

Oggetto: Quesito in ordine alla legittimità di parere contabile di cui all'articolo 49 del decreto legislativo n. 267 del 2000 in caso di conferimento di **incarico per la progettazione di opere pubbliche inserite nel Piano Triennale**

Il quesito in oggetto rientra nella fattispecie più generale di definizione del momento in cui sussiste la copertura finanziaria di una spesa iscritta nel bilancio preventivo e finanziata con l'assunzione di un mutuo.

Innanzitutto, bisogna evidenziare che, ai fini della verifica della copertura finanziaria, non hanno nessuna rilevanza le modalità ed i tempi con i quali la spesa, debitamente impegnata, sarà pagata, in quanto ciò si riferisce alle fasi di erogazione della spesa successive all'assunzione dell'impegno, per il quale scatta, invece, la verifica della suddetta copertura finanziaria, ai sensi dell'art. 191, comma 1, del Tuel.

Nel caso in oggetto, in cui la spesa è direttamente correlata ad una fonte di finanziamento, è chiaro che la spesa trova copertura finanziaria nel momento in cui sorge il diritto da parte dell'Ente all'erogazione del mutuo (che finanzia la spesa stessa) e, pertanto, al momento della concessione o della sottoscrizione del contratto di mutuo.

Tale condizione è fra l'altro espressamente citata all'art. 183, comma 5, lett. a), nel quale si indica che " le spese in conto capitale.... si considerano impegnate in corrispondenza e per l'ammontare del mutuo, contratto o già concesso..."

Il "formale impegno" della Cassa DD PP è a tutti gli effetti un atto preliminare del procedimento di concessione del mutuo che non obbliga l'Istituto all'erogazione, ma facilita la programmazione della realizzazione delle opere pubbliche da parte dell'Ente, come indicato nella circolare 1237.

Pertanto, il parere di regolarità contabile sulla proposta di delibera che conferisce l'incarico di progettazione dell'opera, deve essere favorevole solamente dopo l'atto di concessione del mutuo poiché solo in tale momento sussiste la effettiva copertura finanziaria della spesa.

Si concorda quindi con il parere già fornito dall'Ufficio Studi per la Finanza Locale, anche nella parte in cui si fa presente che il parere di regolarità contabile non può essere sottoposto a condizione, ma deve essere chiaramente favorevole o non favorevole, nel qual caso deve essere indicata anche una idonea motivazione.

In ultima analisi, si evidenzia che per garantire la copertura finanziaria agli incarichi di progettazione delle opere pubbliche per le quali è prevista, in un momento successivo, l'accensione di un mutuo, si può ricorrere al prefinanziamento con mezzi propri (ad esempio oneri di urbanizzazione) oppure con l'utilizzo del fondo rotativo per la progettualità della Cassa DD PP (Art. 1, commi da 54 a 58, della L. 28 dicembre 1995, n. 549 e successive modificazioni).

Oggetto: **Parere negativo del responsabile del servizio finanziario** di cui all'articolo 49 del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267.

Con il quesito in oggetto si chiede:

- 1) se la Giunta comunale può adottare deliberazioni in presenza di un parere contrario e ben motivato del Responsabile del servizio finanziario;
- 2) se il Responsabile del servizio finanziario, una volta adottata la delibera di cui al punto 1), è tenuto a firmare i relativi mandati di pagamento.

L'art. 49 del Tuel prevede chiaramente l'obbligatorietà del parere di regolarità contabile sulle proposte di deliberazione della Giunta e del Consiglio che non siano meri atti di indirizzo e qualora comportino impegni di spesa.

Nelle fattispecie suindicate il parere è obbligatorio e può essere favorevole o non favorevole; in quest'ultimo caso deve essere indicata anche una idonea motivazione.

Tuttavia, pur essendo un atto procedimentale obbligatorio che va inserito nella deliberazione, il parere di regolarità contabile non è vincolante, per cui si potrebbe verificare il caso in cui la Giunta o il Consiglio deliberino in presenza di un parere sfavorevole, assumendosene tutte le responsabilità. Così si è espresso anche il Consiglio di Stato, Sezione Quinta, con sentenza n. 680 del 25 maggio 1998 <sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Sentenza del Consiglio di Stato, Sezione Quinta, n. 680 del 25 maggio 1998  
Ricorso sig.ra M. (avv.ti Sabatini e Foglietti) contro Comune di Pescara (non costituito)  
per l'annullamento della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo n. 144 del 10.3.1994

(I pareri del responsabile del servizio interessato e del responsabile di ragioneria non pongono alcun limite alla potestà deliberante della giunta e del consiglio comunale, che possono liberamente disporre del contenuto delle proposte di deliberazione, dopo l'acquisizione su queste dei pareri stessi)

Il Consiglio di Stato  
in sede giurisdizionale  
Quinta Sezione  
ha pronunciato la seguente  
DECISIONE

(Omissis)

FATTO

La ricorrente, dipendente del comune di Pescara fin dal 16.6.1980 con la qualifica di ausiliaria d'infanzia (III livello), e' stata riassegnata alle proprie mansioni originarie, dopo un lungo periodo trascorso prima presso la Casa di Riposo di via Rigopiano e successivamente presso la Ripartizione igiene, sanità, assistenza e sicurezza sociale.

Dopo che un primo ordine di servizio (impugnato con il ricorso 558/91, dichiarato improcedibile dal TAR con statuizione non appellata) era stato superato da altro successivo del 27.1.1992, che ha riportato la M. alla ripartizione comunale, con i provvedimenti fatti oggetto del ricorso n. 850/93 - la cui reiezione e' oggetto del presente giudizio di appello - la dipendente e' stata ritrasferita all'asilo nido in via Arapietra, per svolgervi le proprie mansioni di «ausiliaria d'infanzia».

Il ricorso avverso tale ultima riassegnazione di funzioni è stato respinto in primo grado, ed avverso la decisione reiettiva e' stato interposto l'appello di cui trattasi.

E' certamente auspicabile che non si pervenga alla situazione prospettata e che vengano rimosse preventivamente le motivazioni che hanno indotto il responsabile del servizio finanziario ad

---

All'udienza del 10.3.1998 la causa e' stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

L'appello e' infondato.

1. - Con il primo motivo di gravame, viene denunciato il difetto di motivazione del provvedimento impugnato.

Ritiene la sezione che, mentre da un lato non occorre alcuna speciale motivazione per destinare un dipendente assunto con qualifica di ausiliaria d'infanzia allo svolgimento delle mansioni proprie della qualifica posseduta, d'altra parte - come già correttamente affermato dal giudice di primo grado - è evidente che solo in vista ed in funzione dell'avvenuta riassegnazione di mansioni proprie poteva giustificarsi la partecipazione, non contestata, della M. al corso di riqualificazione professionale, altrimenti destinato a risolversi in uno spreco di tempo e di risorse umane da parte dell'amministrazione.

2. - Con il secondo motivo di appello si assume la violazione dell'articolo 53 della legge 8 giugno 1990, n. 142.

L'infondatezza della censura proposta consegue al rilievo che la norma citata, nel prevedere la necessità dei pareri del responsabile del servizio interessato, del responsabile di ragioneria, nonché del segretario comunale, ciascuno per quanto di propria competenza, **non pone alcun limite alla potestà deliberante della giunta e del consiglio comunale, che possono liberamente disporre del contenuto delle proposte di deliberazione, dopo che su queste ultime sia stato acquisito, quale elemento formale dell'iter procedimentale, il parere dei predetti organi tecnici.**

Ove si opinasse diversamente, si finirebbe inammissibilmente con il conferire ai citati organi consultivi l'effettivo potere di amministrazione, degradando la giunta ed il consiglio ad una funzione di mera ratifica di determinazioni amministrative sostanzialmente imputabili ad altri soggetti.

Nel caso di specie, in particolare, non può nemmeno sostenersi che la deliberazione assunta a complemento di quella sulla quale era stato reso il parere tecnico dei citati organi, non fosse il logico sviluppo e, si vorrebbe dire, il necessario corollario, della partecipazione al corso di aggiornamento, di cui si e' detto trattando del primo motivo di appello.

3. - Con il terzo motivo di appello si lamenta la violazione dell'articolo 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Ritiene la sezione che l'avviso in questione non fosse necessario nel caso di specie, poiché la M. era già a conoscenza del procedimento unitario all'esito del quale e' stata disposta la sua partecipazione al corso e, come corollario di ciò, la sua assegnazione alle mansioni proprie della qualifica di appartenenza.

4. - Con il quarto motivo di appello, si censura la violazione delle norme (art. 2 D.P.R. 13 maggio 1987, n. 268; art. 18 regolamento organico comunale, art. 10 d.P.R. 25 settembre 1993, n. 247) relative alla mobilità del personale nell'ambito dell'ente.

Anche tale motivo e' infondato, in quanto la riassegnazione della dipendente alle mansioni proprie della qualifica di appartenenza non integra un'ipotesi di mobilità, per quale disciplinata dalla normativa precisata, essendosi in sostanza di fronte, nel caso in questione, ad un'ipotesi di ripristino della normale corrispondenza tra qualifica posseduta e mansioni effettuate dal dipendente pubblico.

5. - Il quinto motivo di appello, che lamenta l'illegittimità derivata dei successivi ordini di servizio in quanto applicativi della citata deliberazione della giunta comunale, rimane assorbito dall'effettuata verifica della legittimità di quest'ultima.

6. - In conclusione, l'appello deve essere respinto in relazione a ciascun motivo.  
(Omissis)

esprimere un parere sfavorevole; tuttavia, se ciò non avviene preventivamente, sembra necessario che la Giunta o il Consiglio provvedano nel più breve termine possibile, garantendo gli equilibri di bilancio ed in generale il rispetto di tutti i principi dell'ordinamento finanziario e contabile.

In ogni caso, il Consiglio o la Giunta che intendono procedere all'approvazione della deliberazione, pur in presenza di un parere di regolarità contabile contrario, devono indicare nella delibera stessa le motivazioni della scelta.

In merito al punto 2), constatato che nel caso specifico la Giunta o il Consiglio nel deliberare in difformità del parere di regolarità contabile assumono inevitabilmente anche responsabilità amministrative e contabili che sono proprie della figura del responsabile del servizio finanziario è palese che quest'ultimo deve portare a termine l'iter di erogazione della spesa emettendo, se del caso, le liquidazioni ed i mandati di pagamento conseguenti.

**OGGETTO: Richiesta di chiarimenti sul visto di regolarità contabile**  
previsto dal decreto legislativo n. 267 del 2000.

Il quesito affronta la tematica del visto di regolarità contabile, analizzando in primo luogo i contenuti delle Circolari del Ministero dell'Interno n. 1/1997 "Problematiche interpretative della legge 15 maggio 1997, n. 127, in tema di gestione del personale degli enti locali" (la Circolare n. 1/97 è stata pubblicata in G.U., Serie generale, n. 171 del 24/7/1997) e n. 25/1997 "Chiarimenti in merito all'attività gestionale degli enti locali a seguito della legge 15 maggio 1997, n. 127".

Successivamente il quesito analizza alcune norme del Tuel che riguardano principalmente le regole per l'assunzione di impegni e per l'effettuazione di spese (art. 191, comma 1) e l'impegno di spesa (art. 183) esplicitando alcuni dubbi sul contenuto del visto di regolarità contabile in relazione alle suindicate fattispecie ovvero, rispettivamente, l'"impegno contabile" e l'"impegno giuridico".

La relazione dell'Ufficio Studi per la Finanza Locale, Settore giuridico, chiede all'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali se vi sia la possibilità di diramare una nuova circolare più precisa e più aggiornata delle precedenti e se ci sono gli spazi normativi per estendere il contenuto del parere di regolarità contabile e dell'attestazione di copertura della spesa oltre la semplice verifica dell'esatta imputazione della spesa e della capienza del relativo stanziamento.

**Si ritiene innanzitutto di dover rispondere al quesito in oggetto precisando quanto segue:**

### **1) Impegno contabile e impegno giuridico**

Come punto di partenza del procedimento di erogazione delle spese va posto il principio fondamentale contenuto nell'art. 191, comma 1, del Tuel, che prevede la possibilità di "effettuare spese solo se sussiste l'impegno contabile registrato sul competente intervento o capitolo del bilancio di previsione e l'attestazione della copertura finanziaria di cui all'articolo 153, comma 5...."

L'impegno contabile non è pertanto solo un atto propedeutico all'effettuazione delle spese, ma rappresenta un elemento fondamentale attorno il quale ruota la legittimità dei procedimenti di spesa.

L'art. 151, comma 4, del Tuel, "I provvedimenti dei responsabili dei servizi che comportino 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", si riferisce pertanto all'impegno contabile e non può che essere così, visto che l'obbligazione giuridica dell'ente nei confronti di altri soggetti si perfeziona solamente in un momento successivo; ad esempio, in una normale acquisizione di beni o servizi l'obbligazione sussiste alla stipula del contratto.

La conferma di ciò è contenuta nel medesimo articolo 191, comma 1, "il responsabile del servizio, conseguita l'esecutività del provvedimento di spesa comunica al terzo interessato l'impegno" (contabile) "e la copertura finanziaria, contestualmente all'ordinazione della prestazione" (che fa sorgere l'obbligazione) "con l'avvertenza che la successiva fattura deve essere completata con gli estremi della suddetta comunicazione...".

Da ciò si deduce che il visto di regolarità contabile, che condiziona l'esecutività del provvedimento di spesa, non può che avvenire prima del momento in cui sorge l'obbligazione giuridica tra l'ente e

il soggetto fornitore del servizio o della fornitura, momento che contraddistingue il cosiddetto “impegno giuridico” definito dall’art. 183.

Non sono previste dall’ordinamento altre tipologie di visto di regolarità contabile, come sembra invece trasparire dal quesito in oggetto.

L’ordinamento prevede, invece, altri controlli e riscontri da effettuare nelle fasi procedurali successive all’assunzione dell’impegno contabile; ad esempio, in fase di liquidazione delle spese o in sede di rendicontazione nella quale bisogna verificare l’esistenza delle “obbligazioni giuridicamente perfezionate” per poter mantenere la somma fra i residui passivi, ai sensi dell’art. 183, comma 3.

## **2) Contenuti del visto di regolarità contabile**

La circolare n. 1/1997, nel punto in cui affronta le tematiche dell’art. 6, comma 11, della legge 127/97 che ha sostituito il comma 5 dell’art. 55 della legge 142/90, precisa due concetti fondamentali in tema di visto di regolarità contabile:

- il primo riguarda i contenuti; detto visto *“deve limitarsi alla verifica della effettività della disponibilità delle risorse impegnate, essendo preclusa qualsiasi altra forma di verifica della legittimità degli atti”*;
- il secondo concerne i soggetti tenuti alla verifica di legittimità degli atti sui quali è apposto il visto di regolarità contabile; *“...sono responsabili i singoli dirigenti che li hanno emanati”*.

Per completezza si riporta l’intero passaggio della Circolare: *“In merito, deve rilevarsi come il predetto visto di regolarità sia strettamente legato alla copertura finanziaria della spesa, e, pertanto, l’esame deve limitarsi alla verifica della effettività della disponibilità delle risorse impegnate, essendo preclusa qualsiasi altra forma di verifica della legittimità degli atti, di cui sono responsabili i singoli dirigenti che li hanno emanati”*.

La successiva Circolare 25/97 riprende e approfondisce i suddetti concetti, come indicato, fra l’altro, nella relazione dell’Ufficio Studi per la Finanza Locale.

Pertanto, si ritiene di dover distinguere le due fattispecie sottolineando, da un lato, la verifica di legittimità dell’atto, che considera per forza di cose anche le norme dell’ordinamento finanziario e contabile, da parte del dirigente o del responsabile del servizio che lo ha sottoscritto, in primis; dall’altro, la verifica della regolarità contabile, che avviene in un momento successivo con l’apposizione del visto del responsabile del servizio finanziario.

Per quanto concerne i contenuti della verifica di regolarità contabile si conferma quanto indicato dalle sopraindicate circolari n. 1/97 e n. 25/97.

Per quanto concerne l’opportunità di diramare una nuova circolare in tema di parere di regolarità contabile e visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria, si precisa che l’Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali ha già inserito nel proprio programma delle attività per l’anno 2003 anche la redazione finale del II quaderno di orientamento dedicato alla gestione economico-finanziaria degli enti locali. In tale sede sarà compiutamente trattata anche la materia indicata nell’oggetto del presente quesito.