



Città di Castello 03.08.2020

A tutto il personale degli uffici
e. p.c. al Sindaco

Circolare n. di prot/SG

OGGETTO: Stipula dei contratti. Modalità e forma del contratto e competenze degli uffici comunali.

1. Premesse

La presente circolare, nell'ambito dei principi fissati dalla vigente legislazione in materia di ordinamento degli enti locali e dalla vigente legislazione settoriale in materia di procedure di evidenza pubblica, disciplina unicamente le procedure, successive alla fase di scelta del contraente, relative alla stipula, alla registrazione ed alla conservazione dei contratti in cui il Comune è parte.

Il Comune, nell'ambito e nello svolgimento dei propri compiti istituzionali, può stipulare contratti tipici e atipici. La prima categoria – contratti tipici – è rappresentata da quelle strutture contrattuali previste dalla legge come ad esempio: il contratto di compravendita, il contratto di locazione, il mandato ecc.; mentre la seconda categoria, quella cioè dei contratti atipici, indica quella categoria di contratti non previsti espressamente dalla legge e come tali validi allorché presenteranno una causa lecita e saranno giuridicamente ed economicamente apprezzabili.

Il contratto è sottoscritto dal Dirigente del Settore – o dal funzionario eventualmente delegato – a cui fa capo il Responsabile del Procedimento che ha curato l'attività istruttoria, propositiva e preparatoria degli atti necessari alla contrattazione. In caso di assenza od impedimento, competente alla stipula è colui che, ai sensi del vigente regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, lo sostituisce.

In ragione della forma prescelta, partecipa alla stipula l'Ufficiale rogante nella persona del Segretario comunale ovvero, nei casi e nei limiti di legge, il Vicesegretario se individuato dall'ordinamento dell'ente. In tal caso si applicano le disposizioni dettate dalla legge notarile (Legge 16 febbraio 1913 n. 89) richiamate dall'art. 96 del TUEL L. n.89/2013, capo I del titolo III, sulla forma degli atti notarili: articoli 47 – 60).

Il Dirigente di Settore sottoscrittore o l'ufficiale rogante hanno facoltà di apportare al contratto eventuali modifiche o integrazioni, di legge, di dettaglio, o che siano del caso, purché non alterino la sostanza della volontà espressa con il provvedimento presupposto del contratto stesso.



In riferimento alle scritture private semplici, il Dirigente di Settore, di cui al comma precedente, è responsabile delle disposizioni negoziali sottoscritte e della corretta esecuzione del contratto medesimo. A tal fine lo stesso deve sovrintendere, promuovere e svolgere tutte le attività all'uopo necessarie.

Non è consentito che amministratori o direttori dei lavori diano disposizioni comportanti modifiche o integrazioni ai contratti stipulati che non siano adottate con apposito provvedimento secondo quanto stabilito dalle vigenti disposizioni normative. In tal caso le modifiche od integrazioni non producono effetti imputabili all'Ente, per cui le eventuali conseguenze sono riconducibili alla personale responsabilità del soggetto che le ha ordinate.

I Dirigenti di Settore devono astenersi dalla conclusione di contratti quando si trovino **in conflitto di interessi** con il Comune, quando siano legati da un rapporto di parentela o affinità fino al 4° grado con l'altro contraente, e, comunque, quando non si trovino in condizione tale da assicurare imparzialità dell'esecuzione rispetto alla controparte. A tal fine si rimanda alle specifiche disposizioni di legge e regolamentari interne all'Ente (D.Lgs. n. 165/2001 – D.P.R. n. 62/2013 – codice di comportamento integrativo aggiornato del Comune di Città di Castello – approvato con deliberazione di G.C. n. 254 del 18 dicembre 2017).

2. La forma del contratto

“I contratti conclusi dalla pubblica amministrazione richiedono la forma scritta ‘ad substantiam’ e devono, inoltre, di regola essere consacrati in un unico documento, ad eccezione dell'ipotesi eccezionale di contratti conclusi con ditte commerciali, prevista dall'articolo 17 del R.D. n. 2240 del 1923, in cui è ammessa la conclusione a distanza, a mezzo di corrispondenza, nella forma di scambio di proposte e accettazione tra assenti: tale requisito di forma è dunque soddisfatto in caso di cd. elaborazione comune del testo contrattuale, e ciò mediante la sottoscrizione di un unico documento contrattuale il cui contenuto sia stato concordato dalle parti, anche laddove la sottoscrizione di tale unico documento non sia contemporanea ma avvenga in tempi e luoghi diversi”. Sentenza Cass. Civile numero 12540 del 17 giugno 2016. La forma scritta "ad substantiam" è strumento di garanzia del regolare svolgimento dell'attività amministrativa, nell'interesse: sia del cittadino, costituendo *remora ad arbitri*, sia della collettività, agevolando l'espletamento della funzione di controllo e, per tale via, costituisce espressione dei principi di imparzialità e buon andamento della P.A. posti dall'art. 97 Cost., **non rilevando**, a tal fine, la deliberazione collegiale dell'ente pubblico che abbia autorizzato il conferimento dell'incarico, dell'appalto o della fornitura, ove tale deliberazione – che costituisce un mero atto interno e preparatorio del negozio, avente come destinatario l'organo legittimato ad esprimere all'esterno la volontà dell'ente – non risulti essersi tradotta in un atto contrattuale, sottoscritto dal rappresentante esterno dell'ente.

Soddisfatto il requisito della forma scritta, le modalità di estrinsecazione di tale forma possono assumere veste diversa :

- atto pubblico per rogito notarile (forma pubblica);



- atto pubblico amministrativo per rogito del segretario comunale;
- contratto per scrittura privata autenticata da notaio o segretario comunale;
- contratto per scrittura privata;
- obbligazione stesa appiedi del capitolato;
- verbale di gara;
- scambio di corrispondenza.

La scelta della forma – e delle modalità di stipula - del contratto deve essere esplicitamente indicata nella **determinazione a contrarre** e deve essere fatta nel rispetto dei vincoli di legge. Fermo il requisito della forma scritta, sono esclusi dall'obbligo di specifica indicazione della forma i contratti di: somministrazione di energia, servizi telefonici, acqua, assicurativi, bancari ed in genere tutti i contratti stipulati a mezzo di moduli, formulari e/o schemi forniti direttamente dal contraente ovvero gli acquisti economici (es. abbonamenti a riviste, ecc. da non confondere con i contratti per acquisti e fornitura in economia), i contratti di lavoro e di collaborazione coordinata e continuativa.

In determinati casi le modalità di stipula sono prescritte dal Codice Civile – es. trasferimento di diritti reali per i quali si richiede la trascrizione, l'articolo 2657 c.c., per la quale serve l'intervento del pubblico ufficiale all'atto: forma pubblica, pubblica amministrativa o scrittura privata autenticata.

In altri casi sono le singole leggi speciali a richiedere determinate forme (cfr. ad es. art. 32, comma 14, del codice dei contratti che prescrive la modalità elettronica a pena di nullità).

In linea generale si può ritenere che, anche al di fuori delle ipotesi indicate dall'articolo 32 del codice appalti, la forma elettronica sia da preferire ai sensi del CAD.

In altri casi ancora, la legge riconosce la facoltà del ricorso a forme particolarmente semplificate. E' il caso delle procedure negoziate – di qualsiasi importo - ovvero degli affidamenti di importo non superiore a € 40.000,00 mediante corrispondenza secondo l'uso del Commercio, consistente in un apposito scambio di lettere, anche tramite posta elettronica certificata o altri strumenti analoghi negli altri Stati membri.

Ai sensi dell'articolo 474 c.p.c. i contratti stipulati in forma pubblica, pubblica amministrativa e per scrittura privata autenticata costituiscono titolo esecutivo per le obbligazioni ivi dedotte (nel caso delle scritture private autenticate limitatamente alle obbligazioni di somme di denaro).

Al di fuori dei casi in cui una specifica modalità di stipula è richiesta dalla legge, in mancanza di regolamento, la scelta tra la modalità pubblica o privata è demandata al dirigente ovvero al RUP. Nondimeno è consigliabile ricorrere alla forma pubblica amministrativa o quantomeno alla scrittura privata nei casi in cui il valore del contratto superi i **centomila euro**.

Le Concessioni cimiteriali, di importo inferiore ad € 8.400,00 (sia che trattasi di loculi e/o manufatti in genere che di aree) sono stipulate in forma di scrittura privata.



Le Concessioni cimiteriali di importo pari o superiore ad € 8.400,00 sono invece stipulate in forma pubblica amministrativa e sono, quindi, soggette a registrazione.

I contratti aggiuntivi, ammessi a norma di legge, sono di norma stipulati nella stessa forma del contratto principale.

In alcuni casi previsti espressamente dalla legge **il verbale di aggiudicazione tiene luogo di contratto**. Perché ciò avvenga occorre tuttavia che siano seguite le formalità tipiche dei contratti (sottoscrizione del Dirigente del Settore competente alla stipula, del legale rappresentante dell'impresa aggiudicataria, di due testimoni, nonché – cosa essenziale – dell'ufficiale rogante, come può evincersi pacificamente dal disposto degli artt. 88 e 95 del R.D. n. 827 del 1924 – regolamento di contabilità di Stato). Anche se la normativa sulla contabilità generale dello Stato (R.D. 18 novembre 1923 n. 2440 e R.D. 23 maggio 1924 n. 827) riguarda solo le amministrazioni statali e gli enti pubblici per i quali ne è stata prevista l'estensione per effetto di norme specifiche (Consiglio Stato, sez. IV, 18 novembre 2004, n. 7554), ai sensi dell'art. 87 del T.U. 3 marzo 1934 n. 383 le norme dettate in materia dalla legge e dal regolamento di contabilità generale dello Stato devono, infatti, ritenersi applicabili anche agli Enti Locali (Consiglio di Stato n. 338 del 2012). Si tratta tuttavia di una ipotesi del tutto residuale nei fatti, superata dal codice dei contratti che ha infatti definitivamente espunto dall'ordinamento la fattispecie individuata dall'articolo del regolamento che consentiva di sostituire la stipula con il verbale di gara, pertanto oggi tale fase ha carattere necessario; infatti ai sensi dell'articolo 32, comma 6 "l'aggiudicazione non equivale ad accettazione dell'offerta".

Pertanto la stipula del contratto costituisce fase necessaria del procedimento che segue la scelta del contraente e rappresenta il momento costitutivo del rapporto e delle reciproche obbligazioni.

3. Le caratteristiche delle singole modalità di stipula.

3.1. Atto pubblico e scrittura privata

L'atto in forma pubblica amministrativa è il documento redatto con particolari formalità stabilite dalla legge, a cura del Segretario Generale - o suo sostituto - nella sua qualità di ufficiale rogante, all'uopo autorizzato dalle vigenti disposizioni legislative in materia di ordinamento degli enti locali e stipulato dal Dirigente del Settore competente in qualità di organo dell'Ente. Tale atto fa fede fino a querela di falso; con l'atto pubblico, l'ufficiale rogante riceve la volontà delle parti e la traduce nella forma giuridica dovuta.

Con l'atto pubblico si ha la piena garanzia della corrispondenza del contenuto dell'atto alla volontà dei contraenti.

La scrittura privata è il documento sottoscritto dal Dirigente competente e dal contraente, senza l'intervento dell'ufficiale rogante. Richiede una forma più semplice e, poiché non proviene da un pubblico ufficiale, non ha la stessa efficacia probatoria dell'atto pubblico. Essa fa piena prova solo nei confronti di chi l'ha sottoscritta ed il suo valore è subordinato alla condizione che il firmatario riconosca come propria la sottoscrizione.



La sottoscrizione autenticata dall'ufficiale rogante apposta in calce alla scrittura privata fa fede fino a querela di falso dell'identità delle parti. In tal caso però la responsabilità della redazione e del contenuto dell'atto non è imputabile al pubblico ufficiale il quale, a differenza dell'atto pubblico, non riceve le dichiarazioni, e quindi la pubblica fede concerne unicamente la provenienza delle dichiarazioni da parte di chi ha sottoscritto l'atto, non anche il loro contenuto.

Sia nell'atto pubblico che nella scrittura privata autenticata il pubblico ufficiale è tuttavia tenuto a rilevare eventuali cause di nullità.

Nell'importo contrattuale fissato dal provvedimento dirigenziale non dovrà essere computato il calcolo dell'IVA.

3.2 Modalità elettronica

Indipendentemente dal metodo adottato per la sua formazione, il contratto stipulato in modalità elettronica deve assumere le caratteristiche di integrità e immodificabilità, in modo che forma e contenuto non siano alterabili e ne sia garantita la staticità nella fase di conservazione. Le caratteristiche di integrità e di immodificabilità sono determinate da operazioni diverse tra le quali la sottoscrizione con firma digitale ovvero con firma elettronica qualificata.

Inoltre, al fine di assicurare l'indipendenza dalle piattaforme tecnologiche, l'interoperabilità tra sistemi informatici e la durata nel tempo dei dati in termini di accesso e di leggibilità, deve essere prodotto in uno dei formati scelto in coerenza con le indicazioni contenute nell'allegato delle emanate regole tecniche relativo ai formati dei documenti informatici, pubblicato sul sito dell'Agenzia per l'Italia digitale. Nella scelta è opportuno privilegiare i formati che siano standard internazionali (de jure e de facto) o, quando necessario, formati proprietari le cui specifiche tecniche siano pubbliche, dandone opportuna evidenza nel manuale di conservazione dei documenti informatici; ad esempio formati utilizzabili possono essere PDF/A, RTF, TXT, JPEG, XML.

Formati diversi possono essere scelti nei casi in cui la natura del documento informatico lo richieda per un utilizzo specifico nel suo contesto tipico; tali formati devono essere indicati nel manuale di conservazione motivandone le scelte effettuate.

3.2.1 Le tipologie di firme elettroniche

Poiché le modalità di sottoscrizione dei contratti, in relazione a quanto disposto dall'art.52 bis della legge n. 89/1913 e dall'art.21 comma 2 bis del D.lgs n. 82/2005, si differenziano in relazione alle forme del contratto stesso, al fine di una più immediata lettura, si procederà con una trattazione separata per

- l'atto pubblico amministrativo (a cura dell'Ufficiale rogante dell'amministrazione giudicatrice) e le scritture private autenticate;
- Scritture private.

Le tipologie di firma elettronica da utilizzare, in relazione a quanto disposto dall'art. 21 del D.Lgs. n. 82/2005 e dalle relative regole tecniche approvate con DPCM del 22 Febbraio 2013, nonché dall'art. 25 del D.Lgs. n. 82/2005, sono le seguenti:

- Firma digitale (ivi compresa quella generata con procedure di firma remota),
- Firma elettronica qualificata (ivi compresa quella generata con procedure di firma remota),



- Firma elettronica avanzata.

Tali firme possono essere autenticate ai sensi dell'art. 25 D.Lgs. n. 82/05.

E' anche consentito – ma solo per le parti, testimoni e fidefacenti- di procedere mediante acquisizione digitale della sottoscrizione autografa (cfr artt. 21, comma 2 ter e 25 D.Lgs. n. 82/2005).

3.2.2 Firma digitale del pubblico ufficiale rogante

L'art. 23-ter della legge notarile n. 89/1913, così come integrata dal decreto legislativo n. 110/2010, precisa che il certificato qualificato associato del notaio (il certificato elettronico conforme ai requisiti di cui all'allegato 1 della direttiva 1999/93/CE, rilasciati da certificatori che rispondono ai requisiti di cui all'allegato II della medesima direttiva) deve contenere, sulla base delle comunicazioni inviate dai consigli notarili distrettuali, anche l'informazione relativa all'iscrizione a ruolo e che deve essere garantita l'immediata sospensione o revoca del certificato in tutti i casi previsti dalla normativa vigente in materia di firme elettroniche.

Le prescrizioni dettate nella sopracitata norma sostituiscono a tutti gli effetti non solo la sottoscrizione autografa del notaio ma anche l'apposizione del sigillo notarile sul contratto cartaceo.

Nelle Amministrazioni pubbliche, allo stesso modo, l'Ufficiale rogante, laddove sia prevista l'apposizione del sigillo in calce agli atti dallo stesso ricevuti, si dovrà dotare di una firma digitale che abbia le caratteristiche di "firma funzione" che, pertanto, attesti non solo l'identità dell'Ufficiale rogante che interviene nell'atto ma anche la funzione svolta.

3.2.3 Firme elettroniche qualificate e digitali

Le parti possono sottoscrivere i contratti di appalto utilizzando la firma digitale o la firma elettronica qualificata; in relazione a ciò si evidenzia che le imprese sono dotate di firma digitale rilasciate alle stesse dalla Camera di Commercio, il cui utilizzo è previsto anche per adempimenti fiscali.

Per quanto attiene alla verifica delle firme elettroniche qualificate e digitali, come previsto dall'art. 14 comma 1 del DPCM del 22 Febbraio 2013, i certificatori che rilasciano certificati qualificati forniscono ovvero indicano almeno un sistema che consenta di effettuare ai terzi la verifica delle firme elettroniche qualificate e delle firme digitali. Parimenti è utilizzabile l'applicazione europea "Digital Signature Service" (DSS), che consente anche di verificare firme digitali basate su certificati emessi da certificatori stabiliti in altri Stati membri, resa disponibile sul sito <http://dss.digitpa.gov.it/dss-webapp/signature.jsp>. Ulteriori informazioni sono disponibili sul sito della Agenzia per l'Italia digitale all'indirizzo <http://www.digitpa.gov.it/firme-elettroniche/software-di-verifica-della-firma-digitale>. Si ricorda l'importanza di mantenere sempre aggiornati i prodotti di firma e verifica delle firme digitali in uso al fine di evitare spiacevoli conseguenze (firme non valide, notifiche di revoca o sospensione non tempestive o verifiche errate). Poiché il valore delle firme elettroniche qualificate e digitali nel tempo è legato alla scadenza o revoca del certificato qualificato del sottoscrittore (come definito dall'art. 62 del DPCM del 22 Febbraio 2013), occorre preservarne la validità associando al documento sottoscritto un riferimento temporale opponibile a terzi. L'art. 41 del DPCM del 22 Febbraio 2013, elenca i riferimenti temporali opponibili a terzi tra cui la marca temporale rilasciata da certificatori accreditati, il riferimento temporale contenuto nella segnatura di protocollo, il riferimento temporale ottenuto attraverso



la procedura di conservazione, ad opera di un pubblico ufficiale o di una pubblica amministrazione, quello ottenuto attraverso l'utilizzo della posta elettronica certificata o della marcatura postale elettronica

3.2.4 Acquisizione digitale della sottoscrizione autografa

Qualora la parte non disponga di alcun tipo di firma elettronica è possibile procedere all'acquisizione digitale della sottoscrizione autografa di cui all'art.25 comma 2 del D.Lgs n. 82/2005.

Per l'utilizzazione di tale modalità occorre la presenza di un pubblico ufficiale che, dopo aver verificato l'identità personale ed i poteri dei soggetti che appongono la firma, ne attesta l'autenticità apponendo la propria firma digitale.

Tale firma potrebbe essere eventualmente utilizzata negli atti in forma pubblica amministrativa o nelle scritture private autenticate in quanto l'ufficiale rogante può autenticare l'acquisizione digitale della sottoscrizione autografa o le firme elettroniche secondo quanto disposto dall'art.25 comma 2 del D.lgs n. 82/2005 mentre non è utilizzabile nel caso della scrittura privata la quale non prevede la presenza di un pubblico ufficiale.

L'acquisizione digitale della sottoscrizione autografa può avvenire tramite scansione della firma autografa apposta su un foglio bianco. La firma così acquisita viene incorporata come immagine al contratto informatico. Sul contratto informatico l'ufficiale rogante attesta l'autenticità della firma.

Occorre evidenziare che in caso di utilizzazione di tale modalità le singole amministrazioni dovrebbero creare un sistema di conservazione della firma autografa apposta sul foglio bianco in modo da poter collegare tale documento cartaceo contenente la firma autografa a quello informatico firmato digitalmente che contiene la scansione della firma .

L'utilizzo dell'acquisizione digitale della firma autografa presenta molti inconvenienti quanto alla certezza giuridica degli atti e alla loro conservazione, per tali motivi se ne sconsiglia l'impiego se non nei casi di assoluta necessità.

3.2.5 Atto pubblico amministrativo a mezzo Ufficiale Rogante

Le parti sottoscrivono personalmente il contratto stipulato in modalità elettronica, in presenza dell'Ufficiale rogante, con firma digitale o con firma elettronica qualificata; l'Ufficiale rogante deve accertare la validità del certificato di firma utilizzato, attraverso la verifica del medesimo per accertare che lo stesso non risulti scaduto di validità o revocato o sospeso.

In proposito si sottolinea che l'apposizione di una firma digitale o di un altro tipo di firma elettronica qualificata basata su un certificato elettronico revocato, scaduto o sospeso, equivale a mancata sottoscrizione.

In esito alla verifica di validità delle firme, l'Ufficiale rogante appone personalmente, sempre in presenza delle parti, la propria firma digitale.

3.2.6 Scritture private autenticate

Qualora l'atto sia stipulato a mezzo di scrittura privata autenticata, l'autenticazione della firma digitale o della firma elettronica qualificata consiste in una attestazione, da parte dell'Ufficiale rogante, che la firma è stata apposta in sua presenza dal titolare, con l'indicazione della data e del luogo e della validità dell'eventuale certificato elettronico utilizzato. Detta attestazione può essere contenuta nello stesso contratto formato in modalità



elettronica od in un ulteriore documento informatico contenente l'impronta del contratto e collegato ad esso. Il documento sottoscritto dalle parti e la dichiarazione di autentica redatta dall'Ufficiale rogante devono costituire, così come avviene utilizzando la tradizionale modalità cartacea, un tutt'uno e devono pertanto necessariamente essere connessi inscindibilmente.

3.2.7 Scrittura privata

La scrittura privata può essere sottoscritta contestualmente dalle parti o a distanza.

In caso di sottoscrizione contestuale, le parti sottoscrivono personalmente il contratto stipulato in modalità elettronica con firma digitale o con firma elettronica qualificata valida.

In caso di sottoscrizione a distanza, il contratto deve essere predisposto dall'amministrazione ed inviato a mezzo mail/pec alla parte, la quale provvederà ad apporre la propria firma digitale e invierà il contratto firmato al Dirigente dell'Amministrazione il quale apporrà la propria firma digitale. In tal caso è necessario comunicare al proponente, tramite PEC, l'avvenuta sottoscrizione, in quanto da tale comunicazione decorreranno gli effetti dell'atto.

Si evidenzia che, al fine di evitare il rischio di modifiche al contenuto del contratto da parte del privato, è possibile "bloccare" i singoli files che compongono il contratto e che devono essere sottoscritti, attraverso l'apposizione da parte del dirigente dell'amministrazione di una firma debole (firma in formato PDF apposta con certificato di autenticazione) non valida ai fini della sottoscrizione ma in grado di rendere la documentazione immutabile.

4. La documentazione e i controlli preliminari – I compiti del Servizio Contratti

Quali che siano le modalità di stipula prescelte, è comunque necessario che alla stipula si pervenga solo all'esito di tutte le verifiche prescritte dagli atti di gara ovvero dalla legge. Ci si riferisce alle verifiche su: autodichiarazioni, DURC, antimafia, legittimazione a contrarre, Legge n. 68/99, attestazioni contabili della copertura di spesa, ecc... Tali verifiche sono sempre in capo al Responsabile di procedimento. Su tali verifiche si svolge l'opera di collazione da parte del Servizio contratti.

Il Servizio contratti, pertanto, limitatamente ai contratti per i quali si prevede l'intervento dell'ufficiale rogante – notaio o segretario comunale - deve solo acquisire/accertare l'esistenza delle certificazioni richieste inerenti la legittimazione soggettiva del contraente e la sua capacità effettiva a contrarre ovvero, nei casi necessari, l'eventuale deliberazione autorizzativa del privato.

Nel caso di contratti che prevedano la partecipazione del pubblico ufficiale, il Servizio Contratti provvede:

- ad acquisire la determinazione di aggiudicazione ovvero di autorizzazione alla stipula;
- all'acquisizione dello schema di contratto e tutti gli allegati;
- a verificare la conformità dello schema con gli atti propedeutici, inclusa la forma richiesta;
- ad accertare l'avvenuta acquisizione degli atti e dei documenti necessari, incluse le verifiche prescritte, i contratti accessori di garanzia (Garanzia definitiva, Polizza di Assicurazione per danni di esecuzione, per responsabilità civili terzi e garanzia di manutenzione e/o altre polizze previste);



- all'istruttoria propedeutica al contratto (richiesta documentazione alla parte contraente, visura C.C.I.A.A. e DURC aggiornati, BDNA competente per gli adempimenti antimafia di cui al D.Lgs. n. 159/2011 e s.m.i.);
- alla predisposizione del contratto;
- all'accertamento sulla capacità e legittimazione alla firma delle parti;
- alle verifiche sull'oggetto (compreso bene immobile oggetto di trasferimento di diritto reale);
- alla quantificazione delle spese di bollo, registrazione e diritti a carico delle parti private;
- alla convocazione delle parti per la sottoscrizione;
- alla repertoriazione dei contratti;
- Alla registrazione, alla trascrizione del contratto,
- Alla registrazione, trascrizione e voltura del contratto.

L'attività di verifica dell'ufficio contratti si compendia nella redazione di una check list che accede al fascicolo trasmesso all'ufficiale rogante per il rogito o l'autentica.

Inoltre, il Servizio contratti provvede alla vidimazione del Repertorio come previsto dalla normativa vigente.

5. Registrazione del contratto

Sono soggetti a registrazione i contratti di cui alla parte prima della Tariffa allegata al DPR n. 131/1986. Sono quindi soggetti a registrazione a termine fisso tutti i contratti redatti in forma pubblica amministrativa o per scrittura privata autenticata, quale che sia il loro valore. La modalità di registrazione avverrà mediante presentazione all'Agenzia delle Entrate dell'atto di cui si chiede la registrazione oltre una copia del medesimo certificata conforme (anch'essa soggetta ad imposta sul bollo se dovuta per l'atto originale).

I contratti stipulati per scrittura privata non autenticata sono soggetti a registrazione in caso d'uso se tutte le disposizioni in esse contemplate sono relative ad operazioni soggette all'imposta sul valore aggiunto, ai sensi dell'art. 5 c. 2 del D. P.R. n.131/1986.

Per gli atti in forma pubblica amministrativa, relativi a diritti sugli immobili, la registrazione, la trascrizione, l'iscrizione e annotazione nei registri immobiliari, nonché la voltura catastale, avverrà con modalità telematica ai sensi dell'art. 3 bis del D.Lgs. n. 463/1997 e gli obblighi fiscali attinenti l'imposta di registro e bollo saranno assolti secondo le modalità definite dai decreti di cui all'art. 21 co. 5 del D.Lgs. n. 82/2005; mentre per l'imposta di bollo se viene rilasciata alla parte copia conforme all'originale occorre attenersi a quanto previsto per le scritture private, mentre in caso di copia semplice la stessa non è assoggettata a bollo.

6. Imposta di bollo

L'imposta di bollo è disciplinata dal:



- D.P.R. 26 ottobre 1972 n. 642, pubblicato sul Supplemento Ordinario n. 3 alla G.U. n. 292 del 11.11.1972;

- D.P.R. 30 dicembre 1982 n. 955 che integra e modifica sostanzialmente il D.P.R. n. 642/72. L'oggetto dell'imposta, è disciplinato dall'art. 1 del DPR n. 642/72 in base al quale sono soggetti all'imposta di bollo fin dall'origine:

- Tariffa – Parte I Art.1: « Atti rogati, ricevuti o autenticati, certificati e copie rilasciati da notai o altri pubblici ufficiali»; Art.2: «Scritture private contenenti convenzioni o dichiarazioni anche unilaterali con le quali si creano, si modificano, si estinguono, si accertano o si documentano rapporti giuridici di ogni specie, descrizioni, constatazioni e inventari destinati a far prova tra le parti che li hanno sottoscritti».
- Atti soggetti all'imposta in caso d'uso : Tariffa – Parte II –DPR 642 Art.24: «Atti e documenti di cui all'art.2 redatti sotto forma di corrispondenza o di dispacci telegrafici, ancorché contenenti clausole di cui all'art.1341 del codice civile».

L'imposta di bollo, in base all'art. 2 del DPR n. 642/72 si applica nelle seguenti forme:

a) fin dall'origine - per tutti gli atti, documenti e registri indicati nella Parte I della Tariffa, Allegato A, D.P.R. n. 642/1972 dall'art. 1 all'art. 21;

b) in caso d'uso - per tutti gli atti, documenti e registri indicati nella Parte II della Tariffa, Allegato A, D.P.R. n. 642/1972 dall'art. 22 all'art. 32 (cioè quando sono presentati all'ufficio del registro per la registrazione, in quanto il presupposto giuridico è l'utilizzazione dell'atto).

L'imposta di bollo è a carico della controparte ed è dovuta per qualunque forma di stipula del contratto. Anche per le scritture private non registrate, pertanto, occorre applicare, sull'atto originale, una marca da bollo ogni quattro facciate(complessivamente 100 righe), secondo quanto previsto dal DPR n. 642/1972.

I contratti, ivi inclusi gli allegati, sono soggetti all'imposta di bollo fin dall'origine (Tariffa parte prima allegato A al DPR n. 42/72) ad esclusione di quelli che godono dell'esenzione, nel caso in cui esista una norma speciale o se sono inclusi nell'elenco tassativo della Tabella Allegato B del medesimo decreto.

In caso di esenzione dall'imposta di bollo, il contratto deve, necessariamente, contenere l'esatto riferimento normativo.

I contratti devono essere predisposti su modelli in uso bollo (n. 25 righe per facciata) e l'imposta di bollo viene assolta mediante apposizione (uno ogni quattro facciate) di contrassegni - ex marche da bollo - i cui importi sono fissati dalla legge sull'imposta di bollo.

I contrassegni devono avere la stessa data o anteriore di quella di stipula del contratto.

A titolo puramente indicativo e non esaustivo, **si riportano alcuni casi di esenzione dall'imposta di bollo:**

- Contratti di collaborazione coordinata e continuativa - ai sensi dell'art. 25 della Tabella Allegato B al DPR n. 642/72, in quanto si tratta di contratti di lavoro. La Risoluzione dell'Agenzia dell'Entrate n. 36 del 05/02/2002 ha chiarito che l'esenzione è applicabile in quanto trattasi di contratti di lavoro e d'impiego. Non rileva il fatto che giuridicamente la prestazione abbia natura autonoma.
- Contratti di docenza e consulenza - con Risoluzione n. 157 del 21 luglio 2003 è stato chiarito che anche i contratti a tempo determinato di conferimento di incarichi professionali, aventi ad oggetto l'affidamento di compiti di consulenza tecnica, scientifica



e fiscale sono esenti dall'imposta di bollo, ai sensi dell'articolo 25 della tabella annessa al DPR n. 642 del 1972.

- Convenzioni sottoscritte fra soggetti appartenenti al settore pubblico - L'articolo 16 della Tabella B allegata al DPR n. 642/72 definisce gli atti e documenti esenti dall'imposta di bollo in modo assoluto fornendo un'elencazione tassativa. In particolare, Atti e documenti posti in essere da amministrazioni dello Stato, regioni, province, comuni, loro consorzi e associazioni, nonché comunità montane sempreché vengano tra loro scambiati.
- Contratti posti in essere da organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS) nonché dalle federazioni sportive, dagli enti di promozione sportiva e dalle associazioni e società sportive dilettantistiche senza fine di lucro riconosciute dal CONI - ai sensi dell'articolo 27 -bis della Tabella Allegato B al DPR n. 642/72;
- Contratti con enti del Terzo settore, comprese le cooperative sociali, finalizzati allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale, ai sensi dell'art. 82 – comma 5 del D.Lgs. 3 luglio 2017, n. 117;
- Contratti relativi a procedure di espropriazione per pubblica utilità - ai sensi dell'articolo 22 della Tabella Allegato B al DPR n. 642/72.

Per le scritture private soggette a registrazione in caso d'uso in quanto assoggettate ad IVA, il contratto e suoi allegati sono comunque soggetti all'assolvimento dell'imposta di bollo. Per l'assolvimento dell'obbligo sulla base delle attuali indicazioni fornite dall'Agenzia delle Entrate, in attesa di una modifica legislativa che individui una modalità forfettaria di assolvimento del bollo, è necessario procedere alla stampa del contratto (formato da tutti i suoi elementi) e procedere al calcolo dell'imposta di bollo sull'esemplare cartaceo.

Il contraente dovrà presentare prima della firma del contratto il o i contrassegni telematici sostitutivi della marca da bollo di cui all'art. 3 lett. a) del DPR 642/1972 – e quindi, dovranno essere stati emessi in data antecedente o in pari data dell'atto – per l'importo richiesto dall'amministrazione.

1 E' possibile apporre un unico contrassegno telematico sostitutivo per l'importo complessivo dell'imposta di bollo dovuta o, in alternativa, apporre un numero di contrassegni da Euro 16,00 (o dell'importo del bollo in vigore al tempo) da calcolare ed applicare ogni 100 righe del contratto ed allegati. Si ricorda che, ai fini del calcolo del bollo per gli allegati, la numerazione delle pagine riprende da ciascun allegato. Il o i contrassegni telematici dovranno essere apposti e successivamente annullati sulla stampa cartacea del contratto che dovrà essere conservata agli atti dell'ufficio.

2 Al contraente sarà rilasciata una copia analogica conforme all'originale informatico da assoggettare anch'essa all'imposta di bollo nella stessa misura prevista per il contratto originale oppure sarà possibile rilasciare una copia analogica semplice del contratto (stampa del file) non soggetta ad imposta di bollo.

In alternativa all'apposizione dei contrassegni telematici, potrebbe essere utilizzato il bollo virtuale di cui al DM 7 giugno 1973, in base al quale "L'intendente di finanza, su richiesta degli interessati, può autorizzare a pagare in modo virtuale, con l'osservanza delle norme di cui all'art. 15 del decreto presidenziale 26 ottobre 1972, n. 642, l'imposta di bollo dovuta" su alcuni atti e documenti tra cui secondo l'art. 3 le scritture private contenenti convenzioni o dichiarazioni anche unilaterali con le quali si creano, si modificano, si estinguono, si accertano o si documentano rapporti giuridici di ogni specie. Si evidenzia però che questa



soluzione comporta una complessità organizzativa in quanto impone di nominare agente contabile ogni funzionario autorizzato ad apporre il bollo virtuale con i conseguenti oneri di resa del conto.

L'imposta di bollo relativa ai contratti ed ai relativi allegati aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture nei confronti degli enti della Pubblica Amministrazione, stipulati attraverso il MEPA (Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione), può essere assolta tramite contrassegno telematico oppure secondo la modalità virtuale.

Queste le conclusioni di una recente risposta dell'Agenzia delle Entrate ([risposta n. 321 del 25 luglio 2019](#)), con la quale sono state fornite alcune precisazioni in merito alle modalità di pagamento del bollo dovuto in relazione ai contratti pubblici conclusi sulla piattaforma digitale del MEPA, con particolare riguardo alla serie di documenti da allegare a tali contratti, redatti in formato elettronico e firmati digitalmente (si pensi, ad esempio, ai capitolati tecnici), per i quali occorre liquidare e versare l'imposta in questione.

Al fine di inquadrare il tema del presente contributo, giova preliminarmente ricordare che ai sensi dell'[articolo 36, comma 6, D.Lgs. 50/2016](#), per lo svolgimento delle procedure di stipula dei c.d. "contratti sotto soglia" (per le soglie si veda l'[articolo 35 D.Lgs. 50/2016](#)), le stazioni appaltanti "(...) possono procedere attraverso un mercato elettronico che consenta acquisti telematici basati su un sistema che attua procedure di scelta del contraente interamente gestite per via elettronica (...)"; a tal fine, il Mef, avvalendosi di Consip S.p.A., mette a disposizione delle stazioni appaltanti il MEPA.

Il MEPA prevede, per le P.A., due strumenti per acquistare beni e/o servizi al di sotto della soglia di rilievo comunitario, che consentono di concludere un contratto con i fornitori abilitati ad operare su tale piattaforma: l'Ordine Diretto (OD); e la Richiesta di Offerta (RDO).

Attraverso l'Ordine diretto, la P.A. acquista un bene/servizio da un catalogo previamente pubblicato sul MEPA dal fornitore (si tratta dell'elenco dei prodotti/servizi che il fornitore offre, recante tutti gli elementi essenziali per la conclusione del contratto, avente efficacia di offerta al pubblico ai sensi dell'[articolo 1336 cod. civ.](#)); una volta scelto il bene/servizio, la P.A. acquirente predispone ed invia al fornitore l'OD, compilando l'apposito modulo presente sul sito *web*, sottoscrivendolo con firma digitale.

In questo ambito, il contratto di fornitura si perfeziona nel momento in cui l'ordine, conforme ai prerequisiti previsti dal bando e dall'offerta pubblicata a catalogo dal fornitore,

7. Diritti e altre spese

Tutte le spese inerenti e conseguenti alla stipulazione del contratto sono a carico dei contraenti con il comune, salvo che la legge non disponga diversamente.

I contratti conclusi in forma pubblica amministrativa o tramite scrittura privata autenticata, ai quali è connessa l'attività di rogito del Segretario Generale, sono assoggettati all'applicazione obbligatoria dei diritti di segreteria nei casi e per gli importi stabiliti dalla legge.

Le spese contrattuali, sono quelle relative ai bolli, ai diritti di segreteria (per il rogito del contratto), alla riproduzione di copie ed allegati (qualora richiesti in modalità cartacea), all'imposta di registro sul contratto e suoi allegati.



La determinazione dell'ammontare dei diritti di cui ai commi precedenti e la responsabilità sulla corretta applicazione degli stessi, come pure l'importo delle spese contrattuali, compete al Servizio Contratti.

Il versamento delle spese e dei diritti, nell'ammontare complessivo come sopra determinato, è effettuato prima della stipulazione presso la Tesoreria comunale esclusivamente tramite bonifico bancario o altro strumento di transazione previsto dalla legge.

L'accertamento a bilancio comunale del versamento dei diritti compete al Settore Finanziario. Per i contratti di durata pluriennale, i diritti di segreteria devono commisurarsi all'importo complessivo dei contratti stessi.

Da precisare che le spese di bollo e registrazione incombono, per legge, solidalmente a carico di entrambi i contraenti, poiché non si applica all'ente locale la norma che fa carico di dette spese esclusivamente alla parte privata. Ciò comporta che, indipendentemente dalle disposizioni inserite nel testo del contratto, che hanno valore tra le parti, persiste la responsabilità solidale nei confronti dell'amministrazione erariale ai fini della riscossione di tali somme.

8. Repertorio e custodia dei contratti

Presso il Servizio Contratti è custodito il Repertorio dei contratti del Comune in cui vengono inseriti in ordine cronologico tutti i contratti predisposti dall'ufficio stesso sia stipulati in forma pubblica amministrativa che per scrittura privata autenticata.

Il contratto una volta inserito a repertorio assume un numero progressivo identificativo.

Non sono soggetti a repertoriazione le convenzioni e gli accordi di programma con altri Enti i cui originali sono conservati dal Servizio amministrativo del Settore competente.

Responsabile della tenuta del repertorio e della custodia degli originali dei contratti è il Segretario Generale - o chi lo sostituisce legalmente - che si avvale, a tal fine, del Servizio Contratti.

Il Servizio Contratti cura altresì la raccolta e la conservazione delle scritture private in forma cartacea soggette a registrazione solo in caso d'uso e la loro annotazione nell'apposito Registro.

8.1 Repertoriazione e conservazione dei contratti elettronici

Per i contratti stipulati in modalità elettronica – a prescindere dalla forma usata- si applicano le seguenti ulteriori regole.

8.1.2 Aggregato documentale informatico

Per ogni contratto formato in modalità elettronica è necessario che nel sistema di gestione documentale sia creato un aggregato documentale informatico (fascicolo) che contiene i documenti che formano il contratto (contratto ed eventuali allegati) e quelli che sono ad esso collegati, unitamente ai metadati che descrivono l'aggregato e i singoli documenti che compongono l'aggregato stesso. Gli aggregati documentali informatici devono essere versati



al sistema di conservazione in maniera unitaria, per essere conservati unitariamente così come sono stati costituiti dall'ufficio "produttore".

Si evidenzia che, qualora al contratto informatico debba essere allegato un documento redatto su supporto cartaceo, l'Ufficiale rogante provvede - ai sensi dell'articolo 22, commi 1 e 3, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 - ad allegarne copia per immagine con attestazione di conformità.

Molto importante è la formazione del fascicolo nel caso di stipula per il tramite del MEPA o altro mercato elettronico. In tal caso è essenziale che a conclusione della procedura il Rup provveda a formare il fascicolo elettronico del contratto, scaricando i documenti presenti nel MEPA, e aggiungendo gli altri documenti istruttori necessari, esterni alla piattaforma, non esistendo garanzia alcuna di conservazione da parte del provider esterno.

Gli aggregati documentali informatici dei contratti stipulati in modalità elettronica vengono conservati in modo permanente nel sistema di conservazione che ne assicura la conservazione tramite l'adozione di regole, procedure e tecnologie, garantendo le caratteristiche di autenticità, integrità, affidabilità, leggibilità, reperibilità dei singoli documenti conservati.

Le componenti funzionali del sistema di conservazione assicurano il trattamento dell'intero ciclo di gestione degli aggregati e dei contratti conservati nell'ambito del processo di conservazione, secondo le modalità descritte nel manuale di conservazione.

Il sistema di conservazione garantisce l'accesso ai contratti conservati indipendentemente dall'evolversi del contesto tecnologico.

Il contratto stipulato in modalità elettronica è oggetto di repertoriazione al pari degli altri contratti. Per l'atto pubblico e la scrittura privata autenticata la repertoriazione avviene a cura del servizio contratti utilizzando l'ordinario registro di repertorio. Per le scritture private la repertoriazione coincide con la registrazione al protocollo generale dell'ente, ad essa provvede il responsabile di procedimento. **Pertanto per le scritture private in modalità elettronica – tra cui anche quelle mediante scambio di corrispondenza- non confluiscono in alcun modo al servizio contratti.**

8.1.3 Gli aspetti organizzativi

La natura del documento informatico è tale per cui deve essere "conservato" fin dal momento della sua formazione perché ne vengano garantite le caratteristiche di autenticità, integrità, affidabilità, leggibilità, reperibilità, nonché il valore giuridico.

Le responsabilità dei soggetti

Nell'ambito del sistema di conservazione sono individuati almeno i seguenti ruoli:

- il produttore, diverso dal soggetto che forma il contratto stipulato in modalità elettronica, che è l'ufficio responsabile del trasferimento nel sistema di conservazione degli aggregati documentali informatici dei contratti secondo le modalità operative definite nel manuale di conservazione;
- l'utente che richiede al sistema di conservazione l'accesso al contratto stipulato in modalità elettronica per acquisire le informazioni di interesse nei limiti previsti dalla legge;



- il responsabile della conservazione che definisce e attua le politiche complessive del sistema di conservazione e ne governa la gestione con piena responsabilità ed autonomia, in relazione al modello organizzativo adottato.

8.1.4 La definizione del manuale di conservazione

Il manuale di conservazione illustra dettagliatamente l'organizzazione, i soggetti coinvolti e i ruoli svolti dagli stessi, il modello di funzionamento, la descrizione del processo, la descrizione delle architetture e delle infrastrutture utilizzate, le misure di sicurezza adottate e ogni altra informazione utile alla gestione e alla verifica del funzionamento, nel tempo, del sistema di conservazione.

8.1.5 La piattaforma digitale dedicata per la gestione dei contratti

Il gestionale in uso è munito di una apposito software per la formazione la conservazione esclusiva di fascicoli contrattuali. Tale forma evoluta di conservazione consente la formazione all'interno del sistema documentale dell'ente di una specifica sezione dedicata in modo esclusivo ai contratti. Il sistema prevede l'invio in conservazione a norma di tutti i fascicoli dei contratti con una classe documentale dedicata agli stessi, comprensiva di tutti i metadati di riferimento. **Il suo utilizzo è allo stato meramente facoltativo e diverrà obbligatorio a partire dal 1° gennaio 2021. Da tale data tutti i fascicoli contrattuali elettronici - atti pubblici, scritture private autenticate, scritture private e contratti stipulati nel mercato elettronico della Pa- dovranno essere conservati in modo esclusivo a mezzo di detta piattaforma.**

A partite dal 1° gennaio 2021 restano soggetti alla conservazione in modalità ordinaria – registro generale di protocollo- esclusivamente i contratti elettronici stipulati mediante scambio di corrispondenza.

9. Anagrafe tributaria – appalti e forniture sopra 10.000 euro.

L'art. 20 co.2 lett. e) della [legge 413 del 1991](#) ha stabilito: “Le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici devono comunicare all'anagrafe tributaria gli estremi dei contratti **di appalto, di somministrazione e di trasporto** conclusi mediante scrittura privata e non registrati.” Successivamente, il [provvedimento del Direttore dell'Agenzia del 10-3-2005](#) ha stabilito che:

- la comunicazione deve avvenire telematicamente attraverso il sistema Entratel
- la scadenza dell'adempimento è il 30 aprile di ogni anno
- la comunicazione deve riguardare i contratti dell'anno solare precedente
- sono oggetto di comunicazione i contratti di importo complessivo uguale o superiore ad € 10.330,00 al lordo dell'Iva

L'importo, che può apparire strano, sono i vecchi venti milioni di lire che non sono stati arrotondati. Nelle sue FAQ l'Agenzia ha chiarito che va considerato al lordo dell'IVA anche quando questa è versata dalla PA in virtù dello “split payment”. Inoltre le FAQ del software specificano che “Sono oggetto di comunicazione tutti i contratti (anche senza numero di repertorio) stipulati in forma privata (anche tramite email) a fronte dei quali viene emessa una fattura”. Di conseguenza, vanno comunicati i contratti (d'appalto, somministrazione o



trasporto) anche non repertoriati, anche conclusi con scambio di corrispondenza, purchè non registrati.

Pertanto, **entro il 31 gennaio di ogni anno i Reponsabili di procedimento** trasmettono al **Servizio contratti** i contratti non registrati, inclusi quelli stipulati a mezzo di scambio di corrispondenza, conclusi per lavori, servizi, forniture e trasporti, in appalto o “in economia”, nell’anno precedente e di importo pari o superiore a Euro 10.329,14=, al lordo di I.V.A.. Il Servizio Contratti raccoglie le comunicazioni pervenute e unitamente ai contratti iscritti nel repertorio delle scritture private soggette a registrazione in caso d’uso – di identico contenuto e limite di valore - , effettua la comunicazione all’Anagrafe Tributaria entro il termine previsto dalla norma, tramite inoltre del modello “C” di cui ai Decreti Ministero delle Finanze 6/5/1994 e 18/3/1999 e s.m.i.

Giova qui ribadire che il rispetto del termine del 31 gennaio, come pure la correttezza e la completezza della comunicazione al Servizio contratti sono nella esclusiva competenza e responsabilità del singolo Responsabile di procedimento, che risponde in proprio di eventuali omissioni, ritardi o inesattezze nella comunicazione all’Amministrazione finanziaria.

Il Segretario Comunale
Dott. Bruno Decenti