

Principi di vigilanza e controllo dell'Organo di revisione degli Enti locali

Documento n. 6

L'Organo di revisione: controlli sulla gestione finanziaria e adempimenti contabili.

La vigilanza sull'attività contrattuale

Controlli per l'acquisizione di beni e servizi

La vigilanza sull'esecuzione dei lavori pubblici

Il controllo sulla regolarità finanziaria e sui risultati conseguiti nella realizzazione delle opere pubbliche

«**contratti**» o «**contratti pubblici**»: i contratti di appalto o di concessione aventi per oggetto l'acquisizione di servizi o di forniture, ovvero l'esecuzione di opere o lavori, posti in essere dalle stazioni appaltanti

La definizione di appalto pubblico delineata dal Codice corrisponde a quella

comunitaria. Tale definizione è diversa da quella generalmente conosciuta nel nostro diritto interno in ambito civilistico, laddove, ai sensi dell'art. 1665 c.c., l'appalto è il contratto con il quale una parte assume, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di un'opera o di un servizio, verso un corrispettivo in danaro. L'elemento qualificante della nozione civilistica di appalto è dato dunque dalla esecuzione di un'opera o di un servizio da parte di uno dei contraenti che agisce in posizione di autonomia organizzativa ed imprenditoriale e che assume contestualmente il rischio di tale esecuzione. Il codice civile non conosce invece il contratto d'appalto di fornitura di un bene come contratto tipico: l'effetto in termini di fornitura può discendere da una pluralità di schemi contrattuali, quali la compravendita ovvero la locazione, ma anche, ad esempio, la somministrazione.

La locuzione stazione appaltante, ai sensi della legge italiana e nello specifico nel codice dei contratti pubblici, indica una pubblica amministrazione aggiudicatrice o altro soggetto di diritto, che affida appalti pubblici di lavori, forniture o servizi oppure concessioni di lavori pubblici o di servizi.

Lo stesso codice definisce centrale di committenza quale soggetto pubblico a cui viene delegato il ruolo di stazione appaltante per altri soggetti pubblici.



caratteristiche:

- sono contratti stipulati tra un soggetto pubblico che riveste la qualifica di stazione appaltante o ente aggiudicatore e uno o più operatori economici
- sono contratti a titolo oneroso
- sono contratti che necessitano della forma scritta

Le fasi:

- la programmazione dell'approvvigionamento, la stima del fabbisogno e la copertura finanziaria
- la determinazione a contrarre (le specifiche tecniche, il capitolato speciale, lo schema di contratto, il responsabile del procedimento)
- la gara
- il contratto (la stipula, l'approvazione e l'esecuzione)
- i controlli esterni (RGS, CdC, AVCP)
- il contenzioso

controllo precedente, relativo al monitoraggio sull'effettiva esistenza del bisogno di procedere all'acquisto di quel bene o servizio e sulle procedure di scelta del contraente

controllo concomitante, relativo alla vigilanza sulla regolarità di tutti gli atti e procedure relative alla stipula del contratto

controllo successivo, dato dall'attività di verifica sulla gestione da parte dell'Ente del contratto stesso e dei rapporti con la controparte

Controlli sull'attività contrattuale a campione



Precedenti:

- che i contratti con i terzi siano stati stipulati secondo le norme di contabilità, a seguito dei necessari accertamenti tecnici e nel rispetto delle norme fondamentali in materia di procedura delle gare

Successivi:

- che i contratti siano stati stipulati, mantenuti e riaggiornati al fine di non recare danni patrimoniali all'Ente, anche per “mancato guadagno”

Concomitanti:

- il rispetto dei termini per l'espletamento delle obbligazioni assunte da parte di terzi soggetti
- l'applicazione delle eventuali penalità (che devono essere sempre indicate nei contratti), in caso di ritardi ed inadempienze
- le garanzie rilasciate a copertura delle inadempienze e dei danni
- la certificazione del termine dei lavori (nel rispetto del contratto e del capitolato).

Il settore dei lavori pubblici è senz'altro quello dove operare tali verifiche con maggiore accuratezza, stante la sua rilevanza sia in termini di qualità che di quantità della spesa

Controlli sostanziali sul contratto:

- indicazione del responsabile del procedimento, ossia il dipendente incaricato della sua gestione e del controllo della sua corretta attuazione
- indicazione del termine entro cui devono essere completati gli adempimenti contrattuali
- previsione delle penali da applicarsi in caso di ritardato adempimento degli obblighi contrattuali
- previsione, a tal fine, di una congrua fideiussione (di norma il 10% del valore del contratto) a carico del fornitore e che questa contenga sempre la clausola di "rinuncia al beneficio della preventiva escussione del debitore principale e la sua operatività entro 15 giorni a semplice richiesta scritta dell'Amministrazione"
- indicazione del termine entro cui l'Amministrazione deve effettuare il pagamento delle proprie obbligazioni; e che non contenga clausole compromissorie di arbitrato

Controlli sui contratti per la realizzazione di opere pubbliche

- nel bando di gara :
 - sia previsto **l'obbligo di dichiarare**, già in sede di presentazione dell'offerta, pena l'esclusione dalla gara, che l'appaltatore ha preso visione di tutti gli elaborati progettuali, nonché del luogo dell'intervento, delle condizioni di accesso e di tutto ciò che può consentire l'immediata esecuzione dell'opera
 - sia previsto **il termine** entro cui dopo l'aggiudicazione dell'appalto debba procedersi alla **stipula del relativo contratto**, nonché il termine entro cui, dopo la stipula del contratto, debba procedersi alla consegna dei lavori ed all'inizio dei medesimi
 - sia indicato il **crono-programma dell'intervento**, con l'indicazione del termine entro cui devono essere completate le diverse e successive fasi della lavorazione, nonché delle penali applicabili in caso di immotivato mancato rispetto di tali termini
- nei provvedimenti (determinazioni) di aggiudicazione dei singoli appalti e/o forniture venga sempre indicato il **ribasso d'asta accertato** in sede di gara e che si sia provveduto a ridurre del corrispondente importo l'originario impegno di spesa

Controlli per l'acquisizione di beni e servizi

gli acquisti di beni e servizi sono avvenuti secondo le norme che disciplinano le legittime modalità di acquisizione, avendo riguardo che **non vengano poste in essere azioni di frazionamento degli acquisti che possano comportare abbattimenti delle soglie**

vigilanza sull'esecuzione dei lavori pubblici

l'intervento dell'Organo di revisione deve essere prioritariamente orientato a quelle fasi del procedimento che riguardano più strettamente l'assetto economico-finanziario

l'Organo di revisione deve finalizzare il proprio controllo per verificare che non si determinino ritardi patologici nei tempi di esecuzione dei lavori pubblici

vigilanza sull'esecuzione dei lavori pubblici

Controlli specifici:

- i periodi di sospensione dei lavori siano stati sempre preventivamente autorizzati e comunque siano adeguatamente motivati, così come prevede la normativa di settore
- siano stati esperiti tutti i tentativi e le procedure previste dalla normativa vigente per definire, possibilmente senza danni per l'Ente, eventuali contenziosi insorti con la ditta appaltatrice già nel corso dell'esecuzione dei lavori;
- venga provveduto (nei casi previsti dalla legge) al tempestivo collaudo dell'opera
- immediatamente dopo la loro conclusione, venga predisposto e sottoscritto dalle parti il certificato di ultimazione dei lavori

nel caso in cui il costo finale della realizzazione sia stato inferiore al previsto, è possibile svincolare l'importo dell'economia a favore del bilancio o, per i lavori finanziati con mutuo, chiedere la riduzione dell'importo originario del mutuo stesso oppure la devoluzione dell'importo residuo per l'esecuzione di altre opere

Il controllo di legittimità della Corte dei Conti (art. 3, comma 1, lett. g), della Legge 14 gennaio 1994, n. 20) riguarda i decreti che approvano i contratti delle amministrazioni dello Stato:

- **se di importo superiore alla soglia comunitaria**
- **ogni altro contratto passivo se di importo superiore ad un decimo del valore della soglia comunitaria**

I ricorrenti profili di patologia connessi all'attività contrattuale che sono emersi nel corso dell'attività giurisdizionale del 2006 e dell'attività inquirente delle procure regionali, attengono a fattispecie relative ad opere pubbliche non realizzate o rimaste incompiute, mancata utilizzazione di progetti, revisione prezzi, danni conseguenti ad indebite sospensioni di lavori, fattispecie di danno per interessi passivi derivanti da ritardati pagamenti di interessi, acquisti o locazioni a prezzi maggiorati, irregolarità nella gestione di appalti e forniture collegate alla percezione di tangenti

Ufficio Relazioni Internazionali e Comunitarie – GC/EC

PROFILI DI PATOLOGIA RILEVATI DALLA CdC



ORDINE DOTTORI
COMMERCIALISTI
ED ESPERTI CONTABILI
TORINO

1) **errate contabilizzazioni** in eccesso di lavori pubblici svolti da società privata concessionaria, affermando la responsabilità, a titolo personale, del presidente della s.r.l. concessionaria per essersi ingerito direttamente dell'utilizzo di risorse pubbliche (Sezione II centrale n. 125 del 20 marzo 2006 in appello su Sezione Molise n. 234/02); 2) **percezioni di tangenti** collegate a contratti stipulati all'estero da spa controllata da altra spa in mano pubblica con affermazione della giurisdizione contabile e condanna per danno all'immagine seguita a provvedimenti di sequestro conservativo (Sezione Lombardia n. 114 del 22 febbraio 2006); 3) **erogazione indebita di compensi a dipendenti pubblici** per la partecipazione a commissione di gara di appalto (Sezione III centrale n. 179 del 6 aprile 2006); 4) **illecita stipulazione di polizza assicurativa** per la copertura della responsabilità amministrativa contabile (Sezione Sicilia di appello n. 66 del 10 marzo 2006); 5) responsabilità del direttore dei lavori per **omessa verifica** dello stato dei luoghi previamente alla consegna dei lavori (Sezione siciliana di appello n. 150 del 1 agosto 2006); 6) responsabilità del dirigente dell'ufficio tecnico di ente locale per **mancato incameramento di cauzione definitiva** depositata da ditta aggiudicataria di appalto successivamente ritiratasi (Sezione Puglia n. 196 del 24 febbraio 2006); 7) responsabilità di direttore dei lavori e di progettista di opera pubblica **per danni connessi a sospensioni** di lavori conseguenti ad errori progettuali (Sezione Trento n. 28 del 12 aprile 2006); 8) **mancato perfezionamento delle procedure espropriative** e responsabilità dell'assessore ai lavori pubblici e del capo dell'ufficio tecnico (Sezione Campania n. 1965 del 30 ottobre 2006); 9) responsabilità del direttore dei lavori per **mancata rilevazione di inadempienze dell'impresa** nella fornitura di materiali e opere difformi dal progetto (Sezione II centrale n. 18/A del 12 gennaio 2006); 10) responsabilità del sindaco **per ritardo nel completamento del procedimento espropriativo** finalizzato alla realizzazione di opera pubblica (Sezione III centrale n. 110/a del 22 febbraio 2006); 11) **omesso incameramento di cauzione** definitiva prestata da appaltatore inadempiente e relativa responsabilità del dirigente dell'ufficio tecnico comunale (Sezione Puglia n. 196 del 24 febbraio 2006); Ufficio Relazioni Internazionali e Comunitarie – GC/EC

SEGUE

112) responsabilità di società concessionaria di lavori pubblici per **carente realizzazione** degli stessi (Sezione II centrale n. 125/A del 20 marzo 2006); 13) **attribuzione indebita di compensi** a componenti commissione aggiudicatrice di contratto (Sezione III centrale n. 179/A del 6 aprile 2006); 14) danni da **carenze nella direzione dei lavori**, conferita successivamente all'inizio dei lavori stessi (Sezione Trento n. 22 dell'8 marzo 2006); 15) in tema di **frazionamento di contratti al** di sotto della soglia comunitaria (Sezione Trento n. 29 del 26 aprile 2006 – nella specie con esclusione della responsabilità in considerazione della diversa tipologia di forniture per mobili ed arredi e dalla sussistenza di specifiche esigenze tecniche e funzionali); 16) comportamenti dilatori del direttore dei lavori (Sezione Marche n. 384 del 27 marzo 2006); 17) risoluzione del contratto di appalto conseguente a mancata previa verifica di fattibilità progettuale (Sezione siciliana di appello n. 150/A del 1° agosto 2006); 18) **danno da omessa verifica della congruità dei prezzi tramite** raffronto fra più offerte, anche con riguardo a contratti di non rilevante importo, in relazione al principio di economicità di cui all'art. 1 legge 241/1990 (Sezione Lombardia n. 447 del 14 luglio 2006); 19) stipulazione di polizze assicurative per la copertura della responsabilità amministrativo contabile (Sezione Emilia Romagna n. 895 del 1° agosto 2006); 20) **danni connessi a lodo arbitrale** relativo all'esecuzione di un programma di informatizzazione di ministero (Sezione Lazio n. 1567 del 20 luglio 2006);

ALLEGATA CHECK LIST

..... **GRAZIE**

FINE