

## **La liquidazione è l'atto finale di un procedimento: è obbligatorio un provvedimento espresso**

08/01/2026 [Luigi Oliveri](#) [Procedimento amministrativo](#)

Matteo Barbero ha ben evidenziato la soluzione da dare alla questione che si propone da tempo immemorabile negli enti locali, in merito alla necessità di adottare o meno un provvedimento, segnatamente una "determina" di liquidazione. L'indicazione, pienamente condivisibile, è di dare vita ad un provvedimento espresso. A ben vedere, dovrebbe trattarsi di qualcosa di assolutamente scontato. Tuttavia, nelle amministrazioni v'è una diffusa idiosincrasia nei confronti dell'agire amministrativo, per quanto esso sia imposto dalla normativa.

Il presupposto di tale atteggiamento è una mala intesa "semplificazione": si pensa generalmente che semplificare implichi omettere atti "noiosi", anche se doverosi; simmetricamente, si ha l'idea che saltare via fasi o atti necessari costituisca segno di managerialità e buona amministrazione.

Ora, certamente la semplificazione è il risultato della riduzione dei termini di un problema o, comunque, l'esito di scelte operative ed organizzative capaci di ottenere un output riducendo il numero degli input necessari, tra i quali anche il tempo.

Ma, visto che la pubblica amministrazione deve agire nel rispetto del principio di legalità, può semplificare solo i passaggi operativi che non sono imposti dalla normativa; si tratta per lo più di semplificazioni organizzative ed operative, finalizzate in particolare al rispetto del divieto di aggravamento del procedimento amministrativo, posto dall'articolo 1, comma 2, della legge 241/1990: *"La pubblica amministrazione non può aggravare il procedimento se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria"*. La legge generale sul procedimento amministrativo, come si nota, non attribuisce alle amministrazioni alcun potere di modificare l'assetto degli iter procedurali: tale assetto, infatti, se posto dalla legge risulta intangibile e non "semplificabile" (mediante omissioni) dalla PA. Essa, dunque, di fronte ai vincoli operativi imposti dalla norma, può e deve soltanto non introdurre

ulteriori azioni tali da appesantire e rendere il procedimento/processo meno lineare e spedito di quello che risulta dallo schema astratto fissato dalla legge. Dunque, se si richiede una firma, non se ne possono prevedere due; se è possibile acquisire la domanda da remoto, non si deve imporre la sua posizione in presenza; se è consentita l'autocertificazione, non si può pretendere l'esibizione di documenti, e così via.

Laddove la legge disponga, invece, in modo puntuale (intendiamoci: cosa inopportuna, ma moltissime sono le norme che descrivono l'iter nel minimo dettaglio) le azioni da compiere ed i provvedimenti da adottare, spazi per saltarli non ve ne sono e non ve ne debbono essere.

Ora, Matteo Barbero nell'intervento citato ha evidenziato sia le disposizioni dell'articolo 184 del d.lgs 267/2000, sia le indicazioni contenute nel paragrafo 6.1. dell'allegato 4/2 al d.lgs 118/2011, dalle quali non può che trarsi la necessità inderogabile, potremmo affermare "insemplicabile" di tradurre la liquidazione necessariamente in un atto, meglio dire provvedimento amministrativo vero e proprio.

Ciò consente di escludere subito e drasticamente ogni diversa prassi, quale quella dell'apposizione di un banale "timbro" (analogico o informatico che sia) contenente una banale e stereotipata formula del tipo "visto, si liquido", o, peggio, della diretta liquidazione sulla base della ricezione di una fattura non contestata, fondata solo sull'assunzione del preventivo impegno di spesa.

Chi ritiene sia possibile liquidare con metodi e formule stereotipate o per implicito o in via tacita, non si rende conto delle tante e gravi violazioni di legge poste in essere.

Intanto, è da evidenziare che liquidare in base ad "automatismi" formali significa non comprendere il valore fondamentale dell'atto.

Eppure, l'articolo 184, comma 1, del Tuel, è chiarissimo: *"La liquidazione costituisce la successiva fase del procedimento di spesa attraverso la quale, in base ai documenti ed ai titoli atti a comprovare il diritto acquisito del creditore, si determina la somma certa e liquida da pagare nei limiti dell'ammontare dell'impegno definitivo assunto"*.

Si tratta di una fase **autonoma** del procedimento di spesa (originato dalla determina a contrattare o dal provvedimento che comunque abbia scatenato la formazione di un titolo a sostegno di un'obbligazione finanziaria passiva), che va condotta, quindi, alla stregua di un autonomo e specifico

procedimento, per quanto connesso complessivamente all'intera sequenza della spesa.

In quanto fase autonoma, vanno applicate allora le ordinarie, quanto imprescindibili, regole alla base di ogni procedimento amministrativo. Lo spiega il comma 2 del citato articolo 184 del Tuel, da leggere e completare con le norme della legge 241/1990:

1. la liquidazione compete all'ufficio che ha dato esecuzione al provvedimento di spesa: la norma, quindi, è in linea con quanto prevede la legge 241/1990, che all'articolo 4, comma 1, dispone: *"Ove non sia già direttamente stabilito per legge o per regolamento, le pubbliche amministrazioni sono tenute a determinare per ciascun tipo di procedimento relativo ad atti di loro competenza **l'unità organizzativa responsabile della istruttoria e di ogni altro adempimento procedimentale, nonché dell'adozione del provvedimento finale**".* Nel caso di specie, tale unità organizzativa responsabile è quella dell'ufficio che esegue "il provvedimento di spesa", cioè il contratto o il provvedimento susseguente alla determinazione a contrattare o atto che attiva il connesso procedimento;
2. la liquidazione "**è disposta**" sulla base della documentazione necessaria a comprovare il diritto del creditore. Poiché la liquidazione "è disposta", la sua fonte è costituita dalla manifestazione di volontà finalizzata a disporre, a stabilire, cioè, che la prestazione connessa al titolo di spesa sia liquidabile. Ma, la volontà della PA si forma e si manifesta esclusivamente attraverso provvedimenti amministrativi; quali sono gli elementi necessari del provvedimento amministrativo?
  - A. la sua doverosa adozione a conclusione del procedimento (articolo 2, comma 1, della legge 241/990);
  - B. la sua doverosa forma "espressa": il provvedimento, dunque, non può essere tacito o implicito, salvo che una norma specifica non lo consenta (articolo 2, comma 1, della legge 241/1990);
  - C. la motivazione, che "*deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria*" (articolo 3, comma 1, della legge 241/1990. La necessaria motivazione impedisce di avvalersi di forme

“precompilate” o, appunto, “stereotipate” come timbri, che non consentono di esporre in maniera compiuta, profonda e soprattutto specificamente connessa alle particolari situazioni da considerare ai fini dell'adozione del provvedimento. Ogni liquidazione, per quanto in termini generali “standardizzabile”, è nello specifico connessa in modo ristretto a quel contratto, a quella prestazione, a quei termini, a quei modi, a quelle condizioni e non può essere una mera formula astratta;

- D. l'adozione da parte dell'organo competente, che nel caso di specie appare il preposto alla direzione dell'unità organizzativa, ai sensi dell'articolo 5 della legge 241/1990;
3. la disposizione della liquidazione avviene “*a seguito del riscontro operato sulla regolarità della fornitura o della prestazione e sulla rispondenza della stessa ai requisiti quantitativi e qualitativi, ai termini ed alle condizioni pattuite*”. Dunque, l'articolo 184, comma 2, specifica in modo chiarissimo quali attività istruttorie sono da compiere ai fini della liquidazione. I principi contabili entrano maggiormente nel dettaglio.

Che ai fini della liquidazione occorra un “provvedimento”, dotato di tutti i crismi evidenziati prima lo conferma il comma 3 dell'articolo 184 del d.lgs 267/2000: “*L'atto di liquidazione, sottoscritto dal responsabile del servizio proponente, con tutti i relativi documenti giustificativi ed i riferimenti contabili è trasmesso al servizio finanziario per i conseguenti adempimenti*”.

Come si nota, la norma impone un “atto” (meglio intendere, però, “provvedimento”; l'atto è tipico dell'agire di diritto comune; il “provvedimento” è l'esito tipico dell'azione della PA), come tale scritto, motivato e sottoscritto, esattamente in linea con quanto evidenziato prima.

Deve risultare chiaro che chi liquida non può limitarsi a “mettere un timbro”. Con la liquidazione si afferma che, avendo controllato le modalità con le quali il terzo creditore del pagamento ha operato, la prestazione è stata resa in modo conforme al contratto o al provvedimento fonte dell'obbligazione, nel rispetto dei termini e delle condizioni eventuali, nel rispetto dei prezzi o costi prefissati, senza vizi o eccezioni e che chi vanta il credito sia effettivamente la persona, fisica o giuridica, soggetto del contratto o del provvedimento amministrativo.

Si compie l'opera prevista anche dal codice civile di definire che il credito sia certo, liquido ed esigibile e si mette, quindi, il servizio finanziario nella condizione di porre in essere la successiva fase dell'ordinazione.

Il servizio finanziario non può che procedere all'ordinazione sulla base di un titolo giuridico, scritto, sottoscritto e motivato, che va formato, come visto sopra, nei termini indicati da parte dell'ufficio competente e dal suo vertice. In assenza di tale titolo, non si vede come procedere legittimamente ed anche in modo efficiente al pagamento, a meno di non attivare possibili procedure di rimedio all'inerzia di chi dovrebbe liquidare entro i termini previsti dal sistema organizzativo per evitare ritardi nei pagamenti.

Non si comprende quale fatica possa costare adottare un provvedimento espresso, motivato e sottoscritto di liquidazione a meno di non considerare che saltando il provvedimento non si pongano nemmeno in essere le complesse operazioni di verifica della correttezza della prestazione: il che coinciderebbe col già evidenziate travisamento del concetto di "semplificazione".

Né, ai fini dell'ordinazione e del pagamento, può bastare l'accettazione implicita della fattura o del rendiconto, purchè a monte vi sia l'impegno di spesa. Non dovrebbe sfuggire che l'impegno incide sulla competenza, il pagamento avviene per via di cassa: il servizio finanziario deve controllare non solo gli elementi formali del provvedimento di liquidazione, ma anche il rispetto effettivo del programma dei pagamenti e l'afflusso in cassa delle risorse connesse all'impegno, per poter ordinare il pagamento, altrimenti la liquidazione sarebbe fine a se stessa e non in grado di rendere il credito esigibile, cioè effettivamente pagabile.

Evidenziato, allora, che un provvedimento è certamente necessario, come denominarlo? "Atto"? "Determina"?

Ovviamente, si tratta di un falso problema: non conta mai il *nomen juris* del provvedimento in cui si concretizza una decisione della PA, ma la sostanza. Del resto, tale problema potrebbe riguardare tutti i provvedimenti adottati dai dirigenti o responsabili di servizio: generalmente sono denominati sempre "determinazioni". Ma, a ben vedere sono denominati direttamente dalla legge "determinazioni" solo gli atti dai quali scaturisce l'adozione dell'impegno di spesa, ai sensi dell'articolo 183, comma 9, del d.lgs 267/2000: "*Il regolamento di contabilità disciplina le modalità con le quali i responsabili dei servizi assumono atti di impegno nel rispetto dei principi contabili generali e del principio applicato della contabilità finanziaria di cui agli allegati n. 1 e n. 4/2 del decreto legislativo 23*

*giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni. A tali atti, **da definire "determinazioni"** e da classificarsi con sistemi di raccolta che individuano la cronologia degli atti e l'ufficio di provenienza, si applicano, in via preventiva, le procedure di cui ai commi 7 e 8".*

Non si capisce perché ogni altro provvedimento di competenza di dirigenti o responsabili di servizio, in analogia a quanto disposto dall'articolo 183, comma 9, del Tuel, sia qualificato come "determinazione", ma per le liquidazioni si evidenzino difficoltà ad accettare che anche esse sono necessariamente provvedimenti amministrativi da assoggettare alle ordinarie regole sul provvedimento e perfettamente qualificabili come "determinazioni" alla stregua di ogni altro provvedimento di natura amministrativa dei dirigenti o responsabili di servizio.

Ed è perfettamente naturale che le determine di liquidazione siano classificate con i sistemi di raccolta previsti dalla legge e definiti nel dettaglio dal sistema archivistico e documentale obbligatorio in ciascun ente, in modo anche che sia aggregato logicamente e documentalmente al fascicolo contenente tutti gli atti, documenti e provvedimenti connessi col procedimento di spesa.

Se la "fatica" per adottare il provvedimento si ritenga risieda nella presunta necessità di richiamare tutta la sequenza precedente, si può osservare:

1. che le piattaforme operative e gli strumenti di automazione rendono facilissimo e semplicissimo richiamare testi e richiami, anche in iper testo;
  - A. che, in ogni caso, non c'è alcuna necessità di riportare l'intera dovizia di motivazioni e ragioni alla base della spesa, essendo sufficiente il richiamo per relationem ai provvedimenti che costituiscono la fonte della liquidazione (certo, se i provvedimenti e i documenti non sono formalmente adottati per iscritto e debitamente acquisiti all'archivio e classificati, la motivazione per relationem non risulterebbe possibile).

In conclusione moltissime sono le argomentazioni che inducono a ritenere necessario configurare la liquidazione come provvedimento espresso, scritto, sottoscritto, motivato, classificato, archiviato, alla luce di quanto evidenziato prima. Non se ne scorge nessuna, logicamente e giuridicamente sostenibile, di segno contrario.