



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

Nella Camera di consiglio del 20 settembre 2017

composta dai magistrati:

Carlo CHIAPPINELLI	Presidente;
Maria Luisa ROMANO	Consigliere - relatore;
Carmela MIRABELLA	Consigliere;
Rosalba DI GIULIO	Consigliere;
Angela PRIA	Consigliere
Oriella MARTORANA	Primo - Referendario;
Antonio DI STAZIO	Primo – Referendario;
Elena PAPA	Primo Referendario.

VISTI gli artt. 81, 97, 100 e 119 della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

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

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, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000, e successive modificazioni;

VISTI gli indirizzi ed i criteri per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie con atto interno del 27 aprile 2004 e successivamente riaffermati, quanto all'ambito oggettivo al quale si riferisce la funzione consultiva, dalla medesima Sezione con deliberazioni n.

5/AUT/2006 e n.9/AUT/2009 nonché con pronunzia nomofilattica delle Sezioni Riunite n. 54/2010/CONTR;

VISTA la nota n. 5510 del 26 luglio 2017, acquisita al protocollo della Sezione con il n. 4295 in data 28 luglio 2017, con la quale il Sindaco *pro tempore* del Comune di Norma ha chiesto il rilascio di parere ai sensi della richiamata legge n. 131/20013;

VISTA l'ordinanza del Presidente di questa Sezione n. 25 del 19 settembre 2017 con la quale è stata disposta la convocazione dell'odierna Camera di consiglio per deliberare collegialmente sulla suddetta richiesta;

UDITO, in Camera di consiglio, il relatore Consigliere Maria Luisa Romano;

PREMESSA

Il Sindaco del Comune di Norma con la nota indicata in epigrafe, ha rappresentato che nel maggio del corrente anno è stata disposta la liquidazione a carico del bilancio comunale di corrispettivi dovuti, per gli ultimi tre mesi del precedente esercizio, alla società affidataria dei servizi di igiene urbana comunali in regime di proroga di contratto da tempo scaduto e nelle more dell'espletamento della nuova gara di affidamento.

Dette spese, secondo quanto prospettato in richiesta, sarebbero state liquidate dal ragioniere a valere su impegni mantenuti in contabilità 2016 in assenza di un relativo atto formale, dichiaratamente emesso a tempo debito ma non sottoscritto "per cause di forza maggiore, del tutto estranee all'oggetto della spesa" dal funzionario competente.

Siffatto operato, secondo quanto esposto in atti, si è basato sul convincimento che "*trattandosi di somme contrattualizzate*" le spese in argomento "*sono da ritenersi automaticamente impegnate ai sensi del d.lgs. n. 267/2000 art. 183 comma 2 lettera c), senza necessità di ulteriori atti*".

Precisa l'istante che, perciò, "*nel bilancio dell'anno corrente, le somme dovute risultano regolarmente impegnate anche senza la sottoscrizione del funzionario competente*", donde la ritenuta correttezza della disposta liquidazione che "*ha consentito peraltro di evitare il formarsi di debiti fuori bilancio*".

Stanti le contestazioni mosse dalle minoranze consiliari in ordine all'irregolarità della disposta conservazione nel rendiconto 2016 di tali impegni, si chiede il rilascio di parere ex art.7, comma 8, della legge n. 131/2003 da parte della Sezione, in merito alla corretta applicazione del disposto dell'art. 183, comma 2, prescindendo dal caso concreto.

DIRITTO

In via preliminare, il Collegio reputa che l'istanza, formalmente prodotta ai sensi dell'art. 7,

comma 8, della legge n. 131/2003, sia rispondente ai requisiti di ammissibilità soggettiva ed oggettiva necessari, secondo inveterati orientamenti nomofilattici, per poter procedere all'esame nel merito.

Trattasi, infatti, di richiesta:

- regolarmente sottoscritta dal Sindaco, rappresentante legale del Comune ai sensi dell'art. 50 del d.lgs. 267/2000, e perciò validamente proveniente da Ente legittimato a stimolare l'avvio del procedimento consultivo;

- ricevibile, ancorché, non inoltrata per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Lazio, in quanto tale modalità non è prevista come esclusiva dalla norma di riferimento (cfr. *ex plurimis* Sezione contr. Lombardia deliberazione n. 6/2015/PAR; Sez. contr. Lazio deliberazione n. 87/2016/PAR).

È, inoltre, indiscutibile che il quesito posto, prescindendo dalla questione concreta che lo ha occasionato e di ogni possibile aspetto di illegittimità amministrativa della fattispecie sottostante, che rimangono estranei ad ogni valutazione nella presente sede consultiva, ricada nella materia della contabilità pubblica. Il medesimo, infatti, sollecita chiarimenti in ordine alla corretta applicazione dell'art. 183 del TUEL, norma che disciplina l'istituto prettamente contabile dell'impegno, quale fase iniziale del procedimento di spesa propria della contabilità autorizzatoria e, segnatamente di quella dell'ente locale.

Nel merito, va premesso che la funzione propria dell'impegno di spesa consiste nel determinare la valida imputazione al bilancio pubblico di un'obbligazione pecuniaria giuridicamente perfezionata in favore di un terzo creditore, con intestazione della posizione debitoria in capo all'ente interessato ed accantonamento in contabilità, a valere sui pertinenti stanziamenti di bilancio ed in capienza di questi, della quota di risorse occorrente per il relativo soddisfacimento. L'assunzione dell'impegno, perciò, segna la trasformazione della destinazione programmatica insistente sugli stanziamenti previsionali di bilancio in vincolo specifico derivante dall'attività gestionale posta in essere in corso di esercizio dagli organi preposti alla spesa ed è presupposto necessario di regolare ammissione della sottostante obbligazione a liquidazione e pagamento a carico dell'ente.

La distinzione fra stanziamento e impegno è agevolmente desumibile dal fatto che il primo di per sé solo ha validità transitoria, con perdita di efficacia allo scadere dell'esercizio di riferimento e liberazione in economia delle risorse che vi confluiscono, mentre il secondo produce effetti perduranti essendo destinato ad evidenziare la spesa in contabilità fino a completa

estinzione dell'obbligazione che lo ha occasionato ovvero fino all'adozione di formale *contrarius actus* di disimpegno.

Nei termini indicati, l'impegno di spesa ha effetti giuridici suoi propri, che marcano la relativa distinzione da un lato rispetto al perfezionamento del rapporto giuridico obbligatorio che, in base alle nuove regole del bilancio armonizzato di cui al d.lgs. 118/2011 e s.m.i., ne rappresenta presupposto necessario e ineludibile, dall'altro rispetto alla pur necessaria annotazione nelle scritture, operazione che ad esso logicamente consegue.

Tanto si ricava, nella specie, dalla disciplina positiva dettata in materia dall'art. 183, del d.lgs. 267/2000 (TUEL) nel testo novellato dall'art. 74, comma 1, del d.lgs. 118/2011, che sottolinea *per tabulas* la propedeuticità dell'obbligazione giuridicamente perfezionata rispetto all'assunzione dell'impegno di spesa, con il quale *“è determinata la somma da pagare, determinato il soggetto creditore, indicata la ragione e la relativa scadenza e viene costituito vincolo sulle previsioni di bilancio, nell'ambito della disponibilità finanziaria accertata ai sensi dell'art. 151”* (cfr. commal).

L'impegno si sostanzia in una determinazione unilaterale del responsabile della gestione, atto di avvio del procedimento contabile che doppia il procedimento amministrativo di spesa e dal quale dipende la regolarità delle successive fasi di ordinazione, liquidazione e pagamento.

Trattasi di atto avente natura accessiva rispetto al provvedimento di spesa, la cui adozione nelle modalità e nelle forme è rimessa all'autonomia regolamentare comunale, ma la cui efficacia è sospesa fino a positivo espletamento del controllo di regolarità contabile attestante la copertura da parte del responsabile del servizio finanziario.

Lo stesso art. 183, infatti, sancisce l'obbligo, in capo ai responsabili dei servizi, di trasmettere i provvedimenti di spesa e i correlati atti di impegno al predetto responsabile finanziario per l'acquisizione del pertinente visto, ad esso subordinandone l'esecutività (cfr. commi 7 e 9) e la registrazione nelle scritture.

Le dette fasi di controllo preventivo segnano il momento autorizzatorio necessario a garantire la legittimità della spesa e la riconduzione ai fini pubblici programmati, con addebitamento all'ente interessato.

In coerenza si richiamano le disposizioni degli artt. 153, comma 5, e dell'art. 191, comma 1, concernenti rispettivamente le competenze del responsabile del servizio finanziario in ordine al rilascio dell'attestazione di copertura finanziaria e l'indefettibilità dell'impegno contabile registrato di essa munito per la regolarità della spesa e per la stessa legittima ordinazione

dell'esecuzione della prestazione acquistata (in tal senso vedasi *ex multis* Cass. Civ. Ord. Sez. III 6026/2018 che sottolinea la natura di atto endoprocedimentale a valenza meramente interna della determina di impegno priva di visto di regolarità contabile).

Di contro, in assenza di impegno contabile, vistato e registrato, l'obbligazione pecuniaria viene ad assumere la connotazione patologica di debito fuori bilancio, fattispecie che, per giurisprudenza consolidata, si determina non solo in caso carenza di copertura finanziaria ma anche nella ipotesi di sola violazione delle regole contabili poste a garanzia della corretta imputazione della spesa al bilancio, ed alla quale è possibile far fronte legittimamente solo mediante regolarizzazione espressa con provvedimento di riconoscimento, nei limiti e con le forme di cui all'art. 194 TUEL (*cfr. ex multis* Sez. controllo Liguria, del. n. 6/2012, Sez. contr. Puglia del. n. 25/2017/PAR e Sez. contr. Veneto del. n. 461/2017/PRSP).

Ciò posto, l'impegno di spesa, quale determinazione unilaterale del responsabile del servizio che accede al provvedimento di spesa come sopra detto, è adempimento ordinariamente necessario per assicurare la regolare gestione del bilancio.

Nondimeno, l'ordinamento contabile conosce ipotesi specifiche, nelle quali da tale atto è ammesso formalmente prescindere, agli effetti della costituzione del vincolo di indisponibilità sulle risorse di bilancio, vincolo che si determina automaticamente a carico degli stanziamenti di competenza e nei limiti di questi, fin dalla fase previsionale. In tali casi, non si richiede alcun altro atto di preventiva autorizzazione della spesa, fermi rimanendo gli obblighi del responsabile del servizio finanziario di registrazione della spesa in contabilità, a garanzia della certezza di copertura, rafforzati dai compiti di salvaguardia degli equilibri di bilancio al medesimo assegnati a norma dell'art. 147bis TUEL.

Siffatto regime semplificato è contemplato dall'art 183, comma 2, TUEL per spese obbligatorie e ripetitive, la cui entità sia predefinita contrattualmente con riguardo a ciascun esercizio finanziario interessato alla relativa esecuzione.

Le fattispecie che danno luogo ad impegno automatico, per concorde orientamento della giurisprudenza contabile (*cfr. ex multis*, Sez. contr. Liguria n. 6/2012 e Sez. contr. Campania del. 9/2009) rappresentano eccezioni alle regole generali dell'assunzione espressa di un atto di impegno, in quanto determinano *ipso jure* il perfezionamento dell'obbligazione in capo al bilancio dell'ente e la relativa liquidabilità della spesa, senza un momento di controllo autorizzatorio specifico.

In quest'ottica, l'art. 183, comma 2, TUEL è disposizione di stretta interpretazione.

Al riguardo, non si può ignorare che la detta disposizione, nel testo novellato dall'art. 1, comma 1, lett. aa), D.Lgs. 10 agosto 2014, n. 126, continua ad annoverare specificamente tra le spese che danno luogo ad impegno automatico, destinato a riproporsi ai sensi del comma 6, lett. b) del medesimo art. 183 anche in esercizi non considerati nel bilancio, anche quelle derivanti da contratti, ma con opzione sensibilmente più circoscritta e restrittiva rispetto a quella contemplata dalla stessa norma nel testo previgente.

L'impegno automatico, infatti, ricorre per le spese dovute in base a "contratti di somministrazione riguardanti prestazioni continuative, nei casi in cui l'importo sia definito contrattualmente". A tenore letterale, dunque, la spesa non può reputarsi *tout court* automaticamente impegnata ove derivante da contratti, essendo comunque necessario in ordine all'operatività dell'istituto di cui trattasi aver riguardo alla riconduzione della fattispecie sottostante alla nozione civilistica di somministrazione, ricavabile dall'art. 1559 c.c., ed in tale ambito alla sola tipologia contrattuale nella quale l'esecuzione della prestazione di dare è volta a soddisfare un bisogno continuativo.

Depone nell'indicata direzione anche il diverso e separato richiamo che lo stesso art. 183 riserva, nel riferimento agli impegni pluriennali, alla somministrazione in generale e, separatamente, alle spese "relative alle prestazioni periodiche o continuative di servizi di cui all'art. 1677 c.c., norma che disciplina, come noto, un diverso tipo contrattuale, al quale le norme sulla somministrazione si applicano solo per espresso richiamo normativo ed in quanto compatibili.

Quanto sopra considerato, pare opportuno e pertinente qui evidenziare che, in ogni caso, i contratti comportanti spese vanno assoggettati a monte a controlli di regolarità amministrativa e contabile, consistenti nel parere iniziale ex artt. 147bis comma 1 TUEL oltrechè nel visto con attestazione di copertura ex 183, comma 7, nonché richiamare l'attenzione sulle regole concernenti l'assunzione degli impegni fissate dal principio contabile 4/2 al d.lgs. 118/2011 e segnatamente dal punto n. 5, per le quali "*ogni procedimento che comporta spesa deve trovare, fin dall'avvio, la relativa attestazione di copertura finanziaria ed essere prenotato nelle scritture contabili dell'esercizio individuato nel provvedimento che ha originato la spesa*", con sostanziale anticipazione, in ambito contrattuale, della soglia del controllo volto a garantire gli equilibri di bilancio all'adozione della determina a contrarre. L'osservanza di tali adempimenti, da valutare in concreto, sottende verifiche sul perfezionamento del provvedimento di spesa a valle, che rendono pressoché "necessitata" la formalizzazione dell'impegno contabile.

A diverso titolo, poi, merita nel presente contesto richiamare all'attenzione le nuove regole del

bilancio armonizzato ed in particolare il principio della competenza finanziaria potenziata, per il quale l'assunzione dell'impegno di spesa va mantenuta distinta dalla relativa imputazione in bilancio, legata alla scadenza dell'obbligazione. Cosicché gli impegni di spesa assunti unitariamente, ai sensi del richiamato art. 183, comma 6, vanno imputati agli esercizi annui nei quali le pertinenti obbligazioni passive sono esigibili, senza necessità di reiterazione. Detta regola trova puntualizzazione, con riguardo alle spese per l'acquisto di beni e servizi, nel punto 5.2 del richiamato allegato n. 4/2 al d.lgs. 118/2011, per il quale, in generale, a fronte di contratti che contemplano la fornitura periodica di beni e servizi con durata ultrannuale si impegna l'intera spesa imputando in ciascun esercizio, anche a fini di copertura e senza richiedere la costituzione del fondo pluriennale vincolato, la quota corrispondente alle prestazioni annue da remunerare.

Nel rispetto delle dette regole è consentito procedere alla conservazione in conto residui delle obbligazioni stesse per la parte non pagata nell'anno di imputazione ed al relativo pagamento in esercizi successivi, nei limiti della capienza dei pertinenti stanziamenti annui di cassa, da pianificare in conformità, anche a prescindere dall'adozione di atti di impegno frazionati in ragione delle scadenze mensili dei pagamenti dedotte in contratto.

Siffatto *modus operandi* garantisce il corretto computo della spesa a carico del risultato di amministrazione, senza inficiarne la veridicità.

P.Q.M.

Nelle esposte considerazioni è il parere reso al Comune di Norma, sulla base della richiesta in epigrafe.

DISPONE

La trasmissione di copia della presente deliberazione all'Amministrazione istante in persona del Sindaco pro – tempore e, contestualmente e per debita conoscenza, al Consiglio delle Autonomie Locali del Lazio.

Così deliberato in Roma, nella Camera di consiglio del 20 settembre 2017.

IL MAGISTRATO RELATORE

f.to Maria Luisa Romano

IL PRESIDENTE

f.to Carlo Chiappinelli

Depositato in Segreteria il 29 marzo 2018
Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto
f.to dott. Aurelio Cristallo