



Città di Palermo

COMUNE DI PALERMO

AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE

Il Vice Ragioniere Generale

Via Roma n.209 – 90133 PALERMO

ragioneriagenerale@comune.palermo.it

Sito internet www.comune.palermo.it

C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

Ai Sigg. Dirigenti

E, p.c. Al Sig. Sindaco c/o Capo di Gabinetto

Al Sig. Assessore al Bilancio – Avv. B. Alaimo

Al Sig. Direttore Generale – Dott. E. Ceglia

Al Sig. Segretario Generale – Dott. R. Liotta

OGGETTO: determinazioni dirigenziali di impegno di spesa – Obbligazione giuridicamente vincolante nei confronti del terzo – Rif. nota prot. n. 656785 del 24.04.2018

Con la nota prot. n. 656785 del 24.04.2018 (**Allegato “A”**), in applicazione della contabilità armonizzata di cui al D. Lgs. n. 118/2011 si fornivano le dovute indicazioni in ordine all’iter procedurale da seguire per procedere all’impegno di spesa in presenza della stipula di un contratto, atto d’obbligo o altro provvedimento atto a comprovare un accordo tra le parti.

Al riguardo, al fine di fornire la propria collaborazione agli Uffici, si ritiene richiamare il contenuto della recente deliberazione della Corte dei Conti n. 163/2024/PAR, sez. reg. di contr. Molise, depositata il 17 dicembre 2024, che ha affrontato e risolto la corretta modalità di estrinsecazione del procedimento di spesa nel caso di effettuazione di procedure ad evidenza pubblica, affermando che l’impegno di spesa segue il perfezionamento dell’obbligazione giuridica, in linea con il contenuto della già richiamata direttiva della scrivente prot. n. 656785 del 24.04.2018.

La corretta procedura quindi da seguire è la seguente:

1. determina di avvio del procedimento (decisione a contrarre) e contestuale prenotazione d’impegno della spesa con visto di attestazione della copertura finanziaria e registrazione nelle scritture contabili dell’Ente;
2. determina di aggiudicazione con individuazione del contraente; firma del contratto;
3. determina d’impegno della spesa (rectius di trasformazione della prenotazione in impegno).

Richiamando infatti, l’art. 183 del TUEL che precisa *“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”*.

Quindi con la determina a contrarre di indizione della gara si procede alla prenotazione della spesa prevista, ossia ci si trova di fronte ad una mera tecnica di accantonamento delle risorse stanziare da tramutare in un impegno definitivo sullo stanziamento a seguito di aggiudicazione. In pratica l’amministrazione si limita a dare atto che nel bilancio sono state previste e prenotate le



Città di Palermo

COMUNE DI PALERMO

AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE

Il Vice Ragioniere Generale

Via Roma n.209 – 90133 PALERMO

ragioneriagenerale@comune.palermo.it

Sito internet www.comune.palermo.it

C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

risorse necessarie per l'acquisizione della fornitura di che trattasi e che ci si riserva di procedere all'impegno a seguito della stipula con l'aggiudicatario, senza in ogni caso potersi legittimare il completamento della procedura di spesa sino a che il titolo per l'impegno non sia completamente maturato (cfr. sez. reg. contr. Campania, delib. n. 77/2018/PAR).

Il titolo giuridico alla base dell'impegno definitivo della spesa non è il provvedimento di aggiudicazione, ma solo ed esclusivamente il contratto: è solo il contratto, difatti, che determina l'incontro delle volontà delle parti allo scopo di costituire tra loro un rapporto giuridico patrimoniale (art. 1321 cod. civ.).

In linea con tale orientamento è anche il codice appalti che all'art 17, comma 6, è chiaro nello statuire che *"L'aggiudicazione non equivale ad accettazione dell'offerta. L'offerta dell'aggiudicatario è irrevocabile fino al termine stabilito per la stipulazione del contratto"*. Se con l'aggiudicazione non si ha l'accettazione dell'offerta, la diretta conseguenza è che l'aggiudicazione non equivale al perfezionamento del vincolo contrattuale. A conferma di ciò, l'art. 17, comma 7, del codice appalti, aggiunge che *"Una volta disposta l'aggiudicazione, il contratto è stipulato secondo quanto previsto dall'articolo 18"*.

Pertanto, l'aggiudicazione deve sempre precedere il contratto, che rimane l'unica fonte costitutiva del rapporto obbligatorio tra le parti.

IL VICE RAGIONIERE GENERALE

Dott. Francesco Donia

IL RAGIONIERE GENERALE

Dott. Bohuslav Basile



Città di Palermo

COMUNE DI PALERMO

AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE

Il Vice Ragioniere Generale

Via Roma n.209 – 90133 PALERMO

ragioneriagenerale@comune.palermo.it

Sito internet www.comune.palermo.it



C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

Ai Sigg. Dirigenti

E, p.c. Al Sig. Sindaco c/o Capo di Gabinetto

Al Sig. Assessore al Bilancio – Avv. B. Alaimo

Al Sig. Direttore Generale – Dott. E. Ceglia

Al Sig. Segretario Generale – Dott. R. Liotta

OGGETTO: determinazioni dirigenziali di impegno di spesa – Obbligazione giuridicamente vincolante nei confronti del terzo – Rif. nota prot. n. 656785 del 24.04.2018

Con la nota prot. n. 656785 del 24.04.2018 (**Allegato “A”**), in applicazione della contabilità armonizzata di cui al D. Lgs. n. 118/2011 si fornivano le dovute indicazioni in ordine all’iter procedurale da seguire per procedere all’impegno di spesa in presenza della stipula di un contratto, atto d’obbligo o altro provvedimento atto a comprovare un accordo tra le parti.

Al riguardo, al fine di fornire la propria collaborazione agli Uffici, si ritiene richiamare il contenuto della recente deliberazione della Corte dei Conti n. 163/2024/PAR, sez. reg. di contr. Molise, depositata il 17 dicembre 2024, che ha affrontato e risolto la corretta modalità di estrinsecazione del procedimento di spesa nel caso di effettuazione di procedure ad evidenza pubblica, affermando che l’impegno di spesa segue il perfezionamento dell’obbligazione giuridica, in linea con il contenuto della già richiamata direttiva della scrivente prot. n. 656785 del 24.04.2018.

La corretta procedura quindi da seguire è la seguente:

1. determina di avvio del procedimento (decisione a contrarre) e contestuale prenotazione d’impegno della spesa con visto di attestazione della copertura finanziaria e registrazione nelle scritture contabili dell’Ente;
2. determina di aggiudicazione con individuazione del contraente; firma del contratto;
3. determina d’impegno della spesa (rectius di trasformazione della prenotazione in impegno).

Richiamando infatti, l’art. 183 del TUEL che precisa *“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”*.

Quindi con la determina a contrarre di indizione della gara si procede alla prenotazione della spesa prevista, ossia ci si trova di fronte ad una mera tecnica di accantonamento delle risorse stanziare da tramutare in un impegno definitivo sullo stanziamento a seguito di aggiudicazione. In pratica l’amministrazione si limita a dare atto che nel bilancio sono state previste e prenotate le



Città di Palermo

COMUNE DI PALERMO

AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE

Il Vice Ragioniere Generale

Via Roma n.209 – 90133 PALERMO

ragioneriagenerale@comune.palermo.it

Sito internet www.comune.palermo.it



C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

risorse necessarie per l'acquisizione della fornitura di che trattasi e che ci si riserva di procedere all'impegno a seguito della stipula con l'aggiudicatario, senza in ogni caso potersi legittimare il completamento della procedura di spesa sino a che il titolo per l'impegno non sia completamente maturato (cfr. sez. reg. contr. Campania, delib. n. 77/2018/PAR).

Il titolo giuridico alla base dell'impegno definitivo della spesa non è il provvedimento di aggiudicazione, ma solo ed esclusivamente il contratto: è solo il contratto, difatti, che determina l'incontro delle volontà delle parti allo scopo di costituire tra loro un rapporto giuridico patrimoniale (art. 1321 cod. civ.).

In linea con tale orientamento è anche il codice appalti che all'art 17, comma 6, è chiaro nello statuire che *"L'aggiudicazione non equivale ad accettazione dell'offerta. L'offerta dell'aggiudicatario è irrevocabile fino al termine stabilito per la stipulazione del contratto"*. Se con l'aggiudicazione non si ha l'accettazione dell'offerta, la diretta conseguenza è che l'aggiudicazione non equivale al perfezionamento del vincolo contrattuale. A conferma di ciò, l'art. 17, comma 7, del codice appalti, aggiunge che *"Una volta disposta l'aggiudicazione, il contratto è stipulato secondo quanto previsto dall'articolo 18"*.

Pertanto, l'aggiudicazione deve sempre precedere il contratto, che rimane l'unica fonte costitutiva del rapporto obbligatorio tra le parti.

IL VICE RAGIONIERE GENERALE

Dott. Francesco Donia

Francesco Donia

Francesco Donia

Data: 21/01/2025

15:00:10 CET

IL RAGIONIERE GENERALE

Dott. Bohuslav Basile

Firmato da

Bohuslav Basile

Data: 21/01/2025

15:01:51 CET



COMUNE DI PALERMO

AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE TRIBUTI E PATRIMONIO
UFFICIO IMPEGNI INTERVENTI FINANZIARI OO PP E
CONTABILITA'

Via Roma, n. 209 – 90133 PALERMO
Tel. 0917403601 – Fax 0917403699

C.F. 80016350821

C.A.P. 90133

Palermo, li 24.04.2018

Prot. n. 656785

Il responsabile del procedimento: dott.ssa Rosalia La Rosa

Al Sig.ri Dirigenti

e.p.c.

Al Sig. Assessore al Bilancio

Al Sig. Segretario Generale

Al Collegio dei Revisori

SEDE

OGGETTO: determinazioni di impegno di spesa. Obbligazione giuridicamente vincolante nei confronti del terzo.

La contabilità armonizzata, abbinata al nuovo codice dei contratti, ripropone il tema del momento in cui si determina il titolo giuridico da cui discende il perfezionamento dell'impegno di spesa.

Al riguardo, l'articolo 183, comma 1, del D.Lgs 267/2000, dispone che *“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”*. Il comma 3 del medesimo articolo, nel testo modificato dal D.Lgs 118/2011, stabilisce che *“Tutte le obbligazioni passive giuridicamente perfezionate, devono essere registrate nelle scritture contabili quando l'obbligazione è perfezionata, con imputazione all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza, secondo le modalità previste dal principio applicato della contabilità finanziaria di cui all'allegato n. 4/2 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118”*.

La contabilità armonizzata, pertanto, rafforza ulteriormente il principio che consente di imputare la spesa connessa all'impegno solo, appunto, una volta che l'obbligazione si sia perfezionata.

Si impone, pertanto, di chiarire quando deve intendersi perfezionata l'obbligazione, anche al fine di scongiurare l'assunzione di impegni di spesa in violazione dei principi contabili.

Un primo elemento di riferimento lo si rinviene nel codice civile, segnatamente all'art 1173, a mente del quale *"Le obbligazioni derivano da contratto, da fatto illecito, o da ogni altro atto o fatto idoneo a produrle in conformità dell'ordinamento giuridico"*.


Ed il comma 6, dell'art 32 del D.Lgs 50/2016, inoltre, prevede che *"L'aggiudicazione non equivale ad accettazione dell'offerta"*; pertanto, di per sé, l'aggiudicazione non implica l'insorgere di nessuna obbligazione, perché manca l'espressione (cioè l'enunciazione esplicita) del consenso, requisito indispensabile per la stipulazione di un contratto, ai sensi dell'articolo 1326 del codice civile.

Ancora, ai commi da 8 a 12 del codice dei contratti richiamato, la stipula del contratto è indicata come necessaria; ed è necessaria ai fini del perfezionamento dell'obbligazione, considerato che il comma 6, come visto prima, esclude radicalmente che l'aggiudicazione equivalga ad accettazione dell'offerta.

Pertanto, ai sensi del comma 8 dell'articolo 32, l'amministrazione può procedere in autotutela anche successivamente all'aggiudicazione definitiva, appunto finché non sia stato stipulato il contratto: e si provvede in autotutela solo nei riguardi di atti pubblici, dunque unilaterali. Se l'aggiudicazione avesse natura di negozio giuridico consensuale, non sarebbe ovviamente possibile alcun provvedimento in autotutela.

La normativa è chiara nel presumere che l'insorgere delle obbligazioni tra le parti discenda da un atto successivo e diverso dall'aggiudicazione: diverso sia per natura giuridica (atto consensuale, invece che unilaterale) e per effetti giuridici; l'aggiudicazione ha solo l'effetto interno di vincolare l'amministrazione a stipulare il contratto con l'operatore economico risultato aggiudicatario; la stipulazione del contratto consente di dare corso all'esecuzione della prestazione, poiché da essa scaturiscono le reciproche obbligazioni di natura civilistica.

Nel contesto sopra delineato, l'istituto della prenotazione di spesa assume un ruolo ben più rilevante rispetto al passato. Infatti, il principio contabile 4/2 al punto 5.1 stabilisce che *"Ogni procedimento amministrativo 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 il procedimento di spesa"*.



Con la prenotazione di spesa, anche in assenza di un'obbligazione giuridicamente perfezionata, si assicura la copertura finanziaria alla procedura in via di espletamento, apponendo un vincolo provvisorio sullo stanziamento di bilancio occorrente, al fine di rendere indisponibile la somma per altri scopi.

Il passaggio dalla prenotazione di spesa all'impegno definitivo, invece, deve derivare esclusivamente dal perfezionamento dell'obbligazione, che nel caso in specie può discendere esclusivamente dalla stipulazione del contratto, nelle modalità previste dal comma 14 dell'articolo 32 del codice.

Ciò posto, al fine di armonizzare il procedimento amministrativo al nuovo dettato normativo, nonché di scongiurare profili di elusione dei principi contabili, si impone che le determinazioni di impegno di spesa vengano predisposte dopo la stipula del contratto, atto obbligatorio o altro provvedimento comprovante l'accordo fra le parti.

Il contratto sottoscritto fra le parti dovrà essere richiamato ed allegato al provvedimento, così come la tutti gli elementi atti a definire l'obbligazione di cui al comma 1, dell'art 183 del D.Lgs richiamato (ragione del debito, somma da pagare, soggetto creditore, etc.) e, soprattutto, la scadenza dell'obbligazione giuridicamente vincolante; l'anzidetto contratto dovrà costituire un'imprescindibile allegato dell'atto di impegno.

Giova di richiamare il disposto dell'art 191 ⁽¹⁾, primo comma del TUELL che detta regole per l'assunzione di impegni e ciò in quanto "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" (comma 6, art 191).

La presente riveste carattere di direttiva a valere sui provvedimenti che saranno adottati successivamente alla sua adozione.



IL RAGIONIERE GENERALE
(Dott. Bohuslav Basile)

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.