

N. REP. 513500 del 21/06/2013 – DETERMINAZIONE N. 462/106 del 21/06/2013 Pag. 1/23

Oggetto: Controllo successivo di regolarità amministrativa - Misure organizzative.

IL DIRIGENTE DEL SERVIZIO SEGRETARIO GENERALE

VISTO il decreto legge 10 ottobre 2012, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

RICHIAMATO, in particolare, l'art.147 *bis*, commi 2 e 3, D.Lgs. 267/2000, introdotto dai provvedimenti sopraindicati, rubricato "Controllo di regolarità amministrativa e contabile", secondo cui:

"2. Il controllo di regolarità amministrativa è inoltre assicurato, nella fase successiva, secondo principi generali di revisione aziendale e modalità definite nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'ente, sotto la direzione del segretario, in base alla normativa vigente. Sono soggette al controllo le determinazioni di impegno di spesa, i contratti e gli altri atti amministrativi, scelti secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento.

3. Le risultanze del controllo di cui al comma 2 sono trasmesse periodicamente, a cura del segretario, ai responsabili dei servizi, unitamente alle direttive cui conformarsi in caso di riscontrate irregolarità, nonché ai revisori dei conti e agli organi di valutazione dei risultati dei dipendenti, come documenti utili per la valutazione, e al consiglio comunale";

VISTO il regolamento comunale per la disciplina del sistema dei controlli interni, approvato con deliberazione del Consiglio comunale n.5 del 4.3.2013, immediatamente esecutiva;

RICHIAMATI gli articoli 9, 10 e 11 del regolamento comunale per la disciplina del sistema dei controlli interni, relativi al controllo successivo di regolarità amministrativa;

RICHIAMATA la propria nota Id. 507945 del 25.5.2013;

VISTA la deliberazione della Giunta Comunale n.166 del 29 maggio 2013 con la quale per l'anno 2013:

- è stata fissata nel 6% la misura percentuale complessiva degli atti da assoggettare a controllo successivo di regolarità amministrativa, ferma restando l'opportunità di articolare tale percentuale per singole categorie di atti, tenendo conto della dimensione numerica delle diverse tipologie;
- è stato stabilito che, oltre alle determinazioni di impegno di spesa ed ai contratti stipulati in forma di scrittura privata, ogni tipologia di atto amministrativo sia sottoposta a controllo successivo di regolarità amministrativa, eccettuate le deliberazioni degli organi collegiali di indirizzo politico e gli atti relativi alle funzioni di stato civile, di anagrafe, elettorali, di leva militare e di statistica;
- è stata demandata al Segretario Generale:
 1. l'individuazione delle modalità di selezione casuale e di formazione del campione e la definizione della periodicità di effettuazione del controllo successivo;
 2. la differenziazione della sopraindicata misura percentuale complessiva del 6% per singole categorie di atti, tenendo conto della dimensione numerica delle diverse categorie;
 3. la determinazione di una apposita percentuale di atti relativi ai procedimenti individuati dall'art.1, comma 16, lett. a) e d), L.190/2012 da assoggettare a controllo successivo;



N. REP. 513500 del 21/06/2013 – DETERMINAZIONE N. 462/106 del 21/06/2013 Pag. 2/23

4. l'adozione delle ulteriori opportune misure organizzative.

PRESO ATTO che le disposizioni stabilite con la deliberazione citata costituiranno oggetto di espresso recepimento nel Piano Esecutivo di Gestione;

RICHIAMATA la legge 190/2012 avente ad oggetto *“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”*;

EVIDENZIATO che l'art.1, comma 16, della legge in questione individua tra le attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione quelle afferenti ai seguenti procedimenti:

- *“ a) autorizzazione e concessione;*
- *b) scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alle modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163;*
- *c) concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;*
- *d) concorsi e prove selettive per l'assunzione di personale e progressioni di carriere di cui all'articolo 24 del decreto legislativo n. 150 del 2009”;*

DATO ATTO che i provvedimenti finali dei procedimenti amministrativi indicati nell'art.1, comma 16, lett. b) (scelta del contraente) e c) (concessione di sovvenzioni ecc.) rientrano nell'ambito delle determinazioni recanti impegno di spesa;

RICHIAMATO il decreto sindacale ID. n.497905 del 28.3.2013, con cui il Segretario Generale è stato nominato responsabile della prevenzione della corruzione ai sensi dell'art. 1, comma 7, L.190/2012;

VISTO, inoltre, il decreto sindacale Id. 505686 del 14.5.2013 con cui il Segretario Generale è stato nominato Responsabile per la trasparenza, ai sensi dell'art. 43 D.Lgs. 33/2013;

RILEVATO che, ai sensi dell'art.9 del regolamento comunale relativo ai controlli interni, *“le modalità di selezione casuale e di formazione del campione, nonché la periodicità di effettuazione del controllo successivo, sono definite dal Segretario con proprio provvedimento e rese note al Consiglio, alla Giunta, ai dirigenti responsabili dei Servizi e all'OIV”*;

RITENUTO, inoltre, di adottare idonee misure organizzative e modalità operative per l'effettuazione dei controlli successivi di regolarità amministrativa, anche al fine di consentire la corretta acquisizione dei dati relativi ai provvedimenti da assoggettare a controllo;

RILEVATO che il CNDCEC (Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili) nel 2011 ha approvato 15 documenti che contengono i principi di revisione e le norme di comportamento a cui i revisori contabili che operano presso enti locali devono conformare la loro attività;

EVIDENZIATO che all'interno dei predetti documenti ha sede un nuovo set di principi mutuati in massima parte dai principi internazionali ISA vigenti al momento della elaborazione per cui,

N. REP. 513500 del 21/06/2013 – DETERMINAZIONE N. 462/106 del 21/06/2013 Pag. 3/23

diversamente dai precedenti principi di revisione che si occupavano delle poste di bilancio in modo espresso, si ispirano a procedure generali e al principio dell'”*audit risk model*”, presentando maggiori aspetti di compatibilità con la revisione nel settore pubblico;

RILEVATO che tra i principi emanati dal CNDCEC che, pur non contenendo specifici richiami alla revisione in enti pubblici (al contrario dei nuovi principi di revisione internazionali ISA *clarified* che dedicano appositi sub paragrafi, contenuti nei principi di riferimento, rubricati “Considerazioni specifiche per le revisioni contabili nel settore pubblico”), tuttavia ve ne sono nove applicabili alla revisione degli enti locali, seppur non espressamente richiamati nei documenti;

RICHIAMATI, dunque, i seguenti principi di revisione aziendale applicabili alla revisione negli enti locali:

- N. 200 Obiettivi e principi generali della revisione contabile del bilancio
- N. 230 Documentazione del lavoro
- N. 300 Pianificazione della revisione contabile del bilancio
- N. 315 La comprensione dell'impresa e del suo contesto e la valutazione dei rischi di errori significativi
- N. 320 Il concetto di significatività nella revisione
- N. 330 Le procedure di revisione in risposta ai rischi identificati e valutati
- N. 500 Elementi probativi della revisione
- N. 520 Le procedure di analisi comparativa
- N. 530 Campionamento di revisione ed altre procedure di verifica con selezione delle voci da esaminare;

RITENUTO che le modalità organizzative adottate con il presente atto costituiscano efficace attuazione dei principi sopraindicati, in quanto applicabili;

RITENUTO, in particolare, che la differenziazione della percentuale di controllo per singole categorie di atti individui il giusto livello di “*significatività*” (di cui al Principio di revisione n.320), tenuto conto della differente dimensione del numero di atti appartenenti alle diverse categorie, alla luce dei dati emergenti per l'anno 2012 ed indicati nella nota allegata alla deliberazione di Giunta n. 166/2013;

RITENUTO inoltre che, conformemente al principio contabile N. 530 (“*Campionamento di revisione ed altre procedure di verifica con selezione delle voci da esaminare*”) la dimensione del campione individuato sia sufficiente a ridurre il rischio di campionamento ad un livello sufficientemente basso e che la tecnica di campionamento prescelta, denominata “randomizzazione semplice” (o campionamento casuale semplice), indicata tra le principali metodologie di formazione del campione (simile a quella utilizzata nell'Ente per l'estrazione degli scrutatori per la composizione dei seggi elettorali) consenta di selezionare gli elementi in modo che ciascuna unità di campionamento, all'interno della popolazione considerata, abbia una possibilità di essere selezionata;

PRESO ATTO dei sistemi di gestione documentale e di protocollazione informatica utilizzati all'interno dell'Ente per l'acquisizione dei dati;



N. REP. 513500 del 21/06/2013 – DETERMINAZIONE N. 462/106 del 21/06/2013 Pag. 4/23

RITENUTO, a tale proposito, di dettare modalità organizzative per la codifica degli atti al fine di acquisire “elementi probativi” appropriati, pertinenti ed attendibili e garantire il raggiungimento di una “ragionevole sicurezza” delle operazioni di controllo (Principio contabile N. 200 “*Obiettivi e principi generali della revisione contabile del bilancio*”);

EVIDENZIATA inoltre, fin d’ora, l’opportunità di dettare un’apposita circolare (allegata al presente atto per formarne parte integrante e sostanziale) relativamente alla forma dei contratti di cui sia parte l’Ente, considerata la finalità dell’*auditing* interno di garantire, attraverso il controllo, il miglioramento e la conformazione delle procedure agli standard normativi e giurisprudenziali;

RITENUTO di precisare, infatti, a tale proposito, alla luce delle norme sulla contabilità di Stato e della posizione costantemente assunta dalla giurisprudenza amministrativa, che per tali contratti è richiesta la forma scritta “*ad substantiam*” (cioè a pena di nullità), “*quale strumento di garanzia del regolare svolgimento dell’attività amministrativa, perchè agevola la forma del controllo ed è quindi espressione dei principi di buon andamento e imparzialità della P.A*” (ex multis, C.d.S. 5444 24/9/2003);

RITENUTO, altresì, per le medesime finalità, di introdurre un repertorio interno per i contratti conclusi in forma di scrittura privata semplice, per i quali non è prescritto l’inserimento nel repertorio generale dalle disposizioni regolamentari vigenti;

RITENUTO inoltre congruo, trattandosi della prima fase di applicazione del sistema dei controlli, di articolare le operazioni di controllo successivo su base trimestrale;

RILEVATO che tale pianificazione dei controlli per l’anno corrente e le misure indicate per la verbalizzazione e la rendicontazione delle relative operazioni garantiscano il rispetto del Principi di revisione N. 230 (“*Documentazione del lavoro*”) e N. 300 (“*Pianificazione della revisione contabile del bilancio*”);

RITENUTO altresì che, nelle more della predisposizione di griglie di valutazione specifiche per ciascun procedimento amministrativo, la lista di controllo per la verifica degli atti, costituita dall’insieme dei parametri individuati nell’art.6 del regolamento comunale per la disciplina del sistema dei controlli, costituisca idoneo strumento di conoscenza dei diversi processi operativi dell’Ente (Principio di revisione N. 315 “*La comprensione dell’impresa e del suo contesto e la valutazione dei rischi di errori significativi*”);

RITENUTO inoltre necessario, ferma restando la direzione del Segretario Generale, costituire per l’effettuazione dei controlli successivi un gruppo di lavoro appositamente dedicato, con funzioni di nucleo di controllo per l’*auditing* interno, che operi nell’osservanza dei principi di indipendenza, integrità, obiettività, competenza, diligenza e professionalità (Principio contabile N. 200 “*Obiettivi e principi generali della revisione contabile del bilancio*”);

DATO ATTO che i soggetti indicati nell’allegato quali componenti di tale unità di controllo, appartenenti alla categoria D ed assegnati al Servizio del Segretario Generale, sono in possesso di adeguate conoscenze giuridico-economiche, contabili ed informatiche per partecipare alle operazioni di controllo;

N. REP. 513500 del 21/06/2013 – DETERMINAZIONE N. 462/106 del 21/06/2013 Pag. 5/23

RITENUTO, altresì, di stabilire che il Vice – Segretario Generale partecipi alle operazioni di controllo relative ad atti adottati dal Segretario in qualità di responsabile di Servizio, al fine di garantire l'imparzialità dei controlli ed il rispetto del principio generale di separazione tra il soggetto che ha adottato l'atto ed il soggetto controllore;

RICHIAMATO il principio di “*integrazione organizzativa*”, previsto dall'art. 5 del regolamento comunale per la disciplina del sistema dei controlli, secondo cui i controlli devono essere effettuati in maniera integrata e coordinata, anche attraverso l'ausilio di strumenti informatici, evitando duplicazioni o perdita delle informazioni raccolte ed in modo che ciascuna forma di controllo concorra all'efficacia del sistema nel suo complesso;

EVIDENZIATO, in modo particolare, che i sopraindicati parametri del controllo definiti dal regolamento relativo alla materia e la relativa griglia di valutazione includono l'osservanza degli obblighi di trasparenza stabiliti dall'ordinamento, costituendo per il Responsabile per la trasparenza un'efficace modalità per verificare l'osservanza delle disposizioni del decreto legislativo 14 marzo 2013, n.33 intitolato “*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*” (ai sensi dell'art.1, comma 35, L.190/2012);

RICHIAMATO, inoltre, il decreto legislativo 8 aprile 2013, n.39 recante “*Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190*”;

RILEVATO che, ai sensi dell'art. 15 del decreto da ultimo citato, “*il responsabile del piano anticorruzione di ciascuna amministrazione pubblica, ente pubblico e ente di diritto privato in controllo pubblico (...) cura, anche attraverso le disposizioni del piano anticorruzione, che nell'amministrazione, ente pubblico e ente di diritto privato in controllo pubblico siano rispettate le disposizioni del (...) decreto sulla inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi*”;

RITENUTO, dunque, di precisare che la verifica in ordine all'insussistenza delle condizioni di inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi ai sensi del provvedimento normativo di recente introduzione costituisca oggetto di specifico controllo in relazione ai procedimenti interessati, nell'ambito del parametro di valutazione relativo alla “*conformità alle norme giuridiche di rango comunitario, nazionale e regionale di settore, in relazione alla materia oggetto del provvedimento*”;

RITENUTO che l'istruttoria preordinata alla emanazione del presente atto consenta di attestare la regolarità e la correttezza di quest'ultimo, ai sensi e per gli effetti di quanto dispone l'art. 147 bis del D. Lgs. 267/2000;

VISTO l'art. 107 D.Lgs n. 267/2000;

DETERMINA



N. REP. 513500 del 21/06/2013 – DETERMINAZIONE N. 462/106 del 21/06/2013 Pag. 6/23

- 1) di adottare le misure organizzative e le modalità operative per l'effettuazione del controllo successivo di regolarità amministrativa per l'anno 2013 indicate negli allegati A e B al presente atto per formarne parte integrante e sostanziale;
- 2) di comunicare il presente provvedimento al Consiglio, alla Giunta, ai dirigenti responsabili dei Servizi e all'OIV.
- 3) di dare atto che l'istruttoria preordinata alla emanazione del presente provvedimento consente di attestarne la regolarità e la correttezza, ai sensi e per gli effetti di quanto dispone l'art. 147 *bis* del D. Lgs. 267/2000.

Il Segretario Generale
Dott. Antonio Le Donne

La presente determinazione non necessita del visto di regolarità contabile in quanto non comporta riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente.

Macerata, li 24-06-2013

Il Dirigente del Servizio
“Servizi Finanziari e del Personale”
Dott.ssa Roberta Pallonari

Allegato A

MISURE ORGANIZZATIVE E MODALITÀ OPERATIVE PER L'EFFETTUAZIONE DEL CONTROLLO SUCCESSIVO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA PER L'ANNO 2013

1. PREMESSA. PRINCIPI DI REVISIONE AZIENDALE

Il controllo successivo di regolarità amministrativa è assicurato, ai sensi dell'art.147 *bis*, comma 2, D.Lgs. 267/2000, secondo "*principi di revisione aziendale*".

A tale proposito si richiamano e si riportano in sintesi i seguenti principi elaborati dal CNCDEC (Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili) nel 2011 in relazione alle norme di comportamento a cui i revisori degli enti locali devono conformare la propria attività, che si ritengono applicabili al controllo successivo di regolarità amministrativa, in quanto ispirati a procedure generali ed al principio dell'"*audit risk model*":

N. 200 Obiettivi e principi generali della revisione contabile del bilancio

Obiettivi della revisione:

- Acquisire ogni elemento necessario affinché il revisore possa esprimere il giudizio di conformità alle disposizioni del quadro normativo di riferimento;
- Emettere il giudizio finale, seppure tale giudizio non costituisca garanzia del futuro funzionamento dell'ente.

Costituiscono principi generali della revisione:

- l'indipendenza;
- l'integrità;
- l'obiettività;
- la competenza e la diligenza;
- la riservatezza;
- la professionalità;
- lo scetticismo professionale, inteso quale valutazione critica in ordine alla validità degli elementi acquisiti;
- il rispetto dei principi tecnici.

Ampiezza del lavoro di revisione, ragionevole sicurezza e rischio di revisione:

Per *ampiezza del lavoro di revisione* si intende l'insieme di procedure di revisione ritenute necessarie al raggiungimento degli obiettivi della revisione.

Il revisore non persegue la sicurezza assoluta dei risultati della revisione, ma il raggiungimento di una "*ragionevole sicurezza*". Costituiscono, infatti, principi cardine dei modelli di revisione improntati al rischio (*risk approach*):

- l'esistenza di un *rischio di revisione*, cioè la possibilità che sia espresso un giudizio errato;
- la *significatività dell'errore*, cioè l'influenza dell'elemento errato sulle decisioni da assumere.

N. 230 Documentazione del lavoro

Il revisore deve ottenere elementi sufficienti ed appropriati a supporto del giudizio espresso.

Deve inoltre raccogliere e conservare la documentazione comprovante il lavoro svolto (c.d. "*carte di lavoro*") per attestare il controllo e le modalità con cui si è formato ed espresso il giudizio.

Devono essere fornite informazioni sufficientemente complete e dettagliate al fine di consentire la comprensione globale della revisione svolta.



N. 300 Pianificazione della revisione contabile del bilancio

La pianificazione della revisione consente al revisore di:

- prestare la dovuta attenzione alle aree importanti e significative della revisione;
- identificare e risolvere i potenziali problemi;
- svolgere l'attività e completare il lavoro in modo efficiente ed efficace.

Il revisore nel *Programma di revisione* è tenuto ad indicare la natura, la tempistica e l'ampiezza delle procedure di revisione, tenuto conto del rischio intrinseco, del rischio di controllo e dei risultati attesi.

N. 315 La comprensione dell'impresa e del suo contesto e la valutazione dei rischi di errori significativi

Il revisore deve effettuare una *valutazione del rischio* per comprendere l'ente ed il contesto in cui opera attraverso:

- indagini presso la direzione e altri soggetti interni;
- procedure di analisi comparativa;
- osservazioni ed ispezioni.

Il documento n. 2 "*funzioni di vigilanza e controllo, tecniche di revisione, metodologia di controllo contabile*" stabilisce che occorre identificare e valutare i rischi di errori significativi sulla base di elementi e informazioni acquisite attraverso la conoscenza dell'ente locale e del contesto in cui esso opera.

A tale scopo il revisore acquisisce i documenti fondamentali relativi all'organizzazione ed al funzionamento dell'ente, oltre ad ampliare la sua conoscenza dei vari cicli operativi, al fine di individuare le aree critiche o significative e registrare eventuali inefficienze.

N. 320 Il concetto di significatività nella revisione

Nella pianificazione del lavoro il revisore deve individuare preliminarmente il livello di "*significatività*" per:

- scegliere gli elementi da esaminare;
- definire le procedure di revisione;
- definire i metodi di campionamento.

Ciò consente di ridurre il "*rischio di revisione*" ad un livello accettabile.

Tale valutazione del livello di "*significatività*" può essere differente al momento della pianificazione del lavoro rispetto a quello della valutazione dei risultati della revisione effettuata.

N. 330 Le procedure di revisione in risposta ai rischi identificati e valutati

Il revisore definisce e pone in essere risposte generali per fronteggiare i rischi identificati e valutati di errori significativi.

Il revisore stabilisce la natura, la tempistica e l'estensione delle procedure di revisione in funzione della valutazione dei rischi, ponendo in essere:

- controlli di conformità (per acquisire elementi relativi all'efficacia operativa del sistema di controllo interno);
- controlli di validità (per acquisire elementi probativi sui dati di bilancio).

La rispondenza tra natura, estensione e tempistica dei controlli è essenziale per rendere coerente il processo di revisione e le conclusioni raggiunte.

N. 500 Elementi probativi della revisione

Il revisore persegue l'obiettivo di definire e svolgere procedure che gli consentano di acquisire elementi probativi sufficienti ed appropriati per trarre conclusioni ragionevoli su cui basare il giudizio.

Gli elementi probativi possono ritenersi appropriati se pertinenti ed attendibili.

La sufficienza, che misura la quantità degli elementi probativi, è influenzata dalla valutazione effettuata in ordine ai rischi di errori significativi e dalla qualità degli elementi stessi.

N. 520 Le procedure di analisi comparativa

Nel pianificare la revisione il revisore deve utilizzare procedure di analisi comparativa.

Le analisi comparative consistono nel raffrontare dati e informazioni finanziarie, patrimoniali ed economiche con altri dati comparabili.

L'analisi comparativa consente, nella fase di pianificazione, di identificare le aree di rischio potenziale; nella fase conclusiva, di confermare l'attendibilità delle singole voci.

N. 530 Campionamento di revisione ed altre procedure di verifica con selezione delle voci da esaminare

Nell'utilizzare il campionamento il revisore deve:

- determinare una dimensione del campione sufficiente a ridurre il rischio di campionamento ad un livello sufficientemente basso;
- selezionare gli elementi in modo che ciascuna unità di campionamento, all'interno della popolazione considerata, abbia una possibilità di essere selezionata;
- dimensionare il campione, applicando una formula statistica o esercitando il giudizio professionale.

I principali metodi di selezione del campione sono i seguenti:

- selezione casuale;
- selezione sistematica (per intervalli);
- selezione accidentale, in relazione alla quale il revisore non segue tecniche strutturate, ma avendo cura di evitare possibili distorsioni.

Le misure organizzative che seguono costituiscono attuazione dei principi sopraindicati, in quanto applicabili.

L'unità di controllo di cui al paragrafo n. 6 effettua le operazioni di controllo nell'osservanza di tali principi.

2. OGGETTO del CONTROLLO

Per l'anno 2013, il controllo successivo di regolarità amministrativa nella misura percentuale complessiva del 6% sarà condotto:

- 1) per il 2% sulle determinazioni di impegno di spesa;
- 2) per il 2% sui contratti stipulati in forma di scrittura privata;
- 3) per l'1% sui provvedimenti conclusivi dei procedimenti amministrativi di autorizzazione e concessione, concorsi e prove selettive per l'assunzione di personale e progressioni di carriera di cui all'art.24 del D.Lgs. 150/2009 (art.1, comma 16, lett. A) e d), L.190/2012);



N. REP. 513500 del 21/06/2013 – DETERMINAZIONE N. 462/106 del 21/06/2013 Pag. 10/23

- 4) per lo 0,3 % sugli atti di liquidazione;
- 5) - in relazione al Servizio “Polizia Municipale”, per lo 0,2% sugli atti adottati ai sensi del Codice della Strada o della L.689/81 e per lo 0,5% sulle tipologie di atti amministrativi non rientranti nelle categorie da 1 a 4;
 - in relazione al Servizio “Servizi Finanziari e del Personale”, per lo 0,3 % sugli atti relativi alla materia tributaria e per lo 0,4% sulle tipologie di atti amministrativi non rientranti nelle categorie da 1 a 4;
 - in relazione agli altri Servizi, per lo 0,7 % sulle tipologie di atti amministrativi non rientranti nelle categorie da 1 a 4.

Ferme restando le specificazioni indicate nel punto n.5), il controllo successivo di regolarità amministrativa avverrà in percentuali uguali per ciascun Servizio dell’Ente, nonché in relazione all’Istituzione Macerata Cultura Biblioteca Musei e all’ATS n.15.

Ai fini della ripartizione percentuale del controllo per ciascun Servizio dell’Ente, in relazione ai decreti e alle ordinanze del Sindaco si avrà riguardo al Servizio cui appartiene il dirigente che ha rilasciato il parere preventivo di regolarità tecnica.

Qualora in relazione ad una delle categorie di atti sopraindicate e numerate da 1) a 5) per un Servizio o per l’istituzione o l’Ambito territoriale non si raggiunga l’unità (cioè almeno un atto da verificare), per quel Servizio, per l’istituzione o l’Ambito sarà aumentato in pari percentuale il controllo sugli atti rientranti nelle seguenti categorie, secondo l’ordine sotto indicato, fino a che non si raggiunga almeno l’unità:

- determinazioni con impegno di spesa;
- contratti stipulati in forma di scrittura privata;
- provvedimenti conclusivi dei procedimenti amministrativi di autorizzazione e concessione, concorsi e prove selettive per l’assunzione di personale e progressioni di carriera di cui all’art.24 del D.Lgs. 150/2009 (art.1, comma 16, lett. A) e d), L.190/2012).

Per gli atti eventualmente rientranti in più di una delle categorie numerate da 1 a 5, l’estrazione in relazione ad una di esse ne impedisce l’estrazione per le altre.

3. ACQUISIZIONE DEI DATI E TECNICA DI CAMPIONAMENTO

Il campionamento degli atti da assoggettare a controllo successivo viene effettuato per “randomizzazione semplice” (o campionamento casuale semplice).

Tale tecnica di campionamento, simile a quella utilizzata per l’estrazione degli scrutatori per la composizione dei seggi elettorali, è un’indagine campionaria, le cui variabili sono costituite da:

- numero di campioni da estrarre dalla popolazione totale (la percentuale di campionamento);
- numero della popolazione totale (il numero totale di atti adottati per ciascuna tipologia sottoposta a controllo).

I vincoli sono, invece, i seguenti:

- un elemento già estratto non è più estraibile (funzione antiripetività all’interno della stessa lista di campionamento);

- la funzione utilizzata per l’individuazione dell’elemento è casuale (*random*).

L’estrazione dei numeri viene ottenuta a partire da una lista di campionamento formata per ciascuna categoria di atto e per ciascun Servizio dell’Ente.

N. REP. 513500 del 21/06/2013 – DETERMINAZIONE N. 462/106 del 21/06/2013 Pag. 11/23

La formazione del campione avviene mediante estrazione presso la Segreteria Generale, previa comunicazione di data ed ora ai dirigenti dei Servizi.

L'estrazione viene effettuata mediante l'ausilio di strumenti informatici. In caso di indisponibilità o malfunzionamento di tali strumenti, l'estrazione avviene manualmente per ciascuna categoria di atto e per ciascun Servizio dell'Ente.

L'estrazione, di cui è redatto sintetico verbale, viene effettuata:

- **per il primo semestre del 2013:**

- a) entro la prima settimana del mese di luglio, in relazione ai provvedimenti adottati dal mese di gennaio al mese di marzo;
- b) entro la prima settimana del mese di agosto, per i provvedimenti adottati dal mese di aprile al mese di giugno;

- **per il secondo semestre del 2013:**

- a) con cadenza trimestrale, entro la seconda settimana del mese successivo alla scadenza del trimestre di riferimento.

La formazione della lista di campionamento è effettuata:

- con riferimento alle risultanze del sistema informatico per la gestione degli atti, per quanto riguarda le determinazioni dirigenziali;
- con riferimento all'apposito sistema di numerazione, per quanto riguarda le ordinanze;
- con riferimento alle risultanze del protocollo informatico, per quanto riguarda gli atti numerati attraverso tale sistema;
- con riferimento a repertori o registri particolari, per gli atti gestiti e numerati attraverso tali registri o repertori;
- con riferimento al repertorio generale dei contratti e al sistema di repertorio interno dei contratti stipulati in forma di scrittura privata istituito con il presente atto, per tale tipologia di contratti;
- con riferimento all'apposito gestionale e al sistema informatico di gestione degli atti, per gli atti di liquidazione.

Per il primo semestre, nelle more dell'attuazione delle specifiche misure organizzative adottate con il presente atto e di seguito indicate, la formazione della lista di campionamento avverrà in relazione alle determinazioni dirigenziali, alle ordinanze, ai registri ed ai repertori particolari, al sistema di gestione degli atti di liquidazione e al sistema di gestione dei buoni d'ordine.

Per il controllo dei contratti stipulati in forma di scrittura privata non inseriti nel repertorio generale si avrà riguardo al numero delle determinazioni a contrattare adottate ai sensi dell'art.192 D.Lgs. 267/2000 e al numero dei buoni d'ordini emessi attraverso l'apposito sistema.

In relazione alle determinazioni a contrattare, sarà cura del Servizio interessato trasmettere al Segretario Generale, entro i due giorni successivi alla richiesta inoltrata dall'unità di controllo, la documentazione relativa al contratto stipulato in esecuzione della determinazione esaminata.

L'attività di controllo successivo si completa di norma entro trenta giorni dall'estrazione.



4. VERIFICA DELLE FONTI E ATTENDIBILITÀ DEI DATI - MISURE ORGANIZZATIVE PER LA FORMAZIONE DELLA LISTA DI CAMPIONAMENTO

Al fine di facilitare le operazioni di selezione casuale e di formazione del campione degli atti da assoggettare a controllo successivo si introducono le seguenti misure organizzative che **si applicano inderogabilmente a decorrere dal 1° luglio 2013.**

1. Sistema di codifica degli atti

Nelle more della conclusione delle operazioni di ricognizione dei procedimenti amministrativi dell'Ente (anche ai fini dell'attuazione degli obblighi di pubblicità stabiliti dall'art.24 del D.Lgs. 33/2013 in materia di trasparenza) dovranno essere inseriti i seguenti codici alfabetici nel campo "descrizione breve" del programma ICCS, per le determinazioni, e nell'oggetto dell'atto per i provvedimenti amministrativi gestiti attraverso il protocollo o i registri particolari (tranne che per le ordinanze, gli atti di natura tributaria e gli atti adottati dalla Polizia Municipale ai sensi del Codice della Strada e della L.689/81), al fine di consentirne l'estrazione:

- 1) per le determinazioni con impegno di spesa: **Codice DIS;**
- 2) per le autorizzazioni: **Codice AUT;**
- 3) per le concessioni: **Codice CON;**
- 4) per concorsi e prove selettive per l'assunzione di personale e progressioni di carriera di cui all'art.24 del D.Lgs. 150/2009: **Codice SEL;**
- 5) per gli atti di liquidazione, emanati in forma di determinazione dirigenziale anziché gestiti attraverso il programma di contabilità: **Codice LIQ;**
- 6) per altri atti: **Codice AA.**

Per gli atti eventualmente rientranti in più di una delle categorie sopraindicate, dovranno essere apposti più codici identificativi.

Si precisa, in termini generali, ai fini della corretta codificazione dei provvedimenti, che:

- per **concessione** si intende il provvedimento amministrativo con il quale la pubblica amministrazione attribuisce al destinatario un diritto di cui è essa stessa titolare (*concessione traslativa*) o che sorge con la concessione (*concessione costitutiva*);
- per **autorizzazione** si intende l'atto amministrativo con cui è rimosso un limite giuridico posto all'esercizio di un diritto o di un potere di cui il privato è già titolare.

2. Registrazione dei contratti stipulati in forma di scrittura privata

2.1 La forma dei contratti conclusi dalle pubbliche amministrazioni. Rinvio

Si precisa, innanzitutto, che i contratti conclusi dalle amministrazioni pubbliche **richiedono la forma scritta 'ad substantiam'** (cioè, per la loro validità e a pena di nullità) con esclusione di qualsivoglia manifestazione di volontà implicita o desumibile da comportamenti meramente attuativi.

Si rimanda all'apposita circolare allegata alla presente per una compiuta ed attenta disamina dell'argomento.

Si ricorda in sintesi che, come meglio precisato nella circolare allegata, si considerano stipulati in forma di scrittura privata:

- 1) le determinazioni a contrattare sottoscritte per accettazione;
- 2) le scritture private vere e proprie;
- 3) i contratti conclusi mediante scambio di corrispondenza;
- 4) i contratti conclusi mediante buono d'ordine;
- 5) i contratti conclusi mediante sottoscrizione di capitoli;
- 6) i contratti o gli ordini elettronici per gli acquisti effettuati nel mercato elettronico della Consip.

2.3 Forme di repertorio

Per i contratti stipulati in forma pubblica amministrativa o per scrittura privata per i quali si faccia luogo alla registrazione è già previsto l'inserimento nel repertorio generale (a norma del Regolamento comunale per la disciplina dei contratti).

Gli altri contratti stipulati in forma di scrittura privata, per i quali non è previsto l'inserimento nel repertorio generale, dovranno essere registrati entro e non oltre dieci giorni dalla loro conclusione (perfezionamento) nell'apposito spazio creato nella Intranet comunale (per il momento all'interno della sezione "*Documenti e Manuali*").

In particolare, sarà richiesto di indicare:

- 1) il Servizio di competenza; *
- 2) la procedura seguita per la selezione del contraente; *
- 3) l'oggetto del contratto; *
- 4) l'importo; *
- 5) la parte contraente; *
- 6) la data di conclusione; *
- 7) l'inserimento della scansione dei documenti che comprovano l'avvenuta conclusione del contratto. *

Dovranno, pertanto, essere scansionati ed indicati nella Intranet, a seconda dei casi: la determinazione a contrattare o il capitolato con la sottoscrizione della parte contraente per accettazione, le note comprovanti la proposta e l'accettazione, la formalizzazione del buono d'ordine o il documento comprovante l'effettuazione dell'ordine elettronico.

Si precisa che qualsivoglia tipo di contratto concluso in forma di scrittura privata è soggetto a controllo successivo e, dunque, deve essere registrato nella Intranet, a prescindere dall'oggetto o dal valore.

A tale proposito il Servizio "Servizi Finanziari e del Personale":

- 1) avrà cura di controllare nell'ambito del procedimento di spesa che il contratto per cui è richiesto il pagamento in fase di liquidazione sia stato **previamente** registrato nella Intranet, salvo che sia stato concluso osservando la forma pubblica amministrativa o per scrittura privata registrata e assunta al repertorio generale;
- 2) non darà corso all'ordinativo di pagamento fino a che non sia stato eseguito l'adempimento della registrazione nella Intranet da parte del Servizio interessato.



5. PARAMETRI DEL CONTROLLO SUCCESSIVO

Ai sensi dell'art. 6 del regolamento comunale per la disciplina del sistema dei controlli interni, il controllo di regolarità amministrativa è effettuato sulla base dei seguenti parametri, ove applicabili in base alla natura dell'atto:

- titolarità del potere amministrativo, competenza all'adozione dell'atto e insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interesse;
- sussistenza dei requisiti di legittimazione e soggettivi degli eventuali destinatari dell'atto;
- conformità alle norme giuridiche di rango comunitario, nazionale e regionale di carattere generale, con particolare riferimento alle disposizioni relative al procedimento amministrativo, al trattamento dei dati personali ed alla amministrazione digitale;
- conformità alle norme giuridiche di rango comunitario, nazionale e regionale di settore, in relazione alla materia oggetto del provvedimento;
- conformità allo Statuto e ai regolamenti dell'Ente;
- rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti amministrativi;
- rispetto degli obblighi di pubblicità, trasparenza, digitalizzazione e accessibilità previsti dall'ordinamento giuridico ovvero individuati nel Piano Anticorruzione di cui alla L.190/2012;
- sussistenza, sufficienza, logicità e congruità della motivazione;
- correttezza formale del testo e dell'esposizione;
- coerenza con gli strumenti di programmazione e, in particolare, con il Piano Esecutivo di Gestione di cui all'art. 169 del TUEL.

Nelle more della predisposizione di griglie di valutazione specifiche per ciascun procedimento amministrativo, la "lista di controllo" per la verifica degli atti, che costituisce strumento di supporto al responsabile nella fase di formazione dell'atto, oltre che di controllo successivo alla sua adozione, si intende costituita dall'insieme dei parametri sopraindicati, individuati in termini generali dal citato articolo 6 del regolamento comunale che disciplina la materia.

Si precisa inoltre che, al fine di garantire la corretta osservanza delle disposizioni contenute nel decreto legislativo 8 aprile 2013 n.39 (*Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190*), la verifica in ordine all'insussistenza delle condizioni di inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi ivi indicati costituisce oggetto di specifico controllo in relazione ai procedimenti interessati, nell'ambito del parametro di valutazione relativo alla "conformità alle norme giuridiche di rango comunitario, nazionale e regionale di settore, in relazione alla materia oggetto del provvedimento".

In attuazione della citata disposizione regolamentare, a decorrere dal prossimo **1° luglio**, nella fase di formazione dell'atto, la griglia di valutazione contenente le voci sopra riportate (secondo il modello allegato al presente atto) dovrà essere compilata e sottoscritta dal dirigente responsabile del Servizio e conservata unitamente a copia dell'atto cui si riferisce.

N. REP. 513500 del 21/06/2013 – DETERMINAZIONE N. 462/106 del 21/06/2013 Pag. 15/23

La mancata compilazione della griglia di valutazione costituisce inosservanza della citata disposizione regolamentare e costituirà elemento di valutazione della *performance* individuale ed organizzativa.

Si ritiene che, in attuazione dell'art. 1, comma 2, L.241/90, che impone di non aggravare ingiustificatamente il procedimento amministrativo, tenuto dunque conto delle specifiche modalità di adozione delle sottoindicate categorie di atti, improntate a speditezza e snellezza di procedure o all'utilizzo di moduli preformati, la compilazione della griglia non debba essere effettuata per:

1. gli atti adottati dalla Polizia Municipale ai sensi del Codice della Strada e della L.689/81;
2. gli atti di liquidazione di cui all'art. 184 del D.Lgs. 267/2000;
3. gli atti concernenti i servizi di competenza statale assegnati ai comuni (anagrafe, stato civile e leva militare, servizio elettorale e statistica).

Per gli atti di liquidazione, pur soggetti a controllo successivo di regolarità amministrativa, si evidenzia, che gli stessi non necessitano di controllo contabile preventivo, in quanto atti presupposti all'ordinativo di pagamento, per il loro contenuto specifico riguardante l'attestazione circa la conformità della prestazione concordata con quella effettivamente eseguita.

6. UNITÀ DI CONTROLLO

Per coadiuvare il Segretario Generale nell'attività di controllo successivo è costituita un'apposita unità di controllo composta dai seguenti dipendenti, assegnati al Servizio del Segretario Generale:

- Dott.ssa Claudia Manciola, anche con funzioni di coordinamento operativo dell'unità;
- Dott.ssa Francesca Pallotta;
- Dott. Ugo Migani;
- Dott.ssa Raffaella Paladino;
- Dott. Luca Ricciotti, anche con funzioni di segretario verbalizzante.

L'unità di controllo opera collegialmente sotto la direzione del Segretario Generale, previo avviso anche verbale, e svolge validamente la propria attività con la presenza di almeno due componenti.

Qualora uno dei componenti abbia preso parte al procedimento di formazione dell'atto o ravvisi ipotesi di conflitto di interesse o incompatibilità, si asterrà dal partecipare alla seduta.

In caso di assenza del segretario verbalizzante, un altro componente dell'unità di controllo funge da segretario delle sedute su indicazione del Segretario Generale.

L'unità di controllo potrà avvalersi del confronto con le Posizioni Organizzative del Servizio del Segretario Generale, attualmente dott.ssa Cinzia Alimenti, responsabile dell'Ufficio gare e contratti, e dr ing Renzo Medei, responsabile dell'Ufficio Sistemi informativi; i predetti funzionari assicureranno il sostegno tecnico ogniqualvolta sia loro richiesto, compatibilmente con i rispettivi impegni.

L'unità di controllo richiede, se necessario, informazioni o chiarimenti al responsabile del procedimento e/o al Dirigente che ha adottato l'atto controllato, i quali provvedono entro dieci giorni dalla richiesta.

Le operazioni di controllo si concludono con la redazione di un verbale, validato dal Segretario Generale, in cui sono riportate le risultanze delle verifiche effettuate.

Fermo restando il ruolo di direzione in capo al Segretario Generale, quale garanzia del coordinamento complessivo dell'attività, egli si asterrà dall'intervenire direttamente nelle



N. REP. 513500 del 21/06/2013 – DETERMINAZIONE N. 462/106 del 21/06/2013 Pag. 16/23

operazioni di controllo relative ad atti adottati in qualità di responsabile di Servizio, al fine di garantire l'imparzialità dei controlli ed il rispetto del principio generale di separazione tra il soggetto che ha adottato l'atto ed il soggetto controllore.

In tale ipotesi alle operazioni di controllo partecipa il Vice – Segretario Generale, che provvede altresì alla validazione del verbale in cui sono riportate le risultanze delle verifiche effettuate.

7. DISPOSIZIONI FINALI

Il presente atto costituisce una prima attuazione delle disposizioni legislative e regolamentari riguardanti il controllo successivo di regolarità amministrativa.

Esso potrà essere oggetto di modifica, adattamento o revisione, tenuto conto dei risultati operativi della sua applicazione nonché, eventualmente, delle misure organizzative che saranno adottate in funzione di prevenzione della corruzione ai sensi della L.190/2012.

Esso è comunicato al Consiglio, alla Giunta, ai dirigenti responsabili dei Servizi e all'OIV.

Il Segretario Generale
Dot. Antonio Le Donne



LISTA DI CONTROLLO

PARAMETRI DEL CONTROLLO	Indicazioni specifiche	Esito della verifica: Si/No/Non applicabile
Titolarità del potere amministrativo, competenza all'adozione dell'atto e insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interesse		
Sussistenza dei requisiti di legittimazione e soggettivi degli eventuali destinatari dell'atto	Indicare i requisiti di legittimazione:	
Conformità alle norme giuridiche di rango comunitario, nazionale e regionale di carattere generale, con particolare riferimento alle disposizioni relative al procedimento amministrativo, al trattamento dei dati personali ed alla amministrazione digitale	Indicare le eventuali norme applicate, oltre a quelle su procedimento, dati personali e amministrazione digitale:	
Conformità alle norme giuridiche di rango comunitario, nazionale e regionale di settore, in relazione alla materia oggetto del provvedimento	Indicare le norme applicate:	
Rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti amministrativi	Indicare il termine del procedimento e la norma che lo prevede:	
Rispetto degli obblighi di pubblicità, trasparenza, digitalizzazione e accessibilità previsti dall'ordinamento giuridico ovvero individuati nel Piano Anticorruzione di cui alla L.190/2012	Indicare gli obblighi di trasparenza osservati:	
Sussistenza, sufficienza, logicità e congruità della motivazione		
Correttezza formale del testo e dell'esposizione		
Coerenza con gli strumenti di programmazione e, in particolare, con il Piano Esecutivo di Gestione di cui all'art. 169 del TUEL	Indicare la previsione di bilancio e di PEG di cui l'atto costituisce attuazione:	



Allegato B

CONCLUSIONE DEL CONTRATTO E FORMA SCRITTA “AD SUBSTANTIAM”

1. Premessa - Nozione civilistica di contratto

Secondo l'art. 1321 c.c. *“il contratto è l' accordo di due o più parti per costituire, regolare o estinguere tra loro un rapporto giuridico patrimoniale”*.

Si distingue tra:

1) Contratti di diritto comune

Sono quei contratti (es. vendite mobiliari ed immobiliari, locazioni) che qualsiasi soggetto può compiere nell'ambito dell'autonomia privata; essi non subiscono deroghe alla struttura e al contenuto per il fatto che uno dei soggetti sia pubblico.

2) Contratti di diritto speciale privato

Sono quei contratti che, come **l'appalto**, in quanto conclusi da una pubblica amministrazione mutano profondamente il loro contenuto rispetto al modello disciplinato dal codice civile, sulla base di norme che conservano in gran parte natura privatistica.

3) Contratti di diritto pubblico

I contratti rientranti in questa tipologia, nella quale è contraente necessario un ente pubblico, si collegano a provvedimenti amministrativi, dei quali costituiscono un complemento.

È, ad esempio, il caso delle convenzioni allegate agli atti di concessione, in cui il vincolo contrattuale prende vita da un provvedimento amministrativo, ma la cui efficacia dipende dalla convenzione con il privato.

2. Nozione di conclusione del contratto

Secondo l'art. 1326 c.c. *“il contratto è concluso nel momento in cui chi ha fatto la proposta ha conoscenza dell'accettazione dell'altra parte”*

Lo schema più diffuso di conclusione del contratto è quello dell'incontro tra proposta e accettazione: il contratto si conclude, cioè, quando **l'accettazione giunge a conoscenza del proponente**.

Un secondo schema per la conclusione del contratto è previsto dall'art 1327 c.c.: quando, su richiesta del proponente o per la natura dell'affare o secondo gli usi, la prestazione debba eseguirsi senza una preventiva risposta, il contratto è concluso nel tempo e nel luogo in cui ha avuto inizio l'esecuzione; si tratta, quindi, di uno schema caratterizzato dal fatto che **l'accettazione avviene mediante un comportamento concludente**.

Altra ipotesi peculiare di conclusione del contratto è disciplinata dall'art.1333 c.c.. In tal caso, quando la proposta è diretta a concludere un contratto da cui derivino obbligazioni per il solo proponente, **il mancato rifiuto del destinatario**, entro il termine richiesto dalla natura dell'affare o dagli usi, determina la conclusione del contratto.

Parte notevole della dottrina dubita che si tratti di uno schema contrattuale, qualificando l'ipotesi come atto unilaterale.

3. Elementi essenziali del contratto - Accordo e forma

Costituiscono elementi essenziali del contratto: l'accordo, la causa, l'oggetto e la forma, quando è stabilita dalla legge a pena di nullità.

Tralasciando l'analisi dei requisiti della causa e dell'oggetto del contratto, si evidenzia che:

1) L'**accordo** costituisce la congruenza tra due o più dichiarazioni o comportamenti in modo che il contratto sia la risultante unitaria di siffatta congruenza.

Può essere raggiunto:

- Simultaneamente: nello stesso tempo;
- Progressivamente: ovvero in momenti successivi.

L'accordo può essere, inoltre:

- Espresso: se risulta dalle dichiarazioni di volontà;
- Tacito: quando la volontà risulta implicitamente ma inequivocabilmente da un comportamento delle parti.

2) La **forma** è la veste esteriore di un atto. Essa è necessaria perché l'ambiente sociale ne venga a conoscenza e affinché l'ordinamento giuridico gli attribuisca rilevanza.

In termini generali la forma può essere scritta, orale, per fatti concludenti (contegni, comportamenti da cui si desume una certa volontà).

4. Forme scritte di stipulazione dell'atto

Costituiscono **forme scritte di stipulazione dell'atto**:

1) **la forma pubblica privata** (art. 102 del Regio decreto 23 maggio 1924, n. 827): il contratto è sottoscritto dalle parti per il tramite del notaio, soggetto attributario in via generale della funzione di rogito nel nostro ordinamento. L'intervento del notaio avviene su richiesta dell'ente o dell'altra parte contraente.

2) **la forma pubblica amministrativa** (art. 16 Regio decreto n. 2440/1923; art. 95 e 96 del Regio decreto n. 827/1924): il contratto è sottoscritto dalle parti per il tramite di un Pubblico Ufficiale Rogante (PUR) radicato con un rapporto di lavoro in una Pubblica Amministrazione (es. Segretario comunale), la quale in via generale si serve di tale Pubblico Ufficiale Rogante per il rogito dei contratti dei quali essa è parte.

3) **la forma privata mediante scrittura privata semplice** (art. 17 Regio decreto n. 2440/1923): Il contratto è sottoscritto dalle parti in varie forme di tipo prettamente privatistico:

- per mezzo di scrittura privata firmata dall'offerente e dal funzionario rappresentante l'amministrazione (art. 17, RD 2240/1923);
- per mezzo di obbligazione stesa in calce al capitolato (art. 17);
- con atto separato di obbligazione sottoscritto dall'offerente (art.17);
- per mezzo di corrispondenza, secondo l'uso del commercio, quando sono conclusi con ditte commerciali (art. 17).

Nei casi di cui al punto 3) è assente l'ufficiale rogante, tranne che, per volontà delle parti, egli venga chiamato ad autenticare l'identità e le firme apposte sul contratto.





N. REP. 513500 del 21/06/2013 – DETERMINAZIONE N. 462/106 del 21/06/2013 Pag. 20/23

“La pratica” chiama “forma pubblica amministrativa quella ad opera del funzionario pubblico e forma pubblica privata quella la cui rogazione è ad opera del notaio: tra esse però non corre nessuna differenza giuridica” (Massimo Severo Giannini, Diritto amministrativo, Milano, 1970).

In relazione alla scrittura privata l'articolo 2702 c.c. recita che essa *“fa piena prova, fino a querela di falso”* (artt. 221 ss. c.p.c.) *“della provenienza delle dichiarazioni da chi l'ha sottoscritta”*.

5. Modalità di scelta del contraente e loro connessione alle forme degli atti

La legge di contabilità dello Stato (Regio decreto n. 2440/1923) stabilisce un sistema applicabile a tutti i contratti pubblici, volto ad indicare in quali casi deve essere applicata ogni diversa forma del contratto.

Anche secondo l'AVCP (Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici) le norme di contabilità di Stato coesistono e sono compatibili con le disposizioni del Codice dei Contratti Pubblici (D.Lgs. 163/2006).

L'ordinamento stabilisce, pertanto, una precisa connessione tra le modalità seguite per la scelta del contraente e la forma del contratto:

- 1) In caso di **procedura aperta** (ex Asta Pubblica o Pubblico Incanto) il contratto deve essere rogato in forma pubblica;
- 2) In caso di **procedura ristretta** (ex Licitazione privata) il contratto deve essere parimenti rogato in forma pubblica;
- 3) In caso di **procedura negoziata** (ex Trattativa privata) segue il contratto rogato in forma pubblica oppure in forma privata (secondo la scelta libera delle parti);
- 4) In caso di **cottimo fiduciario** (ex Trattativa privata/Cottimo fiduciario) il contratto è stipulato attraverso la scrittura privata (ai sensi dell'art. 334, c.2, D.P.R. 207/2010)
- 5) In caso di **dialogo competitivo** (procedura negoziata speciale) il contratto è rogato in forma pubblica oppure in forma privata (secondo la scelta libera delle parti).

L'art.28 del **Regolamento comunale per la disciplina dei contratti** stabilisce, inoltre, che:

“I contratti sono stipulati per scrittura privata qualora la conclusione sia intervenuta in esito a procedura negoziata, salvo i contratti di importo superiore a 500.000,00 Euro, che vengono stipulati in forma pubblica amministrativa”.

Il Regolamento comunale in questione prevede, in particolare, che per tale sistema di contrattazione è ammessa pure la stipulazione tramite:

- **scambio di corrispondenza**, nei casi in cui prevalga tale uso commerciale;
- **con buono d'ordine**, qualora si tratti di contratti di importo non superiore ai limiti di cui agli artt. 23 e 24 del regolamento stesso (affidamenti in economia) le cui prestazioni non richiedano una dettagliata disciplina del rapporto negoziale;
- **attraverso restituzione della determinazione di aggiudicazione sottoscritta dal Dirigente con accettazione della medesima firmata in calce dal contraente.**

Deve, inoltre, ritenersi scrittura privata anche il contratto o l'ordine elettronico per gli acquisti effettuati nel mercato elettronico della Consip (MEPA).

Della connessione tra modalità di scelta del contraente e forma del contratto deve essere necessariamente dato atto in un apposito punto della determinazione a contrattare, di cui agli artt. 192 D.Lgs. 267/2000 e 11 D.Lgs. 163/2006.

6. Procedura economale

Per quanto concerne le spese economali degli enti locali l'art.153 D.Lgs. 267/2000 stabilisce che il regolamento di contabilità preveda l'istituzione di un servizio di economato, cui viene preposto un responsabile, per la gestione di cassa delle spese di ufficio di non rilevante ammontare.

L'AVCP, con determinazione n.4/2011 ha precisato che *“per le spese effettuate dai cassieri delle stazioni appaltanti, mediante il fondo economale, deve ritenersi consentito l'utilizzo di contanti, nel rispetto della normativa vigente. La gestione di tali spese, superando il rigido formalismo delle procedure codificate, avviene secondo modalità semplificate sia per quanto riguarda il pagamento (per pronta cassa), contestuale all'acquisto indifferibile del bene o servizio, sia per quanto concerne la documentazione giustificativa della spesa”*.

7. Forma scritta “ad substantiam”

Secondo l'art.361 R.D. 827/1924 (Regolamento di contabilità di Stato) *“si provvede con contratti a tutte le forniture, trasporti, acquisti, alienazioni, affitti o lavori riguardanti le varie amministrazioni e i vari servizi dello Stato.”*

I contratti, conclusi sempre per iscritto, sono inoltre *“ricevuti con l'osservanza delle norme prescritte dalla legge notarile per gli atti notarili, poiché applicabili”* (art. 96 Legge notarile n. 89/1913).

La **forma scritta** nei contratti di cui sia parte una pubblica amministrazione è richiesta **ad substantiam**, cioè a pena di nullità, e consente la realizzazione della pienezza del principio consensualistico.

Come precisato dalla giurisprudenza *“se infatti, nella contrattualistica inter privatos vige il principio della “libertà delle forme” (artt. 1350- 1352), richiedendosi la scrittura obbligatoria solo per determinati tipi di pattuizioni, nei rapporti che vedono coinvolta una Pubblica Amministrazione la forma scritta del contratto è assolutamente obbligatoria, a ciò non potendosi derogare, ad substantiam. La ratio dell'obbligo viene identificata nell'esigenza di individuare con esattezza il contenuto negoziale dell'atto, di rendere possibili i controlli delle autorità tutorie, di evitare elusioni al principio di copertura finanziaria degli atti di spesa”* (Cass. civ., Sez. I, 03/01/2001, n. 59; Corte Conti, Sez. Contr. Stato, 03/06/1999, n. 39).

Secondo il Consiglio di Stato (sez. V, sentenza n. 5444 24/9/2003) la forma scritta è uno strumento di garanzia del regolare svolgimento dell'attività amministrativa, perché agevola la forma del controllo ed è quindi espressione dei principi di buon andamento e imparzialità della P.A.; pertanto, deve escludersi che si possa ipotizzare la possibilità di una conclusione tacita per fatti concludenti, posto che altrimenti si verrebbe all'effetto di eludere il requisito della forma scritta (Cons. Stato, Sez. VI, Reg. Dec. N. 03507, Reg. Ric. N. 08302/2005, del 04/05/2010, dep. Il 03/06/2010).

Si riporta inoltre il parere dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici (ACVP) 27 gennaio 2011 secondo cui:

*“... occorre premettere che la disciplina generale della forma dei contratti pubblici è contenuta nel decreto sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato (R.D. n.2440/1923), agli articoli 16 [...], 17 [...] e 18 [...]. Secondo tale disciplina **tutti i contratti***



N. REP. 513500 del 21/06/2013 – DETERMINAZIONE N. 462/106 del 21/06/2013 Pag. 22/23

stipulati dalla Pubblica Amministrazione, anche quando quest'ultima agisce iure privatorum, richiedono la forma scritta ad substantiam, pur se consistono in appalti di manufatti di modesta entità e vanno consacrati in un unico documento (Corte di Cassazione, sez. I civile, 4 settembre 2009, n. 19206).

Pertanto:

- 1) I contratti conclusi dallo Stato e dagli enti locali richiedono la forma scritta 'ad substantiam', con esclusione di qualsivoglia manifestazione di volontà implicita o desumibile da comportamenti meramente attuativi.
- 2) Costituisce principio generale fondamentale della materia delle obbligazioni, evincibile dal sistema normativo (si vedano, in particolare, le regole stabilite dalla legge sulla contabilità generale dello Stato), che **la pubblica amministrazione non può assumere impegni o concludere contratti se non nelle forme stabilite dalla legge e dai regolamenti (vale a dire nella forma scritta)**, il cui mancato rispetto produce la nullità assoluta dell'atto, rilevabile anche d'ufficio.
- 3) La regola della forma scritta 'ad substantiam' è, infatti, strumento di garanzia del regolare svolgimento dell'attività amministrativa, sia nell'interesse del cittadino, costituendo remora ad arbitri, sia nell'interesse della stessa pubblica amministrazione, rispondendo all'esigenza di identificare con precisione l'obbligazione assunta e il contenuto negoziale dell'atto e, specularmente, di rendere possibile l'espletamento della indispensabile funzione di controllo da parte dell'autorità tutoria.

8. Le recenti modifiche alla disciplina del Codice dei Contratti e la forma del contratto

L'art.6, comma 3, D.L. 179/2012 (convertito con L.221/2012) stabilisce che, a far data dal 1° gennaio 2013, il comma 13 dell'articolo 11 del decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163, sia sostituito con il seguente:

"Il contratto è stipulato, a pena di nullità, con atto pubblico notarile informatico, ovvero, in modalità elettronica secondo le norme vigenti per ciascuna stazione appaltante, in forma pubblica amministrativa a cura dell'Ufficiale rogante dell'amministrazione aggiudicatrice o mediante scrittura privata".

Tralasciando nel dettaglio gli esiti del dibattito svoltosi sull'argomento e l'analisi delle posizioni assunte dalle diverse autorità che si sono pronunciate sulla questione, si evidenziano le conclusioni dell'AVCP (deliberazione n. 1 del 13.2.2013) secondo cui, in applicazione della norma sopraindicata:

- il contratto mediante atto pubblico notarile può essere stipulato solo in modalità elettronica, ai sensi della legge sull'ordinamento del notariato e degli archivi notarili (l. 16 febbraio 1913 n. 89 e s.m.i.);
- il contratto in forma pubblica amministrativa può essere stipulato solo con modalità elettronica secondo le norme vigenti per ciascuna stazione appaltante, a cura dell'Ufficiale rogante dell'amministrazione aggiudicatrice;
- il contratto mediante scrittura privata può invece essere stipulato con modalità cartacea o elettronica, a scelta della stazione appaltante.

N. REP. 513500 del 21/06/2013 – DETERMINAZIONE N. 462/106 del 21/06/2013 Pag. 23/23

È importante sottolineare che, con riguardo alla forma scritta *ad substantiam*, proprio la Relazione illustrativa del D.L. 179/2012 precisa che il *comma 3 dell'articolo 6, nel novellare l'art. 11 del D.Lgs. n. 163 del 2006 (Codice dei contratti pubblici) in tema di contratti pubblici, utilizzando il sintagma "a pena di nullità", uniforma la disciplina del Codice dei contratti pubblici a quella della previgente normativa di contabilità pubblica.*

Con questo il decreto-legge **intende porre fine ad un'incertezza interpretativa sul requisito della forma scritta ad substantiam**, che aveva reso necessaria anche l'espressione di un parere da parte dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici" (il parere cui si fa riferimento è quello datato 27 gennaio 2011, sopra richiamato).

Macerata, 21/06/2013

IL DIRIGENTE DEL SERVIZIO SEGRETARIO GENERALE
(Antonio Le Donne)

SERVIZIO FINANZIARIO E DEL PERSONALE

Visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria (art. 151.4 D.lgs 267/2000):

si attesta l'avvenuta registrazione dei seguenti impegni di spesa:

Descrizione	Importo	Capitolo	Azione	Pre-Imp.	Imp./Acc.
TOTALE					

si attesta altresì, ai sensi dell'art. 9.2 DL 78/09 convertito con L. 102/09, che il programma di pagamenti previsto nel presente atto è compatibile con le regole di finanza pubblica e la programmazione dei flussi di cassa.

Macerata,

IL DIRIGENTE DEL SERVIZIO FINANZIARIO E DEL PERSONALE
(Dott.ssa Roberta Pallonari)

