



CITTÀ  
DI ANDRIA

Provincia di BARLETTA – ANDRIA – TRANI  
Piazza Umberto I  
CF: 81001210723 – P.IVA: 009567707211  
Tel. 0883/290318 – Fax 0883/290225

**IL SEGRETARIO GENERALE**

A tutti i Dirigenti  
Ai Responsabili della P.L. e dell'Avvocatura  
e, p.c. alla Sindaca  
al Collegio di Revisione  
all'OIV

**DIRETTIVA**  
in materia di controlli e prevenzione della corruzione

Oggetto: Determinazioni di impegno prive di attestazione di copertura finanziaria. Effetti in ordine alla legittimità dei procedimenti di spesa ed alla imputabilità degli obblighi di pagamento.

Ho già scritto sul tema della regolarità delle procedure di spesa e sulla eseguibilità delle determinazioni non munite di attestazione di copertura finanziaria.

La conclusione della attività di controllo amministrativo delle determinazioni adottate nel 2019 mi fornisce, ancora una volta, l'occasione per tornare su un tema delicato che ha determinato, non senza fibrillazioni strutturali, la necessità di riconoscere la legittimità di una serie di debiti fuori bilancio del tutto particolari, non produttivi di danni a carico del Comune e geneticamente connotati dalla mancanza solo dell'ultima frazione della fase dell'impegno di spesa, ossia l'attestazione di copertura finanziaria.

Reputo opportuno prendere le mosse dalle disposizioni che contengono, quasi compiutamente, la disciplina di riferimento per il tema che in questa sede ci occupa.

COMUNE DI ANDRIA  
Protocollo Generale della Città' di Andria  
Protocollo N. 0095312/2020 del 23/11/2020

Queste sono rappresentate dagli artt. 183 e 191 del Decreto Legislativo 267/2000 e s. m. ed i. .

Il primo, inserito nel capo II, dedicato alle fasi delle spese, ai suoi commi 1 e 7 così dispone:

1. *L'impegno costituisce la prima fase del procedimento di spesa, con la quale, **a seguito di obbligazione giuridicamente perfezionata**, è determinata la somma da pagare, determinato il soggetto creditore, indicata la ragione e la relativa scadenza e viene costituito il vincolo sulle previsioni di bilancio, nell'ambito della disponibilità finanziaria accertata ai sensi dell'articolo 151.*

7. *I provvedimenti dei responsabili dei servizi che comportano impegni di spesa sono trasmessi al responsabile del servizio finanziario e **sono esecutivi con l'apposizione del visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria.***

Il secondo, inserito nel capo IV e contenente le regole per l'assunzione degli impegni e l'effettuazione delle spese, al comma 1 dispone testualmente:

1. ***Gli enti locali possono effettuare spese solo se sussiste l'impegno contabile registrato sul competente programma del bilancio di previsione e l'attestazione della copertura finanziaria di cui all'articolo 153, comma 5.** Nel caso di spese riguardanti trasferimenti e contributi ad altre amministrazioni pubbliche, somministrazioni, forniture, appalti e prestazioni professionali, il responsabile del procedimento di spesa comunica al destinatario le informazioni relative all'impegno. La comunicazione dell'avvenuto impegno e della relativa copertura finanziaria, riguardanti le somministrazioni, le forniture e le prestazioni professionali, è effettuata contestualmente all'ordinazione della prestazione con l'avvertenza che la successiva fattura deve essere completata con gli estremi della suddetta comunicazione. Fermo restando quanto disposto al comma 4, il terzo interessato, in mancanza della comunicazione, ha facoltà di non eseguire la prestazione sino a quando i dati non gli vengano comunicati.*

Occorre evidenziare, anzitutto, che emerge, dalle disposizioni sopra richiamate e riportate, una incontestata certezza: l'esistenza dell'istituto dell'impegno giuridico e di quello dell'impegno contabile, profondamente diversi l'uno dall'altro e legati da rapporto di sostanziale ed imprescindibile presupposizione.

Si potrebbe dire, non senza una qualche imprecisione ma in modo facilmente comprensibile, che l'impegno giuridico è, in sostanza, l'effetto prodotto da leggi, atti giudiziari, contratti ed atti amministrativi, idonei a comportare l'assunzione di un'obbligazione e perciò a generare un impegno di spesa; l'impegno contabile è un atto autonomo deputato a garantire la copertura finanziaria in ordine alla spesa oggetto dell'obbligazione.



L'obbligazione è, pertanto, presupposto di legittimità dell'assunzione dell'impegno, per cui solo in presenza di un'obbligazione giuridicamente perfezionata nasce l'obbligo-dovere di impegnare la somma occorrente, imprimendole una specifica destinazione con vincolo di indisponibilità per altri fini. L'assunzione dell'atto di impegno non discende automaticamente dalla costituzione dell'obbligazione: l'impegno, sebbene abbia natura di atto doveroso, resta connotato da una sua autonomia.

Si può affermare, senza ombra di dubbio, che è atto dovuto perché dall'obbligazione giuridicamente perfezionata scaturisce l'obbligo per l'ente di attivare la procedura di spesa; in questo senso è condivisibile l'opinione di chi ritiene che l'impegno, facendo parte della fase dell'adempimento di obbligazione, vada classificato nella categoria degli atti vincolati.

Bisogna però anche tener conto che esso è comunque dotato di una propria autonomia, dal momento che la sua assunzione implica valutazioni e scelte, in riferimento al *quomodo* (capitolo di imputazione) e al *quantum* (somma da pagare); l'autonomia è, tuttavia, limitata, non potendo mai riguardare *l'an* (cioè se adottare o meno l'atto di impegno), essendo l'impegno atto dovuto e idoneo a produrre effetti che solo da tale atto possono scaturire. **Tali effetti consistono essenzialmente nell'attivare il procedimento contabile, in carenza del quale l'ente non ha alcuna possibilità di effettuare la spesa.**

La presenza di una obbligazione giuridicamente perfezionata non è sufficiente, da sola, per effettuare il pagamento. Ed è questo, dunque, l'effetto tipico dell'impegno: consentire all'ente di spendere per onorare gli obblighi propri di un rapporto giuridico che ha il suo titolo in un'obbligazione perfezionata, la quale, a sua volta, è presupposto legittimante l'emanazione dell'atto di impegno.

Premesso tutto ciò, si può legittimamente ritenere che una determinazione di impegno di spesa a seguito di obbligazione giuridicamente perfezionata, non munita da attestazione di copertura finanziaria ma posta in esecuzione, non determini l'insorgenza di debiti fuori bilancio?

Sorregge anche qui la chiara lettera dei commi 1 e 4 dell'art. 191 del Tuel.

Il comma 1 è stato già riportato e dispone chiaramente che non si possano effettuare spese se non vi è impegno contabile e non vi è attestazione di copertura finanziaria.

Il comma 4 così dispone: *“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. ....”*.



La chiarezza di questa ultima disposizione, letta in combinato disposto con la prima, non richiede esplicitazione ulteriore o esercizio interpretativo che si discosti dall'adamantino tenore letterale della norma: alcuna determinazione può essere posta in esecuzione ed alcuna spesa può essere effettuata se non vi sia l'attestazione di copertura finanziaria; nel caso in cui si proceda in dispregio della norma, la spesa, per essere imputabile al Comune, va riconosciuta di legittimità; se non viene riconosciuta, essa va imputata al dipendente che ha ordinato la spesa o consentito la fornitura.

Altra è la questione della mancata apposizione del visto senza alcuna esplicitazione delle motivazioni e senza un esplicito diniego dello stesso. Questo comportamento potrebbe essere sintomo di inazione colpevole ed omissiva o anche scaturigine della mancata verifica preliminare, ai sensi dell'art. 183, c. 8, della possibilità di pagare da parte del responsabile della spesa, circostanza che comunque comporterebbe responsabilità concorrente di più soggetti e che si legherebbe, in modo indissolubile, in un rapporto di complementarietà necessaria, alla corretta comunicazione agli uffici degli spazi finanziari e di cassa utili per effettuare spese da parte del dirigente di Ragioneria. Spetta all'UPD o, in alternativa o in modo concomitante, alla Corte dei Conti in caso di produzione di danni a carico dell'ente, stabilire responsabilità e relative sanzioni.

Raccomando , quindi, di operare conformemente alle regole dettate dalla disciplina sopra scrutinata onde evitare il formarsi di debiti fuori bilancio ed evitare, altresì, che i singoli dirigenti possano essere chiamati a rispondere dell'assolvimento delle obbligazioni contratte con i propri beni.

Invito, altresì, i destinatari della presente direttiva, di cui dispongo la pubblicazione sul sito istituzionale, Sezione "Amministrazione Trasparente", Sottosezione "Altri Contenuti – Prevenzione della Corruzione", ad impartire disposizioni operative conformi alla struttura rispettivamente diretta.

Il Segretario Generale  
Dott.ssa Brunella Asfaldo

