Deliberazione n. 138/2026/PAR

REPUBBLICA ITALIANA

Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

La Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione siciliana, nella Camera di Consiglio del 21 ottobre 2026, composta dai seguenti magistrati:

Adriana LA PORTA – Presidente

Emanuele TRINGALI – Consigliere – relatore

Pietro Ivan MARAVIGNA - Consigliere

Tatiana CALVITTO – Primo Referendario

Giuseppe VELLA – Primo Referendario

Antonino CATANZARO - Primo Referendario

Giuseppe DI PRIMA - Referendario

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

VISTO l'art. 23 dello Statuto della Regione siciliana, approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455;

VISTI il decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655, e il decreto legislativo 18 giugno 1999, n. 200;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131 e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTA la legge 7 gennaio 2026, n. 1;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

VISTO il decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 e, in particolare, l'art. 140;

VISTO il decreto del Ministro dell'interno 4 agosto 2023;

VISTE le deliberazioni delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 14/SSRRCO/QMIG/2026 e n. 21/SSRRCO/QMIG/2026;

VISTE le deliberazioni della Sezione di controllo per la Regione siciliana n. 118/2019/PAR, n. 121/2019/PAR, n. 47/2023/PAR e n. 79/2024/PAR;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Sinagra in data 27 agosto 2026 tramite il Portale Centrale Pareri;

VISTA l'ordinanza presidenziale di convocazione della camera di consiglio;

UDITO il magistrato relatore;

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

1. Fatto

Con la richiesta indicata in epigrafe, il Sindaco del Comune di Sinagra ha chiesto un parere sull'ambito applicativo dell'indicatore 13.1 *«Debiti riconosciuti e finanziati»* e del parametro P6 previsto dal decreto del Ministro dell'interno 4 agosto 2023, con riferimento alle spese per lavori pubblici di somma urgenza.

Il Comune ha rappresentato che, ai sensi dell'art. 191, comma 3, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL), i lavori pubblici di somma urgenza cagionati da eventi eccezionali o imprevedibili sono sottoposti al Consiglio per il riconoscimento della spesa con le modalità previste dall'art. 194, comma 1, lettera e), del medesimo testo unico, anche quando l'ente disponga di stanziamenti sufficienti e sia in grado di assicurare l'integrale copertura finanziaria.

Ha richiamato, altresì, l'art. 140 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 e la deliberazione di questa Sezione n. 121/2019/PAR, secondo cui il procedimento di riconoscimento deve essere attivato anche in presenza di stanziamenti sufficienti e il rinvio dell'art. 191, comma 3, del TUEL all'art. 194, comma 1, lettera e), ha natura non soltanto procedimentale, ma anche sostanziale. Il Comune ha precisato che tale deliberazione ha definito la qualificazione e la misura della spesa riconoscibile, senza tuttavia esaminare la distinta questione della rilevanza delle relative poste nel numeratore dell'indicatore 13.1 ai fini del parametro P6.

Il Comune prospetta due letture della disciplina: una prima, di carattere letterale, volta a includere nel numeratore tutte le passività riconosciute e finanziate ai sensi dell'art. 194 del TUEL, indipendentemente dalla causa; una seconda, di carattere sistematico e teleologico, volta a escludere le spese di somma urgenza tempestivamente riconosciute e integralmente finanziate, in quanto originate da una procedura speciale diretta alla tutela della pubblica incolumità e non da disfunzioni della gestione ordinaria.

Il quesito è stato così formulato:

«Se, ai fini del calcolo dell'indicatore 13.1 "Debiti riconosciuti e finanziati" e del parametro P6 di cui al D.M. 4 agosto 2023, la qualificazione di una passività come debito fuori bilancio ai sensi degli articoli 191, comma 3, e 194, comma 1, lettera e), del TUEL comporti, per ciò solo, la sua inclusione nel relativo numeratore, indipendentemente dalla causa che ha determinato il ricorso al procedimento di riconoscimento; ovvero se, in esito al coordinamento tra l'articolo 242 TUEL, l'articolo 140 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, e gli articoli 191 e 194 TUEL, debbano ritenersi escluse dal numeratore, ai soli fini del predetto indicatore, le spese per lavori pubblici di somma urgenza che presentino congiuntamente le seguenti caratteristiche: a) siano originate da eventi eccezionali, imprevisti o imprevedibili, idonei a determinare un concreto pregiudizio alla pubblica o privata incolumità; b) siano limitate alle prestazioni strettamente necessarie e ordinate nel rispetto dell'articolo 140 del decreto legislativo n. 36 del 2023; c) il cui procedimento di riconoscimento sia avviato dalla Giunta e concluso dal Consiglio entro tutti i termini previsti dall'articolo 191, comma 3, TUEL; d) che siano integralmente finanziate, senza determinare squilibri o disavanzi per l'Ente».

Il Comune chiede, in particolare, di chiarire se, per le passività aventi cumulativamente tali caratteristiche, la speciale origine e disciplina del procedimento incidano, ai soli fini dell'indicatore 13.1, sulla delimitazione della nozione di «debiti fuori bilancio riconosciuti e finanziati», ferma restando la loro sottoposizione al procedimento di riconoscimento e finanziamento previsto dagli artt. 191 e 194 del TUEL.

2. Ammissibilità

La richiesta di parere è stata formulata dal Sindaco del Comune di Sinagra ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Le Sezioni riunite in sede di controllo, con le deliberazioni n. 14/SSRRCO/QMIG/2026 e n. 21/SSRRCO/QMIG/2026, hanno chiarito che la legge 7 gennaio 2026, n. 1, ha integrato la funzione consultiva prevista dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, senza abrogarla né modificarne i tratti essenziali.

La funzione consultiva generale delle Sezioni regionali di controllo continua, pertanto, ad avere per oggetto questioni di contabilità pubblica formulate in termini generali e astratti. La disciplina sopravvenuta ha ampliato tale funzione con riguardo alle questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete connesse all'attuazione del PNRR e del PNC, ricorrendo i presupposti stabiliti dalla legge.

La richiesta del Comune di Sinagra non concerne interventi finanziati dal PNRR o dal PNC e deve essere, pertanto, esaminata nell'ambito della funzione consultiva generale prevista dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003.

Sotto il profilo soggettivo, la richiesta è ammissibile in quanto proviene dal Sindaco, quale legale rappresentante del Comune.

Sotto il profilo oggettivo, il quesito attiene alla materia della contabilità pubblica, poiché concerne il riconoscimento e il finanziamento delle passività derivanti da lavori di somma

urgenza e la rilevazione delle relative poste nel numeratore di un parametro obiettivo di deficitarietà strutturale.

La questione è formulata in termini generali e astratti. Essa non richiede la valutazione di specifici lavori, deliberazioni, importi o registrazioni contabili, né la verifica in concreto dei presupposti della somma urgenza. La Sezione è chiamata esclusivamente a interpretare la disciplina applicabile a una categoria generale di fattispecie, restando riservata all'ente ogni valutazione relativa ai singoli interventi.

La richiesta è, pertanto, ammissibile sotto il profilo soggettivo e oggettivo.

3. Quadro normativo

L'art. 191, comma 1, del TUEL stabilisce che gli enti locali possono effettuare spese soltanto in presenza dell'impegno contabile registrato sul competente programma del bilancio di previsione e dell'attestazione della copertura finanziaria.

Il comma 3 del medesimo articolo disciplina 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'art. 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 trenta giorni dalla deliberazione della proposta della Giunta e comunque entro il 31 dicembre dell'anno in corso, se a tale data il termine non è ancora scaduto.

L'art. 140, comma 1, del decreto legislativo n. 36 del 2023 consente, in circostanze di somma urgenza che non consentono alcun indugio, l'immediata esecuzione dei lavori indispensabili per rimuovere il pregiudizio alla pubblica e privata incolumità. Il comma 4 dispone che, qualora l'amministrazione competente sia un ente locale, la copertura della spesa è assicurata con le modalità previste dagli artt. 191, comma 3, e 194, comma 1, lettera e), del TUEL.

L'art. 194, comma 1, lettera e), del TUEL prevede il riconoscimento dei debiti fuori bilancio derivanti dall'acquisizione di beni e servizi in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'art. 191, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità e arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza.

L'art. 242, comma 1, del TUEL considera strutturalmente deficitari gli enti locali che presentano gravi e incontrovertibili condizioni di squilibrio, rilevabili attraverso una tabella contenente parametri obiettivi dei quali almeno la metà presenta valori deficitari. Ai sensi del comma 2, i parametri vigenti continuano ad applicarsi fino alla fissazione di nuovi parametri.

Il decreto del Ministro dell'interno 4 agosto 2023 individua, per i Comuni, il parametro P6, corrispondente all'indicatore 13.1 «*Debiti riconosciuti e finanziati*», costituito dal rapporto tra l'importo dei debiti fuori bilancio riconosciuti e finanziati e il totale degli impegni dei titoli 1 e 2 della spesa. Il parametro assume valore deficitario quando il rapporto supera la soglia dell'uno per cento.

4. Considerato in diritto

La questione controversa consiste nello stabilire se le spese per lavori pubblici di somma urgenza, riconosciute e finanziate secondo la procedura degli artt. 191, comma 3, e 194, comma 1, lettera e), del TUEL, debbano essere computate nel numeratore dell'indicatore 13.1, ovvero possano esserne escluse in ragione della loro origine emergenziale, quando ricorrano congiuntamente le condizioni indicate dal Comune alle lettere a), b), c) e d) del quesito.

Il Collegio ritiene che tali spese debbano essere incluse nel numeratore.

4.1. La procedura di somma urgenza e la natura della passività riconosciuta

Questa Sezione ha già chiarito, con le deliberazioni n. 118/2019/PAR e n. 121/2019/PAR, che il ricorso alla procedura di somma urgenza impone, anche in presenza di copertura finanziaria, il riconoscimento consiliare della spesa con le modalità previste dall'art. 194, comma 1, lettera e), del TUEL.

Con la successiva deliberazione n. 79/2024/PAR, la Sezione ha precisato le conseguenze derivanti dalla violazione dei termini previsti dall'art. 191, comma 3, del TUEL. La deliberazione n. 47/2023/PAR ha inoltre ribadito il carattere derogatorio e circoscritto della procedura, nonché la necessità di rispettarne i presupposti e i limiti anche nei contesti emergenziali.

La disciplina degli artt. 140 del decreto legislativo n. 36 del 2023 e 191, comma 3, del TUEL configura una deroga all'ordinario procedimento di spesa, giustificata dalla necessità di intervenire senza indugio per rimuovere una situazione di pericolo.

La deroga riguarda il previo perfezionamento dell'impegno contabile e non esclude la successiva riconduzione della spesa al bilancio mediante deliberazione consiliare. A seguito della modifica introdotta dall'art. 1, comma 901, della legge n. 145 del 2018, il procedimento di riconoscimento deve essere attivato per i lavori di somma urgenza per i quali non sia stato possibile rispettare l'ordinario procedimento di spesa, anche quando sussistano risorse sufficienti a garantire la copertura.

Il rinvio dell'art. 191, comma 3, alle modalità previste dall'art. 194, comma 1, lettera e), ha portata non soltanto procedimentale, ma anche sostanziale. Ne consegue che la spesa sostenuta in deroga al previo impegno ordinario è riconosciuta mediante il procedimento consiliare previsto per i debiti fuori bilancio.

Il rispetto dei termini e dei limiti propri della procedura incide sulla misura della spesa riconoscibile. Quando l'iter sia tempestivamente seguito e le prestazioni siano strettamente attinenti alla rimozione dello stato di pericolo, l'utilità per l'amministrazione coincide con la spesa risultante dalla perizia tecnica e dal corrispettivo concordato, senza decurtazione dell'utile d'impresa. In caso di violazione dei termini o degli altri presupposti, il riconoscimento opera nei limiti degli accertati e dimostrati utilità e arricchimento per l'ente, con le conseguenze previste dall'art. 191, comma 4, del TUEL.

Tale distinzione riguarda la misura della spesa riconoscibile e i rapporti conseguenti all'acquisizione, ma non incide sulla qualificazione della posta una volta che essa sia stata riconosciuta e finanziata nelle forme dell'art. 194 del TUEL.

4.2. La rilevanza ai fini del parametro P6

L'indicatore 13.1 fa riferimento ai «*debiti riconosciuti e finanziati*». La formula individua una categoria contabile oggettiva: il dato rilevante è che la passività sia stata riconosciuta e finanziata, non la ragione per la quale si sia dovuto ricorrere al procedimento di riconoscimento.

Il decreto ministeriale non distingue tra le diverse fattispecie contemplate dall'art. 194, comma 1, del TUEL, né tra passività derivanti dall'inosservanza dell'ordinario procedimento di spesa e passività derivanti dall'applicazione della procedura speciale di somma urgenza.

Poiché la spesa di somma urgenza è riconosciuta con le modalità dell'art. 194, comma 1, lettera e), del TUEL, essa costituisce, ai fini dell'indicatore, un debito fuori bilancio riconosciuto e finanziato.

Né l'integrale copertura finanziaria né il rispetto dei termini procedurali consentono di escludere la posta dal numeratore. La prima integra il requisito del finanziamento; il secondo consente il riconoscimento della spesa nella misura corrispondente al corrispettivo dovuto, senza la decurtazione dell'utile d'impresa. Nessuno dei due elementi trasforma la spesa, ai fini del parametro, in una spesa ordinaria assunta con previo impegno contabile.

La diversa funzione dell'art. 242 del TUEL non conduce a una conclusione differente. Gli artt. 191 e 194 disciplinano la formazione, il riconoscimento e la copertura della passività; l'art. 242 e il decreto ministeriale individuano, attraverso parametri obiettivi, situazioni potenzialmente indicative di squilibrio strutturale. Il parametro P6 non è diretto ad accertare la rimproverabilità della condotta che ha determinato la passività, ma a rilevare l'incidenza sul bilancio dell'ente dei debiti fuori bilancio riconosciuti e finanziati.

L'ordinamento non prevede, per il parametro P6, una clausola di esclusione riferita alle somme urgenze tempestivamente riconosciute, strettamente necessarie e integralmente finanziate. Una siffatta esclusione non può essere introdotta in via interpretativa, poiché altererebbe il dato oggettivo posto a base dell'indicatore.

La rilevanza della posta nel numeratore non implica alcuna valutazione negativa sull'operato dell'ente. Ai sensi dell'art. 242, comma 1, del TUEL, la condizione di ente strutturalmente deficitario si determina soltanto quando almeno la metà dei parametri presenta valori deficitari; il superamento del solo P6 non è sufficiente a tal fine.

5. Conclusioni

In risposta al quesito, il Collegio ritiene che la qualificazione di una passività come debito fuori bilancio riconosciuto e finanziato ai sensi degli artt. 191, comma 3, e 194, comma 1, lettera e), del TUEL comporti, ai fini dell'indicatore 13.1 «Debiti riconosciuti e finanziati» e del parametro P6 di cui al decreto del Ministro dell'interno 4 agosto 2023, la sua inclusione nel relativo numeratore, indipendentemente dalla causa che ha determinato il ricorso al procedimento di riconoscimento.

Le spese per lavori pubblici di somma urgenza riconosciute e finanziate nelle forme indicate devono pertanto essere computate nel numeratore anche quando:

- siano originate da eventi eccezionali, imprevisti o imprevedibili, idonei a determinare un concreto pregiudizio alla pubblica o privata incolumità;
- siano limitate alle prestazioni strettamente necessarie e ordinate nel rispetto dell'art. 140 del decreto legislativo n. 36 del 2023;
- il procedimento di riconoscimento sia stato avviato dalla Giunta e concluso dal Consiglio entro i termini previsti dall'art. 191, comma 3, del TUEL;
- siano integralmente finanziate e non determinino squilibri o disavanzi per l'ente.

La specialità della procedura, il rispetto dei presupposti e dei termini e la stretta attinenza delle prestazioni alla rimozione del pericolo rilevano ai fini della legittima applicazione della deroga all'ordinario procedimento di spesa e della misura della spesa riconoscibile, ma non incidono sulla qualificazione della posta come debito fuori bilancio riconosciuto e finanziato né ne determinano l'esclusione dal numeratore dell'indicatore 13.1.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione siciliana, rende il parere nei termini di cui in motivazione.

Copia della presente deliberazione sarà inviata, a cura della Segreteria, al Sindaco del Comune di Sinagra e all'Assessorato regionale delle Autonomie locali e della funzione pubblica – Dipartimento delle autonomie locali.

Così deliberato in Palermo, nella camera di consiglio del 21 ottobre 2026.

Il Relatore	Il Presidente
Emanuele Tringali	Adriana La Porta

Depositato in Segreteria il 23 ottobre 2026

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Monica Sanzo