



**Consiglio Nazionale
Geometri e Geometri Laureati**

presso
Ministero della Giustizia

Roma, 12 GEN. 2011...
Prot. N° 0.0.0.26.1
Serv. MB Area 4/3.
Rif. del
Allegati

Ai Signori Presidenti dei Consigli dei
Collegi Geometri e Geometri Laureati

Ai Signori Presidenti dei Comitati
Regionali Geometri e Geometri
Laureati

Ai Signori Consiglieri Nazionali

Alla Cassa Italiana di Previdenza ed
Assistenza Geometri Liberi
Professionisti

Ai Dirigenti di Categoria

LORO SEDI

Oggetto: Autorità Vigilanza sui Contratti Pubblici - Determinazioni n. 8-9-10/2010

Con riferimento all'oggetto, si comunica che l'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici ha reso disponibili, sul sito internet www.avcp.it, le Determinazioni:

1. n. 8 del 18/11/2010
Prime indicazioni sulla tracciabilità finanziaria ex art. 3, legge 13 agosto 2010, n. 136, come modificato dal d.l. 12 novembre 2010, n. 187
2. n. 9 del 22/12/2010
Questioni interpretative concernenti le procedure di gara per l'affidamento del servizio di realizzazione, erogazione, monitoraggio e rendicontazione di voucher sociali;



2° foglio – segue pagina

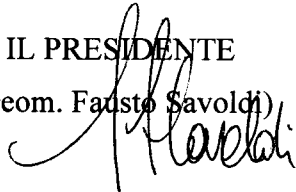
del ...1.2.GEN.2011..... Prot. N° ...000261

3. n. 10 del 22/12/2010

Ulteriori indicazioni sulla tracciabilità dei flussi finanziari (Art. 3, legge 13 agosto 2010, n. 136, come modificata dal decreto legge 12 novembre 2010, n. 187 convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2010, n. 217);

Cordiali saluti

IL PRESIDENTE
(Geom. Fausto Savoldi)



L ti/

Determinazione n. 8 del 18 Novembre 2010

PRIME INDICAZIONI SULLA TRACCIABILITA' FINANZIARIA EX ART. 3, LEGGE 13 AGOSTO 2010, n. 136, COME MODIFICATO DAL D.L. 12 NOVEMBRE 2010, n. 187

(pubblicata nella Gazzetta Ufficiale – Serie Generale n. 284 del 4 dicembre 2010)

1. Premessa

Il 7 settembre 2010 è entrato in vigore il “*Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia*”, di cui alla legge 13 agosto 2010, n. 136, pubblicata sulla G.U. 23 agosto 2010, n. 196. Successivamente, con decreto-legge n. 187 del 12 novembre 2010 sono state dettate disposizioni interpretative ed attuative concernenti la tracciabilità dei flussi finanziari relativi a contratti pubblici di lavori, forniture e servizi, al fine di prevenire infiltrazioni criminali, di cui all’articolo 3 della citata legge. Quest’ultimo, al comma 1, come modificato dall’articolo 7, comma 1, lett. a), n.1 del d.l. n. 187/2010, stabilisce che “*per assicurare la tracciabilità dei flussi finanziari finalizzata a prevenire infiltrazioni criminali, gli appaltatori, i subappaltatori e i subcontraenti della filiera delle imprese nonché i concessionari di finanziamenti pubblici anche europei a qualsiasi titolo interessati ai lavori, ai servizi e alle forniture pubblici devono utilizzare uno o più conti correnti bancari o postali, aperti presso banche o presso la società Poste italiane Spa, dedicati, anche non in via esclusiva, fermo restando quanto previsto dal comma 5, alle commesse pubbliche. Tutti i movimenti finanziari relativi ai lavori, ai servizi e alle forniture pubblici nonché alla gestione dei finanziamenti di cui al primo periodo devono essere registrati sui conti correnti dedicati e, salvo quanto previsto al comma 3, devono essere effettuati esclusivamente tramite lo strumento del bonifico bancario o postale, ovvero con altri strumenti di pagamento idonei a consentire la piena tracciabilità delle operazioni*”. Il successivo comma 2 estende gli obblighi di tracciabilità anche ai pagamenti “*destinati a dipendenti, consulenti e fornitori di beni e servizi rientranti tra le spese generali nonché quelli destinati alla provvista di immobilizzazioni tecniche*”, che devono essere eseguiti tramite conto corrente dedicato “*anche con strumenti diversi dal bonifico bancario o postale purché idonei a garantire la piena tracciabilità delle operazioni per l’intero importo dovuto (...)*”. Ai fini della tracciabilità dei flussi finanziari, è, inoltre, previsto che gli strumenti di pagamento devono riportare, in relazione a ciascuna transazione posta in essere dai soggetti obbligati all’applicazione della norma, il codice identificativo di gara (CIG), attribuito dall’Autorità, su richiesta della stazione appaltante e, ove obbligatorio ai sensi dell’articolo 11 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, il codice unico di progetto (CUP). Considerata la delicatezza e la complessità della materia ed il suo impatto sul mercato, l’Autorità adotta la presente determinazione con l’obiettivo di offrire alcune prime indicazioni applicative circa l’articolo 3 della legge n. 136/2010, come modificato dal d.l. n. 187/2010.

2. Entrata in vigore

La legge n. 136/2010 non prevedeva espressamente una disciplina transitoria, circostanza che ha dato adito ad interpretazioni divergenti.

Il Ministero dell’Interno, con nota n. 13001/118/Gab del 9 settembre u.s., aveva affermato che l’ambito di applicazione dovesse intendersi riferito “*ai soli contratti sottoscritti successivamente alla data di entrata in vigore della legge*” e, pertanto, alla data del 7 settembre 2010. L’articolo 6, comma 1, del d.l. n. 187/2010 accoglie tale interpretazione, disponendo che “*l’articolo 3 della legge 13 agosto 2010 n. 136 si interpreta nel senso che le disposizioni ivi contenute si applicano ai contratti indicati dallo stesso articolo 3 sottoscritti successivamente alla data di entrata in vigore della legge e ai contratti di subappalto e ai subcontratti da essi derivanti*”. Di conseguenza, devono, in primo luogo, ritenersi soggetti agli obblighi di tracciabilità i contratti da sottoscrivere dopo l’entrata in vigore della legge, ancorché relativi a bandi pubblicati in data antecedente all’entrata in vigore della legge stessa.

Ogni nuovo rapporto contrattuale, quindi, sarà sottoposto all’applicazione dell’articolo 3, dal momento che, in occasione della stipulazione dei contratti, sarà possibile inserire anche le nuove clausole sulla tracciabilità.

Pertanto, sono *ab initio* soggetti agli obblighi di tracciabilità i contratti aventi ad oggetto i lavori o servizi complementari, per quanto collegati ad un contratto stipulato antecedentemente (cfr. articolo 57, comma 5, lett. a) del Codice dei contratti pubblici), nonché i nuovi contratti, originati dal fallimento dell'appaltatore (articolo 140 del Codice dei contratti pubblici) oppure, ancora, aventi ad oggetto varianti in corso d'opera che superino il quinto dell'importo complessivo dell'appalto (articolo 132 del Codice dei contratti pubblici e articolo 10 del decreto del Ministero dei lavori pubblici n. 145 del 19 aprile 2000), in quanto tutte fattispecie ascrivibili ad un nuovo contratto.

In secondo luogo, per i contratti antecedenti alla data di entrata in vigore della legge n. 136/2010, viene ora prevista una norma transitoria ad hoc, secondo la quale detti contratti - ed i contratti di subappalto ed i subcontratti da essi derivanti - "sono adeguati alle disposizioni di cui all'articolo 3 (...) entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della stessa legge". La previsione, quanto mai opportuna per motivi di sistematicità ed omogeneità del sistema di tracciabilità, impone, quindi, un adeguamento di tutti i contratti in essere alla data del 7 settembre 2010 alle nuove disposizioni entro il termine del 7 marzo 2011. Da ciò discende che, prima della scadenza di tale termine (7 marzo 2011), le stazioni appaltanti potranno legittimamente effettuare, in favore degli appaltatori, tutti i pagamenti richiesti in esecuzione di contratti, sottoscritti anteriormente al 7 settembre 2010, anche se sprovvisti della clausola relativa alla tracciabilità; dopo il 7 marzo 2011, i contratti che non riporteranno la clausola relativa alla tracciabilità saranno nulli e, pertanto, inidonei a produrre alcun effetto giuridico. Occorre, infatti, mettere in correlazione la citata norma transitoria con il comma 8 dell'articolo 3, che prevede l'inserimento "a pena di nullità" di una clausola nel contratto principale (sottoscritto con la stazione appaltante) avente ad oggetto l'assunzione degli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari.

Il mancato rispetto del descritto obbligo è punito con la sanzione della nullità assoluta del contratto; ciò vuol dire che, in questa ipotesi, è preclusa l'operatività della disposizione di cui all'articolo 1339 c.c.. Come è noto, tale articolo prevede l'inserzione automatica nel contratto delle clausole imposte dalla legge, ove l'accordo ne fosse sprovvisto; si tratta di una limitazione dell'autonomia contrattuale legittimata dalla necessità di impedire che l'esercizio dell'attività economica si traduca in un regolamento di interessi contrario all'utilità sociale, ai sensi dell'articolo 41 della Costituzione.

Pertanto, *nulla quaestio* in relazione ai contratti sottoscritti dopo l'entrata in vigore della legge n. 136/2010 che devono *ab origine* contenere la clausola di tracciabilità; per i contratti sottoscritti prima di tale data, invece, il legislatore assegna un termine di centottanta giorni entro cui adeguare i contratti alle nuove disposizioni.

Il dubbio che potrebbe porsi, circoscritto a quest'ultima fattispecie, concerne la possibilità o meno, per le stazioni appaltanti, di avvalersi dello strumento offerto dall'articolo 1339 c.c.. In altri termini, ci si chiede se sia necessario effettuare un'integrazione formale espressa dei contratti in essere alla data del 7 settembre 2010 o possa trovare applicazione il meccanismo dell'inserzione automatica della clausola.

Stante il tenore letterale del comma 8 dell'articolo 3 e fatta salva la possibilità di modifica, in sede di conversione del decreto-legge, delle disposizioni in esame, nel senso di prevedere un adeguamento automatico dei contratti in essere, si suggerisce di integrare espressamente i contratti già stipulati, mediante atti aggiuntivi; tale soluzione appare più cautelativa sia per le amministrazioni pubbliche sia per gli operatori economici, in quanto li pone al riparo dal rischio della nullità dell'accordo.

Quanto precede vale anche in riferimento all'inserzione della clausola in commento nei contratti sottoscritti dall'appaltatore con i subappaltatori ed i subcontraenti della filiera delle imprese, a qualsiasi titolo interessati ai lavori, ai servizi ed alle forniture, nel rispetto del comma 9 dell'articolo 3.

Sono allegati alla presente determinazione esempi delle clausole in questione.

3. Ambito di applicazione

Gli articoli 3 e 6 del Piano straordinario contro le mafie si rivolgono agli appaltatori, ai subappaltatori e ai subcontraenti della filiera delle imprese, nonché ai concessionari di finanziamenti pubblici. Dall'ampia dizione impiegata dall'articolo 3, comma 1, discende che la tracciabilità dei flussi finanziari trova applicazione ai seguenti contratti: 1) contratti di appalto di lavori, servizi e forniture, anche quelli esclusi in tutto o in parte dall'ambito di applicazione del

Codice, di cui al Titolo II, Parte I dello stesso; 2) concessioni di lavori pubblici e concessioni di servizi *ex* articolo 30 del Codice dei contratti; 3) contratti di partenariato pubblico - privato, ivi compresi i contratti di locazione finanziaria; 4) contratti di subappalto e subfornitura; 5) contratti in economia, ivi compresi gli affidamenti diretti.

In considerazione del fatto che la normativa in esame ha finalità antimafia e che la normativa antimafia trova applicazione generalizzata ai contratti pubblici, sono tenuti all'osservanza degli obblighi di tracciabilità tutti i soggetti obbligati all'applicazione del Codice dei contratti pubblici; in primo luogo, nel novero di tali soggetti, sono incluse le *“stazioni appaltanti”*, definite all'articolo 3, comma 33, del Codice dei contratti come *“le amministrazioni aggiudicatrici e gli altri soggetti di cui all'articolo 32”*. Le amministrazioni aggiudicatrici, a loro volta, sono individuate dal comma 25 del richiamato articolo, che menziona *“le amministrazioni dello Stato; gli enti pubblici territoriali; gli altri enti pubblici non economici; gli organismi di diritto pubblico; le associazioni, unioni, consorzi, comunque denominati, costituiti da detti soggetti”*. Sono, inoltre, sottoposti agli obblighi *ex* articolo 3 gli enti aggiudicatori di cui all'articolo 207 del Codice dei contratti pubblici, ivi incluse le imprese pubbliche.

La disposizione in commento individua, inoltre, i soggetti tenuti agli obblighi di tracciabilità, correlandoli alla *“filiera delle imprese”*, interessati a qualsiasi titolo ai lavori, ai servizi e alle forniture pubbliche. L'articolo 6, comma 3, del d.l. n. 187/2010 ha chiarito che l'espressione *“filiera delle imprese”* si intende riferita *“ai subappalti come definiti dall'articolo 118, comma 11 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, nonché ai subcontratti stipulati per l'esecuzione, anche non esclusiva, del contratto”*. L'intento del legislatore è dunque quello di assicurare la tracciabilità dei pagamenti riguardanti tutti i soggetti in qualche misura coinvolti nella esecuzione della prestazione principale oggetto del contratto. Se tale è la *ratio*, ciò che deve essere tenuto in considerazione non è tanto il grado di affidamento o sub affidamento, bensì la tipologia di affidamento (subappalto o subcontratto necessario a qualsiasi titolo per l'esecuzione del contratto principale), a prescindere dal livello al quale lo stesso viene effettuato. Tale interpretazione è confermata dalla formulazione prevista dal comma 9 dell'articolo 3.

Secondo quanto previsto nel d.l. n. 187/2010, con il termine *“contratti di subappalto”* si intendono i subappalti soggetti ad autorizzazione, ivi compresi i subcontratti *“assimilati”* ai subappalti ai sensi dell'articolo 118, comma 11, prima parte, del Codice; con il termine *“subcontratti”*, si intenda l'insieme più ampio dei contratti derivati dall'appalto, ancorché non qualificabili come subappalti, riconducibili all'articolo 118, comma 11, ultima parte, del Codice (nel quale il termine subcontratto viene usato come contratto derivato, non qualificabile come subappalto, bensì soggetto a comunicazione nei confronti del committente).

Al riguardo, giova, altresì, rammentare che il d.P.R. 2 agosto 2010, n.150, recante il regolamento in materia di rilascio delle informazioni antimafia a seguito di accesso nei cantieri, all'articolo 1, precisa che le imprese interessate all'esecuzione dei lavori pubblici sono *“tutti i soggetti che intervengono a qualunque titolo nel ciclo di realizzazione dell'opera, anche con noli e forniture di beni e prestazioni di servizi, ivi compresi quelli di natura intellettuale, qualunque sia l'importo dei relativi contratti o dei subcontratti”*. Ciò risulta anche coerente con la finalità di interesse pubblico che impone all'appaltatore l'obbligo di comunicare alla stazione appaltante il nominativo del subcontraente, l'importo del contratto e l'oggetto del lavoro per i subcontratti stipulati per l'esecuzione del contratto, a prescindere dalla loro riconducibilità alla definizione di subappalto ai sensi dell'articolo 118, comma 11, del Codice dei contratti pubblici (cfr., in tal senso, TAR Lazio, Roma, sez. I, 12 novembre 2008, n. 10059). D'altra parte, l'autorizzazione della stazione appaltante, disciplinata al citato articolo 118, comma 8, è richiesta anche per i subcontratti di importo inferiore al 2% dell'importo della prestazione affidata o di importo inferiore a 100.000 euro (come chiarito dall'Autorità nella determinazione n. 6 del 27 febbraio 2003), proprio in ragione del potere di controllo, con finalità di ordine pubblico, inteso a prevenire il rischio di infiltrazioni criminali nelle commesse pubbliche, con conseguente carattere pubblicistico della valutazione riservata alla pubblica amministrazione (Cons. Stato, sez. IV, 24 marzo 2010, n. 1713).

A titolo esemplificativo, per gli appalti di lavori pubblici, possono essere ricompresi: noli a caldo, noli a freddo, forniture di ferro, forniture di calcestruzzo/cemento, forniture di inerti, trasporti, scavo e movimento terra, smaltimento terra e rifiuti, espropri, guardiania, progettazione, mensa di cantiere, pulizie di cantiere (cfr., al riguardo, le Linee guida antimafia di cui all'articolo 16, comma 4, del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39, recante *“Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici verificatisi nella regione Abruzzo il giorno 6 aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile”*).

Si precisa, poi, che, per quanto concerne gli operatori economici soggetti agli obblighi di tracciabilità, non assumono rilevanza né la forma giuridica (ad esempio, società pubblica o privata, organismi di diritto pubblico, imprenditori individuali, professionisti) né il tipo di attività svolta.

In particolare, con riferimento al settore dei servizi di ingegneria e architettura, le norme si applicano a tutti i soggetti di cui all'articolo 90, comma 1, lettere d), e), f), f-bis), g) e h) del Codice dei contratti e, quindi, anche ai professionisti ed agli studi professionali, che concorrono all'aggiudicazione degli appalti aventi ad oggetto i predetti servizi. Ciò, sia perché lo scopo della norma è quello di tracciare tutti i flussi di denaro pubblico (senza ovviamente escludere persone fisiche) sia perché la nozione di impresa non può che essere quella prevista dalla normativa comunitaria sotto il profilo della figura dell'operatore economico (persona fisica o giuridica) sia, ancora, perché è lo stesso Trattato europeo a non consentire discriminazioni fra persone fisiche e giuridiche operanti nello stesso ambito.

Appare, poi, opportuno specificare che ricadono nell'obbligo di tracciabilità anche i contratti di affidamento inerenti lo sviluppo dei progetti (preliminari, definitivi e esecutivi) che fanno seguito a concorsi di idee o di progettazione, affidabili ai vincitori di detti concorsi.

Al contrario, non rientrano nell'ambito applicativo della norma le spese sostenute dai cassieri, utilizzando il fondo economale, non a fronte di contratti di appalto. A titolo puramente esemplificativo, possono rientrare nella casistica in esame imposte, tasse e altri diritti erariali, spese postali, valori bollati, anticipi di missione, nonché le spese sostenute per l'acquisto di materiale di modesta entità e di facile consumo, di biglietti per mezzi di trasporto, di giornali e pubblicazioni periodiche. Queste spese, pertanto, potranno essere effettuate con qualsiasi mezzo di pagamento, nel rispetto delle norme vigenti.

La disposizione estende gli obblighi di tracciabilità, tra i quali l'utilizzo di conti correnti dedicati, ai concessionari di finanziamenti pubblici, inclusi i finanziamenti europei, tra i quali rientrano i soggetti, anche privati, destinatari di finanziamenti pubblici che stipulano appalti per la realizzazione dell'oggetto del finanziamento indipendentemente dall'importo.

Resta ferma, infine, l'applicazione delle ulteriori disposizioni dettate in materia di contrasto alla criminalità organizzata, che prevedono controlli più stringenti rispetto alle misure di cui alla legge n. 136/2010, come per i lavori relativi alla ricostruzione in Abruzzo e all'Expo 2015, ovvero attivate in via convenzionale attraverso i protocolli di legalità, come, ad esempio, il Protocollo relativo alla Variante di Cannitello. Restano ferme, inoltre, le ulteriori disposizioni in tema di monitoraggio finanziario delle infrastrutture strategiche di cui all'articolo 176 del Codice dei contratti pubblici.

4. Indicazioni generali sulle modalità di attuazione della tracciabilità

Il comma 1 dell'articolo 3 della legge n. 136 prevede, per i soggetti sopra indicati, i seguenti obblighi:

- a. utilizzo di conti correnti bancari o postali dedicati alle commesse pubbliche, anche in via non esclusiva. Ne consegue che sia pagamenti effettuati dalla stazione appaltante a favore dell'appaltatore sia quelli effettuati dall'appaltatore nei confronti dei subcontraenti e da questi ad altri operatori economici devono transitare su conto corrente dedicato; in altri termini, la norma stabilisce, quale obbligo a carico degli operatori della filiera, l'apertura di conti correnti bancari o postali dedicati, sui quali andranno effettuate le operazioni sia in entrata che in uscita (pagamenti ed incassi);
- b. effettuazione dei movimenti finanziari relativi alle medesime commesse pubbliche esclusivamente con lo strumento del bonifico bancario o postale ovvero con altri strumenti di pagamento idonei a consentire la piena tracciabilità delle operazioni;
- c. indicazione negli strumenti di pagamento relativi ad ogni transazione del codice identificativo di gara (CIG) e, ove obbligatorio ai sensi dell'articolo 11 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, del codice unico di progetto (CUP).

Si forniscono di seguito alcune indicazioni operative circa tali prescrizioni.

1. Con riguardo al conto corrente dedicato, il d.l. n. 187/2010 ha chiarito (articolo 6, comma 4) che l'espressione *“anche in via non esclusiva”* si interpreta nel senso che *“ogni operazione finanziaria relativa a commesse pubbliche deve essere realizzata tramite uno o più conti correnti bancari o postali, utilizzati anche promiscuamente per più commesse, purché per ciascuna commessa sia effettuata la comunicazione di cui comma 7 del medesimo articolo 3 circa il conto o i conti utilizzati, e nel senso che sui medesimi conti possono essere effettuati movimenti finanziari anche estranei alle commesse pubbliche comunicate”*. Pertanto, i conti correnti dedicati alle commesse pubbliche possano essere adoperati contestualmente anche per operazioni che non riguardano, in via diretta, il contratto cui essi sono stati dedicati. Ad esempio, un'impresa che opera anche nell'edilizia privata può utilizzare il conto corrente dedicato ad un appalto pubblico per effettuare operazioni legate alla costruzione di un edificio privato. In altri termini, non tutte le operazioni che si effettuano sul conto dedicato devono essere riferibili ad una determinata commessa pubblica, ma tutte le operazioni relative a questa commessa devono transitare su un conto dedicato. È, altresì, ammesso dedicare più conti alla medesima commessa, così come dedicare un unico conto a più commesse. Gli operatori economici, inoltre, possono indicare come conto corrente dedicato anche un conto già esistente, conformandosi tuttavia alle condizioni normativamente previste.
2. Per quanto riguarda i pagamenti di cui al comma 1 dell'articolo 3 della legge n. 136/2010, il d.l. n. 187/2010 ha previsto la possibilità di adottare strumenti di pagamento anche differenti dal bonifico bancario o postale, *“purché idonei ad assicurare la piena tracciabilità delle operazioni”*. Al riguardo, si precisa che il requisito della piena tracciabilità sussiste per le c.d. Ri.Ba. (Ricevute Bancarie Elettroniche); queste ultime costituiscono un servizio di pagamento, prevalentemente usato tra imprese per la riscossione di crediti commerciali, che consente al creditore di sostituire le tradizionali ricevute bancarie cartacee con un flusso elettronico di informazioni. Sussiste, peraltro, in questo caso, un vincolo relativo alla circostanza che il CUP e il CIG siano inseriti fin dall'inizio dal beneficiario invece che dal pagatore: la procedura ha avvio, infatti, con la richiesta da parte del creditore, prosegue con un avviso al debitore e si chiude con l'eventuale pagamento che può essere abbinato alle informazioni di flusso originariamente impostate dal creditore. Diversa appare la situazione che connota, allo stato, il servizio di pagamento RID (Rapporti Interbancari Diretti) che attualmente non consente di rispettare il requisito della piena tracciabilità. Il RID costituisce il principale servizio di addebito preautorizzato offerto in Italia; esso consente di effettuare l'incasso di crediti derivanti da obbligazioni contrattuali che prevedono pagamenti di tipo ripetitivo e con scadenza predeterminata e presuppone una preautorizzazione all'addebito in conto da parte del debitore. Il flusso telematico che attualmente gestisce il RID non sembra in grado di gestire i codici. E' in corso di valutazione la possibilità di realizzare soluzioni tecniche alternative: tra queste, l'abbinamento univoco dei codici alla delega RID all'atto di attivazione del rapporto, con successiva gestione della fase di riscontro nell'ambito della c.d. *“procedura di allineamento elettronico degli archivi”*. Si segnala, altresì, che lo strumento paneuropeo assimilabile al RID - il *SEPA Direct Debit*, le cui specifiche sono definite nell'ambito del *Rulebook* redatto dallo *European Payment Council* - reca un campo libero facoltativo nel quale potrebbero essere presumibilmente ospitati i codici in parola. Questo strumento non è ancora diffuso: ove divenisse di ampio utilizzo si potrà valutare la sua concreta adeguatezza a rispettare il requisito della piena tracciabilità.

E' peraltro onere dei soggetti tenuti all'osservanza degli obblighi di tracciabilità conservare la documentazione attestante l'assolvimento degli obblighi.

3. Si precisa che l'obbligo di cui all'articolo 3, comma 5, è da intendere posto a carico anche della stazione appaltante, che deve riportare il CIG (e, ove necessario, il CUP) nei mandati di pagamento all'appaltatore o al concessionario di finanziamenti pubblici.
4. In merito alle cessioni di credito, si sottolinea che anche i cessionari dei crediti sono tenuti ad indicare il CIG (e, ove necessario, il CUP) e ad effettuare i pagamenti all'operatore economico cedente mediante strumenti che consentono la piena tracciabilità, sui conti correnti dedicati.

5. Per quanto attiene alla prassi dei pagamenti nel mercato assicurativo tra le imprese di assicurazione, i broker e le pubbliche amministrazioni loro clienti, si può ritenere che sia consentito al broker d'incassare i premi per il tramite del proprio conto separato di cui all'articolo 117 del Codice delle assicurazioni (decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209), identificato quale conto "dedicato" ai sensi della legge n. 136/2010, senza richiedere l'accensione di un altro conto dedicato in via esclusiva ai pagamenti che interessano le stazioni appaltanti. L'articolo 117, comma 3-bis, del Codice delle assicurazioni prevede, altresì, in alternativa all'accensione del conto separato, una fidejussione bancaria: in tal caso, il broker deve avere un conto bancario o postale nel quale transitano tutti i pagamenti effettuati dalla pubblica amministrazione, muniti del relativo CIG, secondo quanto indicato in via generale.

5. Richiesta ed indicazione del codice identificativo di gara (CIG) e del codice unico di progetto (CUP)

L'articolo 7, comma 4, del d.l. n. 187/2010 ha sostituito il comma 5 dell'articolo 3 stabilendo che, *"ai fini della tracciabilità dei flussi finanziari, gli strumenti di pagamento devono riportare, in relazione a ciascuna transazione posta in essere dalla stazione appaltante e dagli altri soggetti di cui al comma 1, il codice identificativo di gara (CIG), attribuito dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture su richiesta della stazione appaltante e, ove obbligatorio ai sensi dell'articolo 11 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, il codice unico di progetto (CUP)"*. Pertanto, il CIG – codice che identifica il singolo affidamento nell'ambito del progetto, a fronte del quale si esegue il pagamento, e il riferimento alla eventuale voce di spesa del quadro economico del progetto – è divenuto obbligatorio, ai fini di tracciabilità dei flussi finanziari, in relazione a ciascun contratto pubblico avente ad oggetto lavori, servizi e forniture, a prescindere dall'importo dello stesso e dalla procedura di affidamento prescelta e, quindi, anche per i contratti di cui all'articolo 17 del Codice dei contratti pubblici.

Il CIG deve essere richiesto dal responsabile unico del procedimento (cfr., sul punto, comunicato del Presidente dell'Autorità del 7 settembre scorso) in un momento antecedente all'indizione della procedura di gara, in quanto il codice deve essere indicato nel bando ovvero, nel caso di procedure senza previa pubblicazione di bando, nella lettera di invito a presentare l'offerta.

Il CIG dovrà poi essere inserito nella richiesta di offerta comunque denominata e, in ogni caso, al più tardi, nell'ordinativo di pagamento. E' questo, ad esempio, il caso degli acquisti di beni e servizi effettuati per mezzo del Mercato Elettronico della p.a. (MEPA), ai sensi dell'articolo 11 del d.P.R. n. 101/2002: in tal caso, infatti, l'incontro tra offerta privata e domanda pubblica può avvenire senza la previa richiesta di offerta, direttamente a mezzo di ordinativi di acquisto.

In tutti i casi in cui non vi è per la stazione appaltante l'obbligo della contribuzione nei confronti dell'Autorità, del pari, il CIG deve essere indicato, al più tardi nell'ordinativo di pagamento, qualora il contratto sia eseguito in via d'urgenza e non vi sia la possibilità di inserirlo nella lettera di invito o nella richiesta di offerta comunque denominata.

Con riguardo ai contratti stipulati nell'ambito del sistema delle convenzioni CONSIP (articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488) e, più in generale, con riguardo agli accordi quadro, oltre all'obbligo di richiesta del CIG per la stipula della convenzione o dell'accordo, le amministrazioni che vi aderiscono sono tenute a richiedere un distinto CIG per ogni specifico contratto stipulato a valle, che andrà poi indicato nei pagamenti a fini di tracciabilità. Nella richiesta di tale CIG "derivato", è, però, necessario fare riferimento al CIG relativo alla convenzione o all'accordo quadro.

Il CUP, in aggiunta al CIG, è invece obbligatorio, *"per la funzionalità della rete di monitoraggio degli investimenti pubblici"* con riguardo a *"ogni nuovo progetto di investimento pubblico"* (articolo 11, della legge n. 3/2003 citata), senza alcuna indicazione di importo. La nozione rilevante ai fini del rilascio del CUP è quella individuata nelle delibere adottate dal CIPE in materia (cfr. in particolare, la delibera 27 dicembre 2002, n. 143, come integrata dalla delibera 19 dicembre 2003, n. 126 e dalla delibera 29 settembre 2004, n. 24).

6. Gestione dei movimenti finanziari

6.1 Pagamenti di dipendenti, consulenti, fornitori di beni e servizi rientranti tra le spese generali e provvista di immobilizzazioni tecniche

L'articolo 3, comma 2, prevede che devono transitare sui conti correnti dedicati anche le movimentazioni verso conti non dedicati, quali:

- stipendi (emolumenti a dirigenti e impiegati);
- manodopera (emolumenti a operai);
- spese generali (cancelleria, fotocopie, abbonamenti e pubblicità, canoni per utenze e affitto);
- provvista di immobilizzazioni tecniche;
- consulenze legali, amministrative, tributarie e tecniche.

Si deve provvedere a tali pagamenti attraverso un conto corrente dedicato, anche non in via esclusiva, ad uno o più contratti pubblici. Il pagamento deve essere effettuato e registrato per il totale dovuto ai soggetti indicati, anche se non riferibile in via esclusiva ad uno specifico contratto. Ad esempio, se una determinata attrezzatura viene utilizzata con riferimento a più commesse, il relativo pagamento risulterà registrato per l'intero con esclusivo riferimento ad una delle commesse in questione, mentre non sarà considerato per le altre. Allo stesso modo, i pagamenti a favore dei dipendenti saranno effettuati sul conto dedicato relativo ad una singola specifica commessa, anche se i dipendenti prestano la loro opera in relazione ad una pluralità di contratti.

Con riferimento tali pagamenti si ritiene che non vada indicato il CIG/CUP.

I pagamenti di cui al comma 2 dell'articolo 3 devono essere eseguiti tramite conto corrente dedicato, anche con *“strumenti diversi dal bonifico bancario o postale purché idonei a garantire la piena tracciabilità delle operazioni per l'intero importo dovuto”*, essendo escluso il ricorso al contante per ogni tipo di operazione e per qualunque importo.

Oltre agli strumenti già indicati nel paragrafo 4, l'utilizzo di assegni bancari e postali può ritenersi consentito solo al ricorrere di tutte le seguenti condizioni: a) i soggetti ivi previsti non siano in grado di accettare pagamenti a valere su un conto corrente (o conto di pagamento); b) il conto su cui vengono tratti i titoli sia un conto dedicato; c) i predetti titoli vengano emessi muniti della clausola di non trasferibilità (non è necessario che sugli stessi venga riportato il CUP e il CIG).

6.2 Pagamenti in favore di enti previdenziali assicurativi, istituzionali, in favore dello Stato o di gestori o fornitori di pubblici servizi

Ai sensi del comma 3 dell'articolo 3 della legge n. 136/2010 possono essere eseguiti con strumenti diversi dal bonifico i pagamenti per:

- imposte e tasse;
- contributi INPS, INAIL, Cassa Edile;
- assicurazioni e fidejussioni stipulate in relazione alla commessa;
- gestori e fornitori di pubblici servizi (per energia elettrica, telefonia, ecc.).

Tali pagamenti devono essere obbligatoriamente documentati e, comunque, effettuati con modalità idonee a consentire la piena tracciabilità delle transazioni finanziarie (cfr. articolo 6, comma 5, del d.l. n. 187/2010), senza l'indicazione del CIG/CUP.

Oltre agli strumenti già indicati nel paragrafo 4, per tali esborsi possono essere utilizzate le carte di pagamento, purché emesse a valere su un conto dedicato.

Per quanto riguarda , poi, l'espressione *“spese giornaliera, di importo inferiore o uguale a 500 euro”* di cui al comma 3, secondo periodo, dell'articolo 3 della legge n. 136/2010, essa va interpretata nel senso che la soglia indicata di 500 euro è riferita all'ammontare di ciascuna spesa e non al complesso delle spese sostenute nel corso della giornata (cfr., al riguardo, le Linee guida antimafia di cui all'articolo 16, comma 4, del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39, recante *“Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici verificatisi nella regione Abruzzo il giorno 6 aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile”*).

6.3 Spese estranee al contratto pubblico cui si riferisce il conto corrente dedicato

In base al comma 4 dell'articolo 3, come modificato dall'articolo 7 del d.l. n. 187/2010, "ove per il pagamento di spese estranee ai lavori, ai servizi e alle forniture di cui al comma 1 sia necessario il ricorso a somme provenienti da conti correnti dedicati di cui al medesimo comma 1, questi ultimi possono essere successivamente reintegrati mediante bonifico bancario o postale, ovvero con altri strumenti di pagamento idonei a consentire la piena tracciabilità delle operazioni". La previsione deve essere letta in connessione con la facoltà, sancita dal comma 2, di impiegare il conto corrente dedicato anche per pagamenti non riferibili in via esclusiva alla realizzazione degli interventi per i quali è stato rilasciato il CIG.

In detta evenienza, qualora l'operatore economico intenda reintegrare i fondi del conto dedicato, lo potrà fare solo mediante bonifico bancario o postale o con altri strumenti idonei a garantire la tracciabilità, nei termini già esposti.

In particolare, nel caso in cui il conto dedicato ad una commessa pubblica dovesse rimanere "in rosso", – attesa l'impossibilità per l'impresa di provvedere ai relativi pagamenti mediante un conto corrente non dedicato, pena l'applicazione delle sanzioni previste dalla legge n.136/2010 (articolo 6) – non sembra sussistere alcun impedimento normativo al versamento, tramite strumenti che garantiscano la tracciabilità, di somme sul conto corrente interessato, al fine di consentire i necessari pagamenti.

7. Comunicazioni

E' stabilito (articolo 3, comma 7, come modificato) che i soggetti tenuti al rispetto degli obblighi di tracciabilità comunichino alla stazione appaltante:

- gli estremi identificativi dei conti correnti bancari o postali dedicati, con l'indicazione dell'opera/servizio/fornitura alla quale sono dedicati;
- le generalità e il codice fiscale delle persone delegate ad operare sugli stessi;
- ogni modifica relativa ai dati trasmessi.

La comunicazione deve essere effettuata entro sette giorni dall'accensione del conto corrente ovvero, nel caso di conti correnti già esistenti, "*dalla loro prima utilizzazione in operazioni finanziarie relative ad una commessa pubblica*" (cfr. articolo 3, comma 7 come modificato dall'articolo 7, comma 1, lett. a), n. 6 del d.l. n. 187/2010). Si deve, peraltro, ritenere che il termine "utilizzazione" sia stato impiegato nel senso di "destinazione" del conto alla funzione di conto corrente dedicato, dal momento che, sino ad avvenuta comunicazione alla stazione appaltante, non é ipotizzabile l'utilizzo del conto stesso per i pagamenti relativi alla commessa pubblica.

In caso di persone giuridiche, la comunicazione *de qua* deve essere sottoscritta da un legale rappresentante ovvero da un soggetto munito di apposita procura.

L'omessa, tardiva o incompleta comunicazione degli elementi informativi di cui all'articolo 3, comma 7, comporta, a carico del soggetto inadempiente, l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 500 a 3.000 euro (articolo 6, comma 4, della legge n. 136/2010).

Al fine di permettere alle stazioni appaltanti di assolvere all'obbligo di verifica delle clausole contrattuali, sancito dal comma 9 dell'articolo 3, i soggetti tenuti al rispetto delle regole di tracciabilità, tramite un legale rappresentante o soggetto munito di apposita procura, devono inviare alla stazione appaltante copia di tutti i contratti sottoscritti con i subappaltatori ed i subcontraenti della filiera delle imprese a qualsiasi titolo interessate ai lavori, ai servizi e alle forniture.

In base a quanto sopra considerato,

Il Consiglio

Adotta la presente determinazione.

Firmato:

Il Presidente relatore

Giuseppe Brienza

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data: 19 novembre 2010

Il Segretario: Maria Esposito

Nota di Redazione: per ulteriori indicazioni sulla tracciabilità vedi anche la Determinazione n. 10

Allegato 1

Schema della clausola da inserire nel contratto tra stazione appaltante ed appaltatore ai sensi della legge 13 agosto 2010, n. 136 e successive modifiche

Art. (...)

(Obblighi dell'appaltatore relativi alla tracciabilità dei flussi finanziari)

1. L'appaltatore (...) assume tutti gli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari di cui all'articolo 3 della legge 13 agosto 2010, n. 136 e successive modifiche.
2. L'appaltatore si impegna a dare immediata comunicazione alla stazione appaltante ed alla prefettura-ufficio territoriale del Governo della provincia di (...) della notizia dell'inadempimento della propria controparte (subappaltatore/subcontraente) agli obblighi di tracciabilità finanziaria.

Schema della clausola da inserire nel contratto tra appaltatore e subappaltatore/subcontraente ai sensi della legge 13 agosto 2010, n. 136 e successive modifiche

Art. (...)

(Obblighi del subappaltatore/subcontraente relativi alla tracciabilità dei flussi finanziari)

1. L'impresa (...), in qualità di subappaltatore/subcontraente dell'impresa (...) nell'ambito del contratto sottoscritto con l'Ente (...), identificato con il CIG n. (...)/CUP n. (...), assume tutti gli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari di cui all'articolo 3 della legge 13 agosto 2010, n. 136 e successive modifiche.
2. L'impresa (...), in qualità di subappaltatore/subcontraente dell'impresa (...), si impegna a dare immediata comunicazione all'Ente (...) della notizia dell'inadempimento della propria controparte agli obblighi di tracciabilità finanziaria.
3. L'impresa (...), in qualità di subappaltatore/subcontraente dell'impresa (...), si impegna ad inviare copia del presente contratto all'Ente (...).

Determinazione n. 9 del 22 Dicembre 2010

Questioni interpretative concernenti le procedure di gara per l'affidamento del servizio di realizzazione, erogazione, monitoraggio e rendicontazione di *voucher* sociali

1. Le politiche di *welfare* basate sull'impiego di *voucher* sociali

Sono state portate all'attenzione dell'Autorità alcune problematiche concernenti le procedure di gara per l'affidamento del servizio di realizzazione, erogazione, monitoraggio e rendicontazione dei titoli rappresentativi di contributi sociali a sostegno del reddito di determinate categorie di soggetti.

In linea generale, si tratta di una serie di servizi prodromici all'erogazione di prestazioni socio-assistenziali e/o scolastiche mediante l'utilizzo dei cosiddetti *voucher* socio-assistenziali o di servizio, finalizzati al supporto del reddito di particolari categorie di soggetti deboli, in condizioni di possibile disagio sociale o, comunque, di ristrettezza finanziaria (quali anziani, minori e famiglie disagiate, disabili). Il *voucher* sociale è quindi un titolo di acquisto corrispondente ad un determinato valore monetario, che legittima il beneficiario, individuato dal comune in base a requisiti stabiliti, ad ottenere beni o servizi in strutture o aziende accreditate presso gli enti titolari del servizio.

Il riferimento normativo, a livello nazionale, è costituito dall'art. 17, l. 8 novembre 2000, n. 328 (legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), secondo cui i comuni possono prevedere la concessione, su richiesta dell'interessato, «di titoli validi per l'acquisto di servizi sociali dai soggetti accreditati del sistema integrato di interventi e servizi sociali ovvero come sostitutivi delle prestazioni economiche diverse da quelle correlate al minimo vitale previste dall'articolo 24, comma 1, lettera a), numeri 1) e 2), della presente legge, nonché dalle pensioni sociali di cui all'articolo 26 della legge 30 aprile 1969, n. 153, e successive modificazioni, e dagli assegni erogati ai sensi dell'articolo 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335». Le regioni sono chiamate a disciplinare i criteri e le modalità per la concessione dei titoli «nell'ambito di un percorso assistenziale attivo per la integrazione o la reintegrazione sociale dei soggetti beneficiari, sulla base degli indirizzi del Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali».

Tali iniziative si inseriscono in un processo di progressiva introduzione, da parte delle normative regionali, di nuovi modelli gestionali delle politiche di *welfare*, volti a rendere flessibili ed innovativi i servizi alla persona, nel tentativo di coniugare efficienza produttiva, efficacia ed economicità degli interventi.

I buoni sociali o *voucher*, in particolare, costituiscono strumenti alternativi alla concessione di contributi economici in denaro e sono concretamente rappresentati da *card* elettroniche o buoni cartacei, validi come titoli di identificazione e legittimazione, affinché i beneficiari possano accedere, a condizioni agevolate, ad una rete di punti di vendita e/o strutture accreditati per l'acquisto di prodotti o la fruizione di servizi, previamente individuati dall'ente erogante.

Attraverso il sostegno alla rete di offerta, l'utilizzo dei *voucher* contribuisce alla differenziazione, ampliamento e specializzazione del mercato dei servizi sociali, favorendo il sostegno della cura e dell'assistenza dei soggetti fragili, orientando, al contempo, il contributo pubblico verso impieghi "meritevoli", in grado di contrastare fenomeni di emarginazione e di nuove povertà, in vista del benessere globale dei soggetti beneficiari.

Lo strumento centrale di tale disegno, finalizzato ad ampliare, dal punto di vista quantitativo e qualitativo, la gamma dei servizi offerti e dei soggetti abilitati a fornirli è rappresentato dall'istituto dell'accreditamento. L'art. 11, comma 3, l. n. 328/2000 prevede, infatti, che i comuni siano chiamati ad autorizzare e ad accreditare – sulla base del possesso dei requisiti fissati dalla normativa nazionale, regionale e della regolamentazione locale – il complesso dei servizi e delle strutture, siano esse pubbliche o private, ed a remunerare le prestazioni erogate in base a tariffe determinate con criteri fissati dalle Regioni. In quest'ottica, il modello "accreditamento-*voucher*" sta divenendo un modello generale di riforma del *welfare*, dal momento che il campo di applicazione è potenzialmente esteso a diversi ambiti: da quello sociale e socio sanitario, a quello formativo, all'istruzione universitaria, alle politiche di impiego ed alle altre politiche dei servizi

alla persona.

La concreta attuazione del modello contempla il ricorso a varie forme di sostegno, che, proprio in ragione della innovatività del modello, non consentono una rigida classificazione. Tra le tipologie di strumenti che si vanno maggiormente consolidando nella prassi possono distinguersi le seguenti:

- *Voucher socio-sanitari*: sono titoli in formato cartaceo od elettronico, utilizzabili per contribuire alle cure domiciliari di anziani, minori e disabili, attraverso i quali l'ente erogante trasferisce risorse alle famiglie, garantendo l'accesso ai servizi domiciliari forniti da una rete di soggetti accreditati; questi strumenti costituiscono l'approdo del processo di esternalizzazione dei servizi domiciliari integrati a favore di operatori pubblici e privati accreditati che si muovono in regime di concorrenza.
- *Voucher infanzia*: sono titoli in formato cartaceo o elettronico, utilizzabili per contribuire al sostegno economico/educativo e destinati alle famiglie con bambini in età prescolare per l'accesso agevolato a cure mediche o strutture educative.
- *Carte acquisti/voucher di servizio propriamente detti*: sono titoli in formato cartaceo o elettronico polivalenti, non discriminanti e fruibili in diversi ambiti di utilizzo per sovvenzionare gli acquisti di soggetti svantaggiati o di categorie di soggetti comunque ritenute meritevoli di particolare tutela. Questi ultimi strumenti si contraddistinguono, quindi, poiché offrono ai beneficiari una forma di compartecipazione alla spesa per servizi rivolti al soddisfacimento di specifiche finalità, rispondenti ad esigenze condivise dall'ente erogante. A tale categoria devono ascriversi, ad esempio, (i) i cosiddetti *voucher* di conciliazione volti a rendere compatibili fabbisogni formativi e/o esigenze lavorative con vincoli di carattere familiare come, ad esempio, la cura di anziani e minori; (ii) i cosiddetti buoni scuola o *voucher* formativi destinati alla copertura totale o parziale dei costi dei servizi accessori all'istruzione (quali, a titolo esemplificativo, cartolerie, librerie, negozi di informatica, vacanze studio, ottici, grandi magazzini, mensa scolastica, trasporti, servizi erogati dai comuni, dalle scuole pubbliche e paritarie, retta delle scuole paritarie).

Con riguardo all'ultima delle categorie sopra descritte ed in particolare alle carte acquisti, sono emerse nell'ambito dell'attività di vigilanza dell'Autorità alcune difficoltà applicative e dubbi interpretativi concernenti la corretta qualificazione dei servizi oggetto della gara (con riferimento all'allegato II A ovvero all'allegato II B, d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, nel seguito Codice dei contratti), la determinazione del valore degli appalti alla luce delle modalità di remunerazione dell'appaltatore, nonché l'individuazione dei requisiti di partecipazione.

L'Autorità, data la novità delle questioni prospettate, ha esperito una procedura di consultazione pubblica degli operatori del settore e delle amministrazioni interessate al fine di adottare il presente atto a carattere generale, che offre indicazioni operative per i futuri affidamenti (la procedura di consultazione è consultabile sul sito dell'Autorità all'indirizzo: <http://www.avcp.it/portal/public/classic/Comunicazione/ConsultazioniOnline>).

2. L'esternalizzazione della gestione del processo di erogazione dei *voucher* e la qualificazione dell'appalto

L'introduzione dei titoli per l'acquisto di servizi sociali, nonché l'esigenza di garantirne una piena operatività e l'implementazione dei servizi connessi e agli stessi funzionali, hanno comportato la necessità di reperire sul mercato operatori capaci di realizzare ed erogare i *voucher*, nonché di fornire tutti i servizi di supporto (ad esempio, monitoraggio e rendicontazione).

Gli enti concedenti, quindi, optano generalmente per l'esternalizzazione della gestione dell'intero processo di erogazione e fruizione dei *voucher*. L'*outsourcing*, infatti, permette alle amministrazioni di focalizzare l'attenzione sulle funzioni strategiche di definizione del modello di *welfare* e dei fruitori di servizi aggiuntivi di monitoraggio e di rendicontazione della spesa.

In proposito si deve operare anzitutto una fondamentale distinzione tra *voucher* sociali volti a legittimare l'accesso a prestazioni educative, socio-assistenziali e socio-sanitarie presso *caregivers* accreditati (quali, cooperative, asili nido, organizzazioni no profit, ecc.) e *voucher* sociali finalizzati al sostegno del reddito per l'acquisto di prodotti presso esercizi commerciali accreditati (negozi, alimentari, farmacie, cartolerie, ecc.).

Nel primo caso, infatti, è di regola la stazione appaltante, con un bando di accreditamento, a

selezionare a monte i soggetti erogatori. Pertanto, il *network* di prestatori di servizi accreditati (PSA) è precostituito dalla stazione appaltante rispetto alla successiva fase di gestione (che viene affidata all'appaltatore selezionato mediante gara) e non sussiste la possibilità di richiedere a tali soggetti commissioni o sconti sul valore nominale dei titoli.

Nel secondo caso, invece, è, di norma, lo stesso appaltatore che procede all'individuazione dei soggetti che entrano a far parte del *network* e le prestazioni da questi erogate hanno in parte natura commerciale, consistendo nella vendita di beni e servizi (privi intrinsecamente del carattere socio-assistenziale).

La rete dei soggetti convenzionati può comprendere principalmente esercizi pubblici (ad esempio istituzioni scolastiche o paritarie, comuni, soggetti erogatori di trasporti, musei ecc.), oltre che alcune tipologie di esercizi commerciali (ad esempio cartolerie, librerie, ottiche).

Le attività richieste dalle stazioni appaltanti nei bandi di gara relativi a tale tipologia di *voucher* possono essere molteplici e comprendere:

- l'acquisizione e la gestione dei *database* dei beneficiari per la produzione dei titoli di accesso, per la gestione dei pagamenti e per il monitoraggio degli accessi;
- la produzione, personalizzazione e distribuzione dei titoli, ivi inclusa la fornitura della piattaforma tecnologica per l'emissione dei titoli;
- la gestione documentale, amministrativa e contabile della rete degli erogatori e, in particolare, la gestione del processo di affiliazione al *network* di vendita e/o di erogazione delle categorie di esercenti o professionisti, da individuare o previamente individuati dalla stazione appaltante, nonché la gestione del processo di rimborso dei titoli;
- la fornitura di supporti *software* e/o *hardware* necessari al funzionamento del servizio (abilitazione delle carte, caricamento dei contributi, monitoraggio e rendicontazione del servizio, ecc.);
- la promozione sul territorio e l'animazione del *network* degli esercenti e dei beneficiari;
- le attività connesse all'*helpdesk* e all'assistenza della stazione appaltante;
- la formazione del personale della stazione appaltante dedicato all'utilizzo della strumentazione fornita;
- l'elaborazione, produzione e distribuzione dei dati di rendicontazione.

I servizi prestati dall'appaltatore sono, quindi, sia di natura informatica che di natura logistica e/gestionale, con particolare riferimento alla costituzione ed alla gestione del *network*.

Tali servizi possono pertanto essere ricondotti nel novero dei servizi prioritari di cui all'allegato II A del Codice dei contratti, con conseguente applicazione integrale delle regole di aggiudicazione di cui al Codice stesso, in relazione alla soglia di valore dell'appalto. Ai fini della qualificazione non si ritiene corretta la riconduzione di tali servizi alle finalità per cui i destinatari usufruiscono dei *voucher*, in quanto tali prestazioni vengono esclusivamente finanziate dall'amministrazione al fine di indirizzare i consumi di determinati soggetti verso impieghi ritenuti meritevoli. Ciò che rileva è, pertanto, l'organizzazione e la gestione tecnica, informatica e logistica del sistema di finanziamento posto in essere tramite i *voucher* sociali.

In altri termini, se quello erogato dietro presentazione del titolo ai beneficiari diretti da alcuni degli erogatori costituisce un servizio sociale di cui all'allegato II B, diversamente deve concludersi per le prestazioni fornite dall'appaltatore alla stazione appaltante, consistendo le stesse nella realizzazione, gestione e rendicontazione del sistema dei titoli di pagamento da spendere nel circuito dei soggetti convenzionati.

3. La definizione dell'importo a base di gara

Com'è noto, la corretta e trasparente determinazione del valore di un appalto pubblico persegue principalmente l'obiettivo di evitare possibili elusioni della normativa comunitaria, sottraendo così la commessa alle regole di pubblicità e di aggiudicazione previste per gli appalti di rilevanza comunitaria.

In merito, il comma 1 dell'art. 29 del Codice dei contratti dispone che «*il calcolo del valore stimato degli appalti pubblici e delle concessioni di lavori o servizi pubblici è basato sull'importo totale pagabile al netto dell'IVA, valutato dalle stazioni appaltanti. Questo calcolo tiene conto dell'importo massimo stimato, ivi compresa qualsiasi forma di opzione o rinnovo del contratto*».

Come anche rilevato dalla Corte di giustizia delle Comunità europee, tale norma implica che, ai

fini della determinazione dell'importo dell'appalto, occorre considerare il punto di vista di un potenziale offerente, per il quale rilevano, oltre al prezzo corrisposto dalla stazione appaltante, anche tutti gli introiti provenienti dai terzi¹.

Quindi, nel caso in cui una parte del costo del servizio venga sostenuta da un soggetto terzo rispetto alla stazione appaltante ed all'appaltatore, occorre prendere in considerazione anche tali proventi ai fini della definizione dell'importo massimo stimato a base di gara.

Nell'ipotesi in cui tra i compiti assegnati all'appaltatore rientri il processo di creazione del *network* di PSA ovvero in tutte le ipotesi in cui si viene comunque a determinare un rapporto a struttura trilaterale (stazione appaltante / appaltatore / soggetto erogatore), le modalità di remunerazione dell'appaltatore possono includere:

1. un corrispettivo versato in via diretta dalla stazione appaltante a fronte di tutte le prestazioni svolte dall'appaltatore;
2. un ulteriore e consistente introito derivante dall'attività di convenzionamento degli erogatori e dalla correlata possibilità di richiedere (i) un contributo per l'affiliazione al *network* di prestatori qualificati e/o (ii) uno sconto sul prezzo al momento della presentazione dei titoli all'incasso.

Pertanto, qualora il capitolato speciale offra la possibilità di applicare una commissione ai titoli di spesa presentati per il rimborso e/o di richiedere un contributo al momento del convenzionamento dei PSA, questi proventi devono essere computati ai fini della determinazione dell'importo a base di gara.

È necessario quindi che l'ente concedente stimi anticipatamente, sulla base ad esempio dell'esperienza pregressa e dell'estensione materiale e temporale del servizio, i flussi di cassa attesi dalla gestione del *network* convenzionato ed indichi gli stessi, ancorché in via presuntiva, nel bando/avviso pubblico. La corretta individuazione nel bando del valore dell'affidamento è cruciale sia ai fini della ponderazione della congruità dei requisiti speciali di partecipazione sia ai fini del superamento delle soglie di rilevanza comunitaria, in relazione al livello di remuneratività del contratto (cfr., *ex multis*, deliberazione n. 13/2010 e deliberazione n. 93/2009).

Di conseguenza, anche nei casi in cui la stima debba basarsi necessariamente su approssimazioni, la stazione appaltante sarà tenuta ad applicare un metodo di calcolo che non trascuri la rilevanza economica sostanziale del contratto, eventualmente sperando in via preventiva opportune indagini di mercato. Inoltre, il meccanismo di remunerazione deve essere oggetto di adeguata e puntuale descrizione nei bandi di gara, al fine di consentire agli operatori di mercato potenzialmente interessati di valutare la complessiva redditività del servizio.

Ovviamente, diversa valutazione va effettuata nel caso in cui la stazione appaltante preveda nel bando di gara un espresso divieto per l'appaltatore di chiedere un contributo da parte dei soggetti erogatori dei servizi: in tale ipotesi l'importo a base di gara è rappresentato esclusivamente dal prezzo massimo che la stazione appaltante è disposta a corrispondere, quantificato applicando le ordinarie regole di calcolo di cui all'articolo 29 del Codice dei contratti.

4. I requisiti di partecipazione e criteri di aggiudicazione

Ulteriori indicazioni si rendono necessarie con riguardo ai requisiti di partecipazione ed ai criteri di aggiudicazione.

In linea di massima, vale quanto più volte osservato in relazione alla distinzione che, tendenzialmente, deve sussistere tra requisiti soggettivi di partecipazione alla gara e elementi oggettivi di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa (sul punto cfr. determinazione n. 4/2009 e n. 5/2010, nonché i numerosi pareri espressi sul tema nell'ambito del cosiddetto "precontenzioso").

Con specifico riguardo al settore in esame, per quanto concerne la capacità economica e finanziaria dei prestatori di servizi, attesa la novità dei servizi in parola, porre come requisito di partecipazione un fatturato specifico maturato nel settore – requisito attualmente posseduto solo da pochi soggetti – rischia di determinare una barriera all'ingresso nel nuovo mercato, restringendo di fatto la concorrenza.

La richiesta di servizi analoghi a quelli in questione, commisurati al valore stimato dell'appalto, potrebbe al contrario favorire l'ingresso di imprese che hanno maturato esperienze affini alle prestazioni oggetto del contratto da affidare, garantendo comunque alla stazione appaltante una

corretta gestione della complessa attività organizzativa ed operativa presupposta dalla regolare esecuzione delle prestazioni in siffatti contesti.

Sempre in un'ottica di più ampia tutela della concorrenza, si ritiene che, ai fini del possesso della rete di esercizi convenzionati eventualmente richiesto nell'ambito degli elementi di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, è opportuno che la stazione appaltante non consideri la rete degli operatori di cui la società emittitrice dispone al momento della presentazione dell'offerta, bensì richieda l'assunzione, da parte del concorrente, dell'impegno all'attivazione della rete stessa entro un congruo termine dal momento dell'aggiudicazione fissato in sede di bando a pena di decadenza dell'aggiudicazione.

Ovviamente, tale impegno deve essere, prima della sottoscrizione del contratto, adeguatamente comprovato. Al riguardo, si ritiene opportuno che la documentazione probatoria da produrre venga individuata già nella *lex specialis* sia per garantirne la conoscibilità ai partecipanti sia per evitare contestazioni a valle dell'aggiudicazione nascenti da prescrizioni eccessivamente generiche.

È, inoltre, necessario, al fine di garantire la funzionalità e capillarità della rete stessa, che venga individuato a priori, da parte della stazione appaltante, un numero di esercizi da convenzionare adeguato al numero ed alla localizzazione dei soggetti beneficiari dei *voucher*.

Per quanto riguarda il criterio di aggiudicazione del contratto che, come si è prima sottolineato, si ritiene debba essere quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, l'aspetto del prezzo va ricondotto nei due casi prima illustrati alla riduzione offerta nei riguardi del contributo previsto per l'attività e, ove previsto, alla riduzione percentuale che è possibile richiedere alla rete di esercizi commerciali: il che comporta che deve essere indicata nel bando la relativa percentuale massima richiedibile alla rete.

In base a quanto sopra considerato,

il Consiglio

adotta la presente determinazione.

Firmato

Il Relatore: Alessandro Botto

Il Presidente: Giuseppe Brienza

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data: 23 dicembre 2010

Il Segretario: Adele Fioroni

¹ Cfr. Sentenza della Corte di Giustizia CE del 18 gennaio 2007, causa C-220/05. Sul punto si veda anche la sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, 7 aprile 2006, n. 1893.

Determinazione n. 10

del 22 Dicembre 2010

ULTERIORI INDICAZIONI SULLA TRACCIABILITA' DEI FLUSSI FINANZIARI
(Art. 3, legge 13 agosto 2010, n. 136, come modificata dal decreto legge 12 novembre 2010, n. 187 convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2010, n. 217)

Premessa

Il presente atto fa seguito alla determinazione n. 8 adottata dall'Autorità lo scorso 18 novembre e recante *"Prime indicazioni sulla tracciabilità finanziaria ex art. 3, legge 13 agosto 2010, n. 136, come modificato dal d.l. 12 novembre 2010, n. 187"*.

L'Autorità, attesa anche la conversione con legge 17 dicembre 2010, n. 217 del decreto legge n. 187 del 12 novembre 2010, di modifica della legge 13 agosto 2010, n. 136 e considerate le numerose richieste di chiarimenti pervenute, ha ritenuto di emanare ulteriori indicazioni operative per la concreta attuazione degli obblighi di tracciabilità, avuto riguardo alle problematiche di maggior rilievo segnalate da stazioni appaltanti ed operatori economici.

1. Regime transitorio

Alla luce del quadro normativo risultante dalle modifiche apportate alla legge n. 136/2010, gli obblighi di tracciabilità trovano immediata ed integrale attuazione in relazione ai contratti (e subcontratti da essi derivanti) sottoscritti dopo il 7 settembre 2010, ancorché relativi a bandi pubblicati prima del 7 settembre 2010. Tali contratti devono recare sin dalla sottoscrizione le nuove clausole sulla tracciabilità.

Per quanto concerne, invece, i contratti sottoscritti prima della data menzionata (7.9.2010), l'articolo 6 comma 2 del d.l. n. 187/2010, come modificato dalla legge n. 217/2010, prescrive che gli stessi siano adeguati alle norme sulla tracciabilità entro centottanta giorni *"dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto"*.

Accogliendo l'auspicio espresso dall'Autorità, il citato comma 2 prevede, poi, che tali contratti, ai sensi dell'articolo 1374 del codice civile (c.c.), *"si intendono automaticamente integrati con le clausole di tracciabilità previste dai commi 8 e 9 del citato articolo 3 della legge n.136 del 2010 e successive modificazioni"*. L'articolo 1374 c.c. stabilisce che il contratto obbliga le parti non solo a quanto è nel medesimo espresso, ma anche a tutte le conseguenze che ne derivano secondo la legge, o, in mancanza, secondo gli usi e l'equità.

Con specifico riguardo agli obblighi di tracciabilità, in conseguenza di tale previsione, qualora alla scadenza del periodo transitorio le parti non abbiano proceduto ad adeguare i contratti su base volontaria, detti contratti saranno automaticamente integrati senza necessità di sottoscrivere atti negoziali supplementari e/o integrativi.

Il meccanismo di integrazione automatica, valido sia per i contratti principali che per i contratti a valle, è quindi idoneo ad evitare la grave conseguenza della nullità assoluta dei contratti sprovvisti delle clausole della tracciabilità alla scadenza del periodo transitorio, sancita dal comma 8 dell'articolo 6 della legge n. 136/2010, consentendo altresì di abbattere gli elevati costi connessi.

L'integrazione automatica dei contratti semplifica, inoltre, gli oneri di controllo posti in capo alle stazioni appaltanti dal comma 9 dell'articolo 3 della legge n. 136/2010, per i contratti antecedenti alla data del 7 settembre u.s. ed in corso di esecuzione alla scadenza del periodo transitorio, dal momento che anch'essi, come osservato, devono intendersi automaticamente emendati in senso conforme ai nuovi obblighi di tracciabilità. Al riguardo, si suggerisce alle stazioni appaltanti, per i contratti in corso di esecuzione alla scadenza del periodo transitorio, di inviare agli operatori economici una comunicazione con la quale si evidenzia l'avvenuta integrazione automatica del contratto principale e dei contratti da esso derivati e, al contempo, si procede alla comunicazione del CIG, laddove non precedentemente previsto.

Da ultimo, è opportuno ribadire che, fino alla scadenza del periodo transitorio, resta ferma la

possibilità di effettuare tutti i pagamenti richiesti in esecuzione del contratto, anche se il relativo contratto risulti sprovvisto della clausola di tracciabilità e privo di CIG.

2. Ambito di applicazione

In linea generale, si rammenta che la *ratio* delle norme dettate dalla legge n. 136/2010 è quella di prevenire infiltrazioni malavitose e di contrastare le imprese che, per la loro contiguità con la criminalità organizzata, operano in modo irregolare ed anticoncorrenziale. A tal fine, tra l'altro, la legge prevede che i flussi finanziari, provenienti da soggetti tenuti all'osservanza del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (nel seguito, Codice dei contratti) e diretti ad operatori economici aggiudicatari di un contratto di appalto di lavori, servizi o forniture, debbano essere tracciati, in modo tale che ogni incasso e pagamento possa essere controllato *ex post*.

L'articolo 3, comma 1, della legge n. 136/2010 stabilisce che le norme sulla tracciabilità dei flussi finanziari si applicano agli appaltatori, subappaltatori e subcontraenti della filiera delle imprese, pertanto, assume fondamentale importanza la nozione di appalto (e, di riflesso, quella di appaltatore).

Nel codice civile, all'articolo 1655, il contratto di appalto è definito come *“il contratto col 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”*.

Nel Codice dei contratti, all'articolo 3, comma 6, accogliendo la nozione di derivazione comunitaria, l'appalto pubblico è definito come il contratto a titolo oneroso, stipulato per iscritto tra una stazione appaltante o un ente aggiudicatore e uno o più operatori economici, avente per oggetto l'esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti, la prestazione di servizi come definiti dal codice stesso.

Come già affermato nella determinazione n. 8 del 2010 di questa Autorità, quindi, le norme sulla tracciabilità dei flussi finanziari si applicano in tutti i casi in cui sia stipulato un contratto d'appalto pubblico tra operatore economico e committente pubblico, indipendentemente dall'esperimento o meno di una gara per l'affidamento dell'opera o del servizio e senza deroghe per gli appalti di modico valore.

Ugualmente, la disposizione si applica ai concessionari di lavori pubblici e di servizi, dal momento che la normativa comunitaria ed il Codice dei contratti definiscono la concessione quale *“contratto a titolo oneroso, concluso in forma scritta, ... che presenta le stesse caratteristiche di un appalto pubblico ... ad eccezione del fatto che il corrispettivo .. consiste unicamente nel diritto di gestire l'opera (o i servizi) o in tale diritto accompagnato da un prezzo...”*.

Si precisa che, per quanto riguarda i corrispettivi incassati dai concessionari di servizio pubblico, corrisposti dagli utenti (ad esempio TARSU), gli stessi possono essere versati con qualsiasi strumento di pagamento, ivi incluso il contante. Detti pagamenti devono, comunque, essere effettuati sul conto corrente dedicato, indicato dal concessionario al committente.

Sulla base di tali considerazioni, la normativa sulla tracciabilità si applica, in prima battuta, ai contratti di concessione e di appalto posti in essere dalle stazioni appaltanti, dagli enti aggiudicatori e dai soggetti aggiudicatori aventi ad oggetto l'acquisizione di lavori, servizi e forniture e sottoposti alla disciplina del Codice dei contratti.

Al contrario, deve ritenersi escluso dell'ambito di applicazione della tracciabilità il trasferimento di fondi da parte delle amministrazioni dello Stato in favore di soggetti pubblici (anche in forma societaria) per la copertura di costi relativi all'attività espletate in funzione del ruolo istituzionale da essi ricoperto *ex lege*, anche perché tale trasferimento di fondi è comunque tracciato.

Sono, invece, inclusi i flussi finanziari derivanti dai contratti stipulati dalle imprese pubbliche nell'ambito dei settori “speciali” individuati dalla direttiva 2004/17/CE e dal Codice, parte III, mentre sono da ritenersi esclusi i contratti di diritto privato stipulati dalle imprese pubbliche al di fuori di tali attività. Tale conclusione appare estendibile anche ai contratti che si riferiscono ad attività sottratte successivamente, in base ad una decisione della Commissione europea, al campo di applicazione della direttiva 2004/17/CE e del Codice in quanto *“direttamente esposti alla concorrenza”* (articolo 30 della direttiva 2004/17/CE e articolo 219 del Codice dei contratti).

Recentemente, ad esempio, tale è il caso dei contratti destinati all'attività di generazione di energia elettrica per la “Zona Nord” di cui alla Decisione della Commissione 2010/403/UE del 14 luglio 2010 recepita con Decreto 5 agosto 2010 della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento politiche comunitarie.

Al fine di evitare elusioni della normativa sulla tracciabilità, quest'ultima trova altresì

applicazione ai flussi finanziari relativi a contratti di appalto affidati direttamente da un ente aggiudicatore o da un concessionario di lavori pubblici ad imprese collegate, ai sensi, rispettivamente, degli articoli 218 e 149 del Codice dei contratti.

2.1 Contratti di servizi esclusi di cui al Titolo II, parte I, del Codice dei contratti

La normativa sulla tracciabilità trova applicazione anche con riguardo ai contratti esclusi di cui al Titolo II, parte I, del Codice dei contratti, purché gli stessi siano riconducibili alla fattispecie dell'appalto. Ad esempio, sono da ritenersi sottoposti alla disciplina sulla tracciabilità gli appalti previsti dagli articoli 16 (contratti relativi alla produzione e al commercio di armi, munizioni e materiale bellico), 17 (contratti segreti o che si esigono particolari misure di sicurezza) e 18 (contratti aggiudicati in base a norme internazionali).

Parimenti, devono ritenersi sottoposti alla disciplina sulla tracciabilità gli appalti di servizi non prioritari compresi nell'allegato II B a cui, come è noto, si applicano, solo alcune disposizioni del Codice dei contratti. A titolo esemplificativo, si osserva che l'acquisto da parte di una stazione appaltante di corsi di formazione per il proprio personale configura un appalto di servizi, rientrante nell'allegato II B, categoria 24 e, pertanto, comporta l'assolvimento degli oneri relativi alla tracciabilità. Il rapporto tra l'operatore economico che organizza i corsi formativi ed i docenti esterni coinvolti, a seguito di contratti d'opera per prestazioni occasionali, invece, è assimilabile all'ipotesi prevista dall'articolo 3, comma 2 della legge n. 136/2010: ne discende che i trasferimenti di denaro conseguenti possono essere esentati dall'indicazione del CIG e del CUP, ferma restando l'osservanza delle altre disposizioni.

Alcune puntualizzazioni si rendono necessarie con riguardo all'articolo 19, comma 1 del Codice dei contratti. Quest'ultimo contempla una molteplicità di figure contrattuali eterogenee, non tutte qualificabili come contratti d'appalto. A titolo esemplificativo, gli obblighi di tracciabilità non si estendono ai contratti di lavoro conclusi dalle stazioni appaltanti con i propri dipendenti (articolo 19, comma 1, lett. e) ed alle figure agli stessi assimilabili (ad esempio, la somministrazione di lavoro con le pubbliche amministrazioni, disciplinata dagli articoli 20 e ss. del decreto legislativo del 10 settembre 2003 n. 276, così come il lavoro temporaneo ai sensi della legge 24 giugno 1997 n. 196). Parimenti esclusi dal perimetro di applicazione della tracciabilità sono i contratti aventi ad oggetto l'acquisto o la locazione di terreni, fabbricati esistenti o altri beni immobili o riguardanti diritti su tali beni (articolo 19, comma 1, lett. a), nonché concernenti i servizi di arbitrato e conciliazione (articolo 19, comma 1, lett. c). Sono invece soggetti alla tracciabilità i contratti pubblici di cui all'articolo 19, comma 1 che sono appalti di servizi, quali i servizi finanziari menzionati alla lettera a), secondo periodo, ed i contratti di ricerca e sviluppo di cui alla lettera f). Quanto al secondo comma dell'articolo 19, lo stesso esclude l'applicazione del Codice dei contratti agli *"appalti pubblici di servizi aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore ad un'altra amministrazione aggiudicatrice o ad un'associazione o consorzio di amministrazioni aggiudicatrici, in base ad un diritto esclusivo di cui esse beneficiano in virtù di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative pubblicate, purché tali disposizioni siano compatibili con il trattato"*.

Si ritiene, al riguardo, in considerazione della *ratio* della legge n. 136/2010, che detti appalti non siano soggetti agli obblighi di tracciabilità in quanto contenuti in un perimetro pubblico, ben delimitato da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, tali da rendere *ex se* tracciati i rapporti, anche di natura finanziaria, intercorrenti tra le amministrazioni aggiudicatrici (per un esempio di soggetti rientranti in tale previsione normativa, si veda la sentenza del TAR Toscana n.1042/2010).

2.2 Amministrazione diretta e cottimo fiduciario, affidamenti in house e società miste

Gli obblighi di tracciabilità non trovano applicazione nel caso di svolgimento di prestazioni di lavori, servizi e forniture in economia tramite amministrazione diretta *ex* articolo 125, comma 3, del Codice dei contratti. Tale ipotesi si configura quando la stazione appaltante provvede all'esecuzione con materiali e mezzi propri o appositamente noleggiati o acquistati e con personale proprio, sotto la direzione del responsabile del procedimento. Il ricorso all'istituto in commento non integra, pertanto, la fattispecie del contratto d'appalto con un operatore economico.

Diversamente, sono soggette alla tracciabilità le procedure di cottimo fiduciario.

Devono ritenersi escluse dall'ambito di applicazione della legge n. 136/2010 anche le movimentazioni di danaro derivanti da prestazioni eseguite in favore di pubbliche amministrazioni da soggetti, giuridicamente distinti dalle stesse, ma sottoposti ad un controllo analogo a quello che le medesime esercitano sulle proprie strutture (cd. affidamenti *in house*), in quanto, come affermato da un orientamento giurisprudenziale ormai consolidato, in tale caso, assume rilievo la modalità organizzativa dell'ente pubblico, risultando non integrati gli elementi costitutivi del contratto d'appalto per difetto del requisito della terzietà. Ai fini della tracciabilità, quindi, non deve essere indicato il CIG. Resta ferma l'osservanza della normativa sulla tracciabilità per le società *in house* quando le stesse affidano appalti a terzi.

Si rileva, inoltre, che la procedura di selezione del socio privato di una società mista con contestuale affidamento del servizio al socio stesso (cd. socio operativo), è soggetta alla tracciabilità, non potendo essere esclusa dall'ambito di applicazione della legge n. 136/2010: conseguentemente, per tale fattispecie, è necessario richiedere il CIG all'Autorità.

2.3 Utilizzo del fondo economale

Come già specificato nella determinazione n. 8 del 2010, per le spese effettuate dai cassieri, utilizzando il fondo economale, deve ritenersi consentito da parte delle stazioni appaltanti l'utilizzo di contanti, nel rispetto della normativa vigente; sono state indicate, ad esempio, le spese relative ai pagamenti di valori bollati, imposte ed altri diritti erariali, spese postali, biglietti di mezzi di trasporto, giornali e pubblicazioni. Si tratta, in sostanza, delle spese che ciascuna amministrazione disciplina in via generale con un provvedimento interno: ad esempio, il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267) stabilisce che il regolamento di contabilità di ciascun ente preveda l'istituzione di un servizio di economato "*per la gestione di cassa delle spese di ufficio di non rilevante ammontare*" (articoli 152 e 153 TUEL). Il regolamento contiene un'elencazione esemplificativa degli acquisti di beni e servizi che rientrano nelle spese minute e di non rilevante entità, necessarie per sopperire con immediatezza ed urgenza ad esigenze funzionali dell'ente (non compatibili con gli indugi della contrattazione e l'emanazione di un provvedimento di approvazione), entro un limite di importo fissato, anch'esso, nel medesimo regolamento; 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.

Le spese ammissibili devono essere, quindi, tipizzate dall'amministrazione mediante l'introduzione di un elenco dettagliato all'interno di un proprio regolamento di contabilità ed amministrazione. Ovviamente, non deve trattarsi di spese effettuate a fronte di contratti d'appalto secondo quanto già specificato; infine, si puntualizza che la corretta qualificazione della singola operazione, da effettuarsi a seconda delle specificità del caso concreto ed alla luce degli ordinari criteri interpretativi, rientra nella responsabilità della stazione appaltante procedente.

A titolo esemplificativo, si può rammentare quanto stabilito dal d.P.R. 4 settembre 2002 n. 254, concernente le gestioni dei consegnatari e dei cassieri delle amministrazioni dello Stato, il quale contempla le disposizioni che il regolamento di ciascun ente deve specificare riguardo la gestione delle spese di modesta entità, contenute entro importi certi e prefissati. Tale regolamento, in particolare, prevede che il cassiere provveda, su richiesta dei competenti uffici, al pagamento delle spese contrattuali e dei sussidi urgenti, nonché delle minute spese di ufficio, nei limiti delle risorse finanziarie. Anche in questo caso, pertanto, le spese ammissibili devono essere tipizzate dall'amministrazione mediante l'introduzione di un regolamento interno, nel rispetto dei propri limiti di spesa ed all'infuori dei contratti di appalto.

2.4 Contratti pubblici di servizi assicurativi ed indennizzi per espropriazioni

Si rendono necessarie alcune puntualizzazioni con riguardo ai risarcimenti eventualmente corrisposti dalle imprese assicuratrici appaltatrici ai soggetti danneggiati dalle stazioni appaltanti assicurate. Tali movimenti finanziari, stante la loro natura di indennizzo a favore di soggetti terzi, estranei al rapporto contrattuale tra appaltante ed appaltatore, devono ritenersi non soggetti agli

obblighi di tracciabilità. E' evidente che detti soggetti non possono essere equiparati agli appaltatori, subappaltatori e subcontraenti della filiera delle imprese a qualsiasi titolo interessati ai lavori, ai servizi e alle forniture pubblici.

Ragioni non dissimili inducono a considerare estranei agli obblighi di tracciabilità le indennità, gli indennizzi ed i risarcimenti dei danni corrisposti a seguito di procedure espropriative, poste in essere da stazioni appaltanti o da enti aggiudicatori. Si ritiene, infatti, che, anche in tal caso, difetti il requisito soggettivo richiesto dal comma 1 dell'articolo 3 della legge n. 136/2010, dal momento che i soggetti espropriati non possono annoverarsi tra quelli facenti parte della filiera delle imprese.

Pertanto, gli indennizzi potranno essere corrisposti con qualsiasi mezzo di pagamento, senza indicazione del CIG e senza necessità di accensione di un conto corrente dedicato, fermi restando i limiti legali all'uso del contante e le disposizioni relative al CUP, ove applicabili.

2.5 Raggruppamenti temporanei di imprese

In base alla definizione di cui all'articolo 3, comma 20, del Codice dei contratti, si intende per "raggruppamento temporaneo" un insieme di imprenditori, o fornitori, o prestatori di servizi, costituito, anche mediante scrittura privata, allo scopo di partecipare alla procedura di affidamento di uno specifico contratto pubblico, mediante presentazione di una unica offerta. Quest'ultima determina la responsabilità solidale dei soggetti raggruppati nei confronti della stazione appaltante, nonché nei confronti del subappaltatore e dei fornitori, tranne che per gli assuntori di lavori scorporabili e, nel caso di servizi e forniture, per gli assuntori di prestazioni secondarie, nei quali la responsabilità è limitata all'esecuzione delle prestazioni di rispettiva competenza, ferma restando la responsabilità solidale del mandatario (articolo 37, comma 5 del Codice dei contratti). Da un punto di vista negoziale, alla base della costituzione dei raggruppamenti vi è un contratto di mandato che gli operatori economici (mandanti) conferiscono ad uno di essi, detto mandatario. Sebbene al mandatario spetti la rappresentanza esclusiva, anche processuale, dei mandanti nei confronti della stazione appaltante per tutte le operazioni e gli atti di qualsiasi natura dipendenti dall'appalto (articolo 37, comma 16), la stazione appaltante può far valere direttamente le responsabilità facenti capo ai mandanti. Inoltre, il rapporto di mandato non determina di per sé organizzazione o associazione degli operatori economici riuniti, ognuno dei quali conserva la propria autonomia ai fini della gestione, degli adempimenti fiscali e degli oneri sociali (art. 37, comma 17). Da tali disposizioni discende che ciascun componente del raggruppamento è tenuto ad osservare, in proprio e nei rapporti con eventuali subcontraenti, gli obblighi derivanti dalla legge n. 136/2010, anche al fine di non interrompere la concatenazione di flussi tracciati tra stazione appaltante e singoli subcontraenti. Pertanto, la mandataria dovrà rispettare nei pagamenti effettuati verso le mandanti le clausole di tracciabilità che andranno, altresì, inserite nel contratto di mandato.

Le medesime considerazioni valgono in relazione ai consorzi ordinari di concorrenti di cui all'articolo 34, comma 1, lett. e) del Codice dei contratti.

Si ritiene che siano sottoposti a tracciabilità anche i flussi finanziari nell'ambito delle società tra i imprese riunite a valle dell'aggiudicazione *ex* articolo 96 del d.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554 (articolo 93 d.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207).

2.6 Cauzioni

Come già chiarito nella determinazione n. 8 del 2010, ai sensi del comma 3 dell'articolo 3 della legge n. 136/2010, possono essere eseguiti con strumenti diversi dal bonifico, purché idonei ad assicurare la piena tracciabilità, i pagamenti per fidejussioni stipulate dagli operatori economici in relazione alla commessa (ad esempio, la cauzione definitiva). Per tali pagamenti, inoltre, non deve essere indicato il CIG/CUP. Resta fermo l'onere di conservare idonea documentazione probatoria.

2.7 Incarichi di collaborazione

Non si ritengono soggetti agli obblighi di tracciabilità gli incarichi di collaborazione *ex* articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165 (*“Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”*). Tale disposizione consente, in presenza di determinati presupposti di legittimità, di ricorrere ad incarichi individuali di natura occasionale e coordinata e continuativa per esigenze cui non si possa far fronte con personale in servizio.

Si tratta di contratti d'opera, previsti dall'articolo 2222 c.c. - che hanno ad oggetto un *facere* a favore del committente, senza vincolo di subordinazione - e con lavoro prevalentemente proprio. Le menzionate collaborazioni sono state definite (cfr. Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, parere 14 gennaio 2009, n. 7) come attività temporanee, altamente qualificate, da porsi in essere in esplicitazione delle competenze istituzionali dell'ente e per il conseguimento di obiettivi e progetti specifici; pertanto, di regola, le collaborazioni esterne operano nell'ambito della c.d. attività di amministrazione attiva tesa a perseguire le finalità proprie dell'ente locale che, altrimenti, per l'assenza di adeguata professionalità, sarebbe impossibile raggiungere. Data la contiguità delle fattispecie contrattuali in esame ed al fine di evitare elusioni della normativa, si raccomanda alle stazioni appaltanti di porre particolare attenzione nell'operare la distinzione tra contratto di lavoro autonomo - la cui disciplina si rinviene nel citato decreto n. 165/2001 - e il contratto di appalto di servizi - disciplinato dal Codice dei contratti e soggetto alle regole di tracciabilità.

2.8 Cessioni di credito

Per quanto riguarda le cessioni di credito, tale strumento di finanziamento, assai utilizzato dalle imprese, potrebbe vanificare le previsioni sulla tracciabilità dei pagamenti se non venisse precisato, almeno contrattualmente, che anche i cessionari dei crediti sono tenuti ad indicare il CIG/CUP e ad anticipare i pagamenti all'appaltatore mediante bonifico bancario o postale sui conti correnti dedicati. La normativa sulla tracciabilità si applica anche ai movimenti finanziari relativi ai crediti ceduti, quindi tra stazione appaltante e cessionario, il quale deve conseguentemente utilizzare un conto corrente dedicato.

3. Richiesta ed indicazione del codice identificativo di gara (CIG) e del codice unico di progetto (CUP)

Secondo quanto già osservato nella determinazione n. 8 del 2010, il CIG rappresenta il codice che identifica il singolo affidamento nell'ambito del progetto, a fronte del quale si esegue il pagamento, mentre il CUP è necessario per assicurare la funzionalità della rete di monitoraggio degli investimenti pubblici, in riferimento ad ogni nuovo progetto di investimento pubblico. Pertanto, si comprende che i due codici rispondono ad esigenze diverse.

La richiesta del CUP è obbligatoria, a prescindere dall'importo e dalla natura della spesa (corrente o in conto capitale), per un "Progetto di investimento pubblico" (articolo 11, legge n. 3/2003), cioè quando si sia in presenza di un complesso di azioni e/o strumenti di sostegno, relativi ad un medesimo quadro economico di spesa, tra di loro collegati da quattro elementi imprescindibili:

- la presenza di un decisore pubblico;
- la previsione di un finanziamento, anche non prevalente, diretto o indiretto, tramite risorse pubbliche;
- la presenza di un obiettivo di sviluppo economico e sociale comune alle azioni e/o agli strumenti di sostegno predetti;
- la previsione di un termine entro il quale debba essere raggiunto l'obiettivo.

In relazione al CIG, è opportuno sottolineare che, prima dell'emanazione della legge n. 136/ 2010, il CIG veniva utilizzato al fine di vigilare sulla regolarità delle procedure di affidamento dei contratti pubblici sottoposti alla vigilanza dell'Autorità.

Il CIG è divenuto ora lo strumento, insieme al CUP, su cui è imperniato il sistema della tracciabilità dei flussi di pagamento; quindi, in considerazione di questa nuova funzione, la richiesta del CIG è obbligatoria per tutte le fattispecie contrattuali di cui al Codice dei contratti, indipendentemente dalla procedura di scelta del contraente adottata e dall'importo del contratto.

Al contrario, il versamento del contributo in favore dell'Autorità rimane dovuto secondo le modalità e l'entità stabilite annualmente con deliberazioni del Consiglio, ai sensi dell'articolo 1, commi 65 e 67 della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

Come sopra rammentato, la *ratio* della norma è tracciare gli incassi provenienti dai contratti di appalto ed i pagamenti che, a fronte di tali incassi, sono effettuati dagli appaltatori verso i soggetti della filiera; l'indicazione dei codici CIG e CUP ha proprio la finalità, insieme alle altre modalità previste dalla legge, di rendere l'informazione "tracciante". Di conseguenza, in caso di pagamenti per prestazioni comprese in subcontratti/forniture che rientrano nella filiera e che siano destinate a più contratti di appalto, ciò che rileva è inserire il CIG afferente al flusso finanziario che viene concretamente movimentato. Quindi, se il flusso finanziario che occorre per pagare quel subcontratto proviene da un contratto d'appalto, è sufficiente indicare quel CIG ancorché la fornitura è materialmente utilizzata per l'esecuzione anche di altri contratti d'appalto. Per quanto riguarda gli acquisiti destinati a magazzino, qualora il flusso finanziario per il pagamento non derivi da un contratto di appalto pubblico, non è ovviamente necessaria l'indicazione di un CIG, fermo restando che tali materiali possono comunque essere impiegati anche per l'esecuzione di appalti pubblici.

In ogni caso, in relazione alla possibile individuazione di soluzioni operative diverse da quelle sopra prospettate, occorre sempre tenere presente la necessità di garantire la più volte richiamata finalità della norma, assicurando la piena tracciabilità dei flussi all'interno della filiera e il controllo *ex post* sui flussi finanziari.

Per quanto concerne, poi, gli acquisti effettuati sulla base di accordi quadro, a cui le pubbliche amministrazioni possono aderire mediante l'emissione di ordinativi di fornitura, si rappresenta quanto segue.

E' necessario che il soggetto sottoscrittore dell'accordo quadro (centrale di committenza) chieda, tramite il Sistema Informativo di Monitoraggio delle Gare (SIMOG), disponibile nell'area Servizi del sito dell'Autorità all'indirizzo <http://www.avcp.it> (cfr. Comunicato del Presidente dell'Autorità del 7 settembre 2010), l'attribuzione di un codice CIG che contraddistingua l'accordo, anche se lo stesso è stato stipulato in data anteriore al 7 settembre 2010, effettuando quella che può definirsi come una richiesta retroattiva di CIG. Tale richiesta retroattiva deve essere avanzata dal soggetto che svolge la funzione di centrale di committenza anche in presenza di un accordo sottoscritto precedentemente alla predisposizione del sistema SIMOG (2006), qualora lo stesso continui ad essere in vigore. Le stesse regole valgono, ovviamente, anche per il caso delle convenzioni quadro stipulate ai sensi dell'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488.

Tutti i contratti attuativi, posti in essere dalle amministrazioni in adesione all'accordo quadro, necessiteranno, poi, dell'emissione di un nuovo CIG ("CIG derivato") che identificherà lo specifico contratto e che sarà richiesto dalle singole amministrazioni le quali lo riporteranno nei rispettivi pagamenti ai fini dell'ottemperanza agli obblighi scaturenti dalla normativa sulla tracciabilità.

Le precisazioni fornite valgono nell'ipotesi in cui il sottoscrittore dell'accordo quadro sia soggetto diverso da quello che effettuerà, in un momento successivo, i singoli ordini/buoni di consegna, comunque denominati. Se, invece, i due soggetti coincidono – e, cioè, il soggetto che stipula l'accordo quadro e il soggetto che pone in essere i singoli ordinativi/buoni a valle – è sufficiente richiedere il CIG solo per l'accordo quadro e riportare tale CIG sul singolo ordine/buono di consegna.

Nel caso di una gara divisa in più lotti (ad esempio gare per l'acquisto dei dispositivi medici e farmaceutici effettuate da ASL o centrali di committenza), dopo che il responsabile del procedimento abbia provveduto ad effettuare la necessaria registrazione presso il SIMOG e, quest'ultimo, abbia attribuito, alla nuova procedura di gara, il numero identificativo univoco, denominato "Numero gara" e, a ciascun lotto, il codice identificativo denominato CIG, per semplificare gli oneri a carico degli operatori economici risultati aggiudicatori di svariati lotti, nei mandati di pagamento è sufficiente indicare il CIG di uno dei lotti per cui si sta procedendo al versamento della somma; ciò evita di dover riportare l'elenco completo di tutti i CIG dei lotti interessati. Rimane tuttavia ferma la prescrizione per cui, nella stipulazione del contratto a valle della aggiudicazione della gara, occorre indicare puntualmente tutti i lotti che l'operatore economico si è aggiudicato ed i relativi CIG.

L'Autorità, al fine di semplificare l'attività delle stazioni appaltanti, garantendo al contempo l'assolvimento degli obblighi di tracciabilità, ha allo studio un sistema che consenta, per i soli affidamenti diretti di servizi e forniture di importo inferiore a 20.000 euro e per quelli di lavori di importo inferiore a 40.000 euro, l'effettuazione di un unico adempimento per un dato intervallo temporale.

E' opportuno, in ultimo, richiamare il divieto di artificioso frazionamento dell'appalto di cui all'articolo 29, comma 4 del Codice dei contratti.

4. Comunicazione degli estremi del conto corrente dedicato

Considerato che un fornitore può avere una molteplicità di contratti stipulati con la medesima stazione appaltante, è ammissibile che lo stesso comunichi il "conto corrente dedicato" una sola volta valevole per tutti i rapporti contrattuali.

Con tale comunicazione l'appaltatore deve segnalare che, per tutti i rapporti giuridici che verranno instaurati con la medesima stazione appaltante (presenti e futuri), si avvarrà - fatte salve le eventuali modifiche successive - di uno o più conti correnti dedicati (indicandone puntualmente gli estremi identificativi) senza necessità di formulare apposite comunicazioni per ciascuna commessa.

Tale forma di comunicazione può essere effettuata sia per le eventuali commesse precedenti al 7 settembre 2010 che per le commesse successive.

5. Ulteriori chiarimenti sui movimenti finanziari

5.1 Cash pooling

I flussi finanziari tra soggetti facenti parte della stessa filiera possono riguardare anche imprese appartenenti ad un medesimo gruppo. Anche in questo caso deve essere assicurata la tracciabilità dei pagamenti tramite il CIG/CUP e l'utilizzo di conti bancari/postali dedicati.

Nel caso in cui, per il regolamento delle transazioni e la gestione della liquidità all'interno di un gruppo, siano utilizzati sistemi di tesoreria accentrata (cash pooling), che prevedono l'effettuazione degli incassi e dei pagamenti su conti bancari di ciascuna società del gruppo con azzeramento e trasferimento dei saldi a fine giornata sui conti della capogruppo, l'obbligo di tracciabilità dei flussi finanziari da e verso soggetti esterni al gruppo è assolto con riferimento alle registrazioni dei pagamenti effettuate sui conti delle singole società. Nel caso di rapporti infragruppo, qualora il cash pooling costituisca una mera facilitazione contabile interna al gruppo societario senza reale fuoriuscita di fondi, tale strumento non sembra essere in contrasto con la normativa sulla tracciabilità. Diversamente, e cioè qualora tale sistema implichi flussi finanziari effettivi a fronte di prestazioni che rientrano tra quelle incluse nella filiera, detto sistema deve costruito in modo da garantire la tracciabilità attraverso l'inserimento del CIG/CUP.

5.2 I movimenti finanziari del comma 2 e del comma 3 dell'articolo 3

Si precisa, anzitutto, che i movimenti finanziari previsti dai commi 2 e 3 dell'articolo 3 riguardano gli operatori privati menzionati al comma 1 e non le stazioni appaltanti.

La legge di conversione n. 217/2010 ha modificato il comma 3 dell'articolo 3, secondo periodo, della legge n. 136 del 2010, elevando a 1.500 euro l'importo massimo delle spese giornaliere relative agli interventi connessi con lavori, servizi o forniture pubblici, per far fronte ai quali è consentito avvalersi di sistemi di pagamento diversi dal bonifico bancario o postale, mantenendo fermo il divieto di impiego del contante e l'obbligo di documentazione della spesa. Per quanto riguarda l'espressione "*spese giornaliere, di importo inferiore o uguale a 1.500 euro*" valgono le indicazioni fornite nella determinazione n. 8 del 2010.

Inoltre, la legge di conversione aggiunge al comma 3 dell'articolo 3 della legge n. 136/2010 un nuovo capoverso: "*L'eventuale costituzione di un fondo cassa cui attingere per spese giornaliere, salvo obbligo di rendicontazione, deve essere effettuata tramite bonifico bancario o postale o altro strumento di pagamento idoneo a consentire la tracciabilità delle operazioni, in favore di uno o più dipendenti.*"

Nella disposizione in commento, quindi, viene prevista la possibilità per gli operatori economici di istituire un fondo cassa cui attingere per effettuare le spese giornaliere; tale fondo può essere costituito a favore di uno o più dipendenti sempre con strumenti idonei ad assicurare la piena tracciabilità delle operazioni; pertanto può essere creato servendosi del bonifico bancario o postale o di altri mezzi considerati equipollenti al fine di consentire la tracciabilità delle operazioni

finanziarie.

Infine, si ritiene opportuno precisare che, secondo quanto già specificato dall'Autorità nella determinazione n. 8 del 2010, il pagamento delle spese, indicate nel comma 3 dell'articolo 3 della legge n. 136/2010, può essere effettuato senza l'indicazione del CIG e del CUP. Ciò considerato, solo in relazione alle spese in commento, è consentito l'utilizzo del servizio di pagamento RID (Rapporti Interbancari Diretti) verso il quale erano state espresse perplessità a motivo dell'impossibilità di apporre i codici CIG e CUP.

In base a quanto sopra considerato,

Il Consiglio

Adotta la presente determinazione.

Firmato:

Il Presidente relatore

Giuseppe Brienza

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data: 23 dicembre 2010

Il Segretario: Adele Fioroni