia della contabilità pubblica.

Com'è noto, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 sopra citata, le Regioni e gli Enti locali (Comuni, Province e Città metropolitane) possono richiedere pareri, in materia di contabilità pubblica, alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Sebbene le predette richieste debbano essere formulate *"...di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali.."*, la Sezione ha finora ritenuto che, nelle more dell'istituzione di detto Organismo presso la Regione Campania, gli Enti territoriali possano avanzare direttamente le istanze tramite i propri organi muniti di rappresentanza legale esterna.

Da tale orientamento la Sezione non ha motivo di discostarsi onde, sotto tale profilo, nessuna preclusione può derivarne ai fini dell'ammissibilità della richiesta di parere.

Pertanto, nella fattispecie, la richiesta, in quanto formulata dal Sindaco, organo munito della rappresentanza legale esterna del Comune ai sensi dell'art.50 del T.U. 18 agosto 2000, n.267, è da ritenere ammissibile sotto il profilo soggettivo.

Sotto il profilo oggettivo, la Sezione rileva che la questione portata al suo esame concerne l'interpretazione della normativa relativa alla procedura di spesa da seguire per la realizzazione di un'opera pubblica. Più in dettaglio, la richiesta concerne l'eventuale necessità di ulteriore impegno delle somme oggetto di variante di lavoro nell'ambito di un'opera pubblica, nell'ipotesi in cui, da un lato, queste non comportino variazioni della somma originariamente stanziata e prontamente impegnata con l'approvazione del progetto e, dall'altro, la spesa (in conto capitale) risulti essere stata finanziata con mutuo.

Appare evidente, dunque, che la predetta normativa si inquadra nel contesto delle disposizioni preordinate alla salvaguardia degli equilibri di bilancio ed attiene, quindi, strettamente alla *"materia della contabilità pubblica"*.

Per le considerazioni innanzi esposte, la richiesta di parere è da ritenere ricevibile ed ammissibile.

Passando all'esame nel merito della questione illustrata, appare opportuno una sintetica disamina della normativa in materia di varianti in corso d'opera, con la premessa che le stesse hanno come necessario parametro di riferimento il progetto dell'opera pubblica

contrattualmente stabilita, rispetto al quale rivestono carattere accessorio.

Ai sensi dell'art. 25 della legge quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994, n. 109, come successivamente modificata ed integrata dalle leggi 2 giugno 1995 n. 216, 18 novembre 1998 n. 415 e 1° agosto 2002 n.166, e ripreso dall'art. 132 del Decreto L.vo 12 aprile 2006 n.163, le varianti in corso d'opera possono essere ammesse qualora ricorra uno dei seguenti motivi:

- a) a) per esigenze derivanti da sopravvenute disposizioni legislative e regolamentari;
- b) b) per cause imprevedute ed imprevedibili accertate nei modi stabiliti dal Regolamento, o per l'intervenuta possibilità di utilizzare materiali, componenti e tecnologie non esistenti al momento della progettazione che possono determinare, senza aumento di costo, significativi miglioramenti nella qualità dell'opera o di sue parti e sempre che non alterino l'impostazione progettuale;
- c) c) per la presenza di eventi inerenti la natura e specificità dei beni sui quali si interviene verificatisi in corso d'opera, o di rinvenimenti impreveduti o non prevedibili nella fase progettuale,
- d) d) nei casi previsti dall'art. 1664, comma secondo, del codice civile (onerosità o difficoltà nell'esecuzione);
- e) e) per il manifestarsi di errori o di omissioni del progetto esecutivo che pregiudicano, in tutto o in parte, la realizzazione dell'opera ovvero la sua utilizzazione; in tal caso il responsabile del procedimento deve darne immediata comunicazione al progettista ed all'Osservatorio.

Al terzo comma è, inoltre, disposto che non sono considerati varianti gli interventi disposti dal direttore dei lavori per risolvere aspetti di dettaglio, che siano contenuti entro un importo non superiore al 10 per cento per i lavori di recupero, ristrutturazione, manutenzione e restauro, nonché entro un importo non superiore al 5 per cento per tutti gli altri lavori delle categorie di lavoro dell'appalto e che non comportino un aumento dell'importo del contratto stipulato per la realizzazione dell'opera.

Per ciò che concerne il regime di ammissione delle varianti, il Regolamento di attuazione della

legge quadro su menzionata (d.P.R. 21 dicembre 1999 n. 554, art. 134, commi 1, 9 e 10) prescrive la preventiva approvazione o della stazione appaltante o del Responsabile del procedimento, oltre la regolare autorizzazione delle variazioni o addizioni al progetto (comma 11).

Nella fattispecie in esame, si evince che la perizia di variante, non implicante un'alterazione del progetto originario dell'opera pubblica e corredata dal parere di regolarità contabile e dall'attestazione di copertura delle spese, sia stata approvata direttamente dal Responsabile dell'Ufficio Tecnico Comunale e non abbia comportato un'ulteriore spesa, risultando, al contrario, coperta dalle somme impegnate ed assegnate con l'iniziale approvazione del progetto. Diversamente, vale a dire in ipotesi di insorgenza di nuovi oneri ed ulteriori spese, determinati o da maggiori lavori o da ulteriori competenze richieste dai tecnici, il quadro economico risulterebbe evidentemente alterato e ben diversa si presenterebbe la *vexata quaestio*. In tal caso, infatti, si configurerebbe una distinta fattispecie (debiti fuori bilancio) la quale non rientra nella fattispecie fin qui delineata e nemmeno risulta essere sottoposta all'esame del Collegio, in quanto esula dalla richiesta di parere così come formulata.

Riguardo alla spesa in questione, trattasi, evidentemente, di una spesa in conto capitale.

Orbene, l'impegno di tale spesa è regolamentato da una disciplina sostanzialmente diversa da quella dettata per le spesa correnti.

Più in dettaglio, l'art. 183 del D. L.vo 267/2000, dopo aver chiarito al primo comma che l'impegno costituisce la prima fase del procedimento di spesa con la quale, a seguito del perfezionamento di un'obbligazione giuridica, l'Amministrazione adotta una dichiarazione con cui traduce in termini contabili l'attività dalla quale deriverà una spesa, al secondo comma dispone che: *"Con l'approvazione del bilancio e successive variazioni, e senza la necessità di ulteriori atti, è costituito impegno sui relativi stanziamenti per le spese dovute: a) per il trattamento economico tabellare già attribuito al personale dipendente e per i relativi oneri*

riflessi, b) per le rate di ammortamento dei mutui e dei prestiti, interessi di preammortamento ed ulteriori oneri accessori; c) per le spese dovute nell'esercizio in base a contratti o disposizioni di legge.

Dalla lettura del dettato normativo, si deduce che il legislatore ha introdotto tal tipi di impegni (cosiddetti "impegni automatici") per alcune spese fisse ricorrenti per le quali non sono necessari altri atti se non quello dell'approvazione del bilancio.

Si tratta di spese rispetto alle quali gli amministratori non dispongono di alcun margine di discrezionalità poiché discendono da scelte operate in esercizi passati e si sono consolidate negli anni.

La predetta disposizione, da un lato, ha il merito di produrre un'accelerazione delle procedure connesse all'erogazione delle spese, dall'altro non svuota di alcun importanza il concetto di impegno poiché riguarda spese per le quali si rintracciano tutti gli elementi richiesti dalla norma per ritenerle formalmente impegnate.

Il citato art. 183 T.U.E.L. prosegue, inoltre, al quinto comma con un'altra disposizione che costituisce ulteriore eccezione alla regola generale, atteso che si considerano automaticamente impegnate le spese in conto capitale per l'ammontare corrispondente del finanziamento derivante dal mutuo o dall'apertura di credito, dall'applicazione della quota dell'avanzo di amministrazione, dall'emissione di prestiti obbligazionari e da entrate proprie accertate, nonché le spese correnti e di investimento finanziate con accertamenti di entrata che la legge considera vincolate.

Infine, il comma ottavo puntualizza che gli atti di cui ai commi tre, cinque e sesto sono trasmessi in copia al servizio finanziario dell'ente, nei termini previsti dal regolamento di contabilità.

Conclusivamente, può affermarsi che l'impegno automatico è stato previsto sia al fine di assicurare l'utilizzo delle entrate per la destinazione cui le stesse sono vincolate, sia in

considerazione della tipologia delle spese di cui trattasi, le quali, per essere effettuate, necessitano di procedure più o meno articolate e la cui eventuale non conclusione entro l'esercizio di competenza comporta la conseguenza di mandare in economia gli stanziamenti ed, inoltre, di dovere attendere l'accertamento dell'avanzo di amministrazione per il successivo utilizzo.

Ne deriva che l'impegno di tale natura possa essere conservato tra i residui passivi sempre che la correlata entrata, intesa come sua specifica fonte di finanziamento, sia stata accertata. Ciò è quanto si verifica nell'ipotesi dell'iscrizione in bilancio di una spesa d'investimento per la realizzazione di un'opera pubblica da finanziarsi con il ricorso ad un mutuo cosiddetto "di scopo", vale a dire a specifica destinazione, con la conseguenza che, al termine dell'esercizio, o il mutuo non è stato contratto e le previsioni di entrata e di spesa devono essere cancellate, ovvero il mutuo è stato concesso o contratto, e, in tal caso l'impegno deve essere considerato assunto per legge.

Tutto ciò premesso, osserva il Collegio che, nella fattispecie in esame fin qui tracciata, l'opera pubblica in oggetto, e alla quale si riferiscono le varianti che non hanno comportato ulteriori spese, è stata finanziata con l'assunzione di un mutuo. La spesa complessiva, e prontamente impegnata con l'approvazione del progetto, appare correlata direttamente alla sua fonte di finanziamento (assunzione del mutuo), ciò significando che la copertura finanziaria si è realizzata nel momento in cui è sorto il diritto da parte dell'ente locale a ricevere l'erogazione del mutuo e, quindi, al momento della concessione o della sottoscrizione del contratto di mutuo.

Ne deriva, pertanto, che la spesa in conto capitale di cui trattasi possa considerarsi automaticamente impegnata per il corrispondente ammontare del finanziamento derivante dal mutuo, che è a copertura dell'opera pubblica nel suo complesso e, quindi, comprensiva delle varianti non implicanti ulteriore spese. Con tutta evidenza, il visto attestante la copertura finanziaria – riservato al Responsabile del servizio finanziario – deve avere necessariamente prestato attenzione, oltre che alla verifica della disponibilità effettivamente esistente nello

stanziamento di spesa, anche alla correlazione esistente con l'entrata avente specifica destinazione (derivante dal mutuo).

P.Q.M.

nelle suesposte considerazioni è il parere della Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Campania - sulla richiesta, indicata in premessa, inoltrata dal Sindaco della comune di Limatola (Benevento).

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, per il tramite del Dirigente del Servizio di supporto, al Sindaco ed al Presidente del Consiglio del comune di Limatola (Benevento).

Così deliberato in Napoli, nella camera di consiglio del 26 aprile 2007.

IL RELATORE

f.to Dott. Laura Cafasso

IL PRESIDENTE

f.to Dott. Mario G.C. Sancetta

Depositato in Segreteria in data 9 maggio 2007

Il Dirigente del Servizio di supporto

f.to Dott. Giuseppe Volpe