



Avcp
Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici
di Lavori, Servizi e Forniture

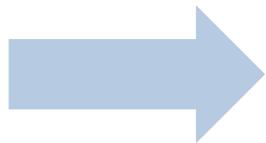
La tracciabilità dei flussi finanziari

Lorenza Ponzone

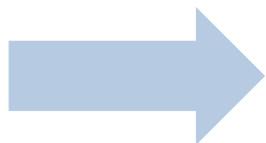
Ufficio Studi, Legislazione e Regolazione del Mercato



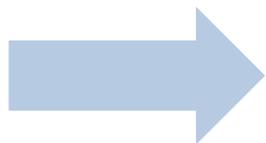
L. 13 agosto 2010 n. 136: piano straordinario antimafia (entrato in vigore il 7 settembre)



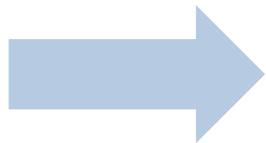
Circolare interpretativa del 9 settembre 2010 del Capo di gabinetto del Ministero dell'Interno



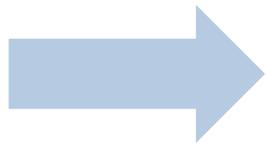
D.L. 12 novembre 2010 n. 187: disposizioni interpretative ed attuative



Determinazione n. 8 del 18 Novembre 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



Legge 17 dicembre 2010, n. 217



Determinazione n. 10 del 22 Dicembre 2010 - Ulteriori indicazioni sulla tracciabilità dei flussi finanziari

**CONTRATTI E SUB-
CONTRATTI
SOTTOSCRITTI DOPO IL
7.9.2010**

**APPLICAZIONE IMMEDIATA ED INTEGRALE: i
contratti devono recare sin dalla sottoscrizione
le clausole di tracciabilità**

**CONTRATTI E SUB-
CONTRATTI
SOTTOSCRITTI PRIMA
DEL 7.9.2010**

**CESSAZIONE
EFFETTI**

**Prima della fine del
periodo transitorio**

**Le norme non si applicano,
ferma restando la possibilità di
adeguamento VOLONTARIO**

**Dopo la fine del
periodo transitorio**

**Le norme si applicano, con
integrazione automatica ex
articolo 6, comma 2, del D.L.
187 come modificato**

- ✓ La legge di conversione ha ampliato il periodo transitorio spostando il termine di 180 giorni dalla data di entrata in vigore della legge 136 a quello della data di entrata in vigore della legge di conversione stessa
- ✓ Ai sensi dell'art.1374 del codice civile, tali contratti si intendono automaticamente integrati con le clausole di tracciabilità previste dai commi 8 e 9 del articolo 3 della legge n.136 del 2010 e successive modificazioni (non vi è più necessità di integrazione espressa)

LATO PUBBLICO

✓ AMMINISTRAZIONI AGGIUDICATRICI

(amministrazioni statali, enti pubblici territoriali, altri enti pubblici non economici, organismi di diritto pubblico, associazioni, unioni e consorzi comunque denominati costituiti da detti soggetti)

✓ ENTI AGGIUDICATORI

(amministrazioni aggiudicatrici, imprese pubbliche, altri soggetti che operano in virtù di diritti speciali o esclusivi concessi loro dall'autorità competente secondo le norme vigenti)

✓ ALTRI SOGGETTI AGGIUDICATORI

(soggetti privati tenuti all'osservanza del Codice)

LATO PRIVATO

- Difficoltà interpretative connesse all'indeterminatezza della nozione di filiera
- **Determina 8/2010**: subappalti e subcontratti stipulati per l'esecuzione, anche non esclusiva, del contratto: in pratica, tutti i soggetti comunque coinvolti nella esecuzione della prestazione principale (d.p.r. 2 agosto 2010 n. 150, regolamento in materia di informazioni antimafia: tutti coloro che intervengono a qualunque titolo nel ciclo di realizzazione dell'opera, anche con noli e prestazioni di servizi, anche di natura intellettuale)
- Il primo "prenditore" deve essere un appaltatore o un concessionario (tralasciando il profilo dei finanziamenti pubblici). Gli altri soggetti della filiera devono essere legati da un rapporto contrattuale con il "primo prenditore" finalizzati all'esecuzione diretta o indiretta del contratto

RATIO DELLA NORMATIVA

- Prevenire infiltrazioni malavitose e contrastare le imprese che, per la loro contiguità con la criminalità organizzata, operano in modo irregolare ed anticoncorrenziale.
- Da ciò discende la necessità di individuare un criterio uniforme di interpretazione della normativa evitando di escludere ipotesi rilevanti

NOZIONE DI APPALTO

Art.
1655 c.c.



Art. 3
C.A.



- ✓ Deve trattarsi di **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.
- ✓ Da ciò consegue che la tracciabilità si applica anche ai **concessionari di lavori pubblici e di servizi**

“ (...) 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 (...)”

AMBITO OGGETTIVO

- Contratti di appalti di lavori, servizi e forniture
- Concessioni di lavori e servizi
- Contratti di partenariato pubblico-privato (incluso il leasing immobiliare)
- Subappalti e subforniture
- Contratti in economia (ad eccezione dell'amministrazione diretta)

CONTRATTI SOGGETTI

- ✓ Contratti esclusi di cui al Titolo II, parte I, del Codice dei contratti, purché gli stessi siano riconducibili alla fattispecie dell'appalto.

Ad esempio, appalti ex articoli 16 (contratti relativi alla produzione e al commercio di armi, munizioni e materiale bellico), 17 (contratti segretati o che si esigono particolari misure di sicurezza) e 18 (contratti aggiudicati in base a norme internazionali).

- ✓ Appalti di servizi non prioritari compresi nell'allegato II B a cui si applicano solo alcune disposizioni del Codice dei contratti.

Ad esempio, l'acquisto di corsi di formazione per il personale è un appalto di servizi allegato II B, categoria 24. 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.

- ✓ Procedura di selezione del socio privato di una società mista con contestuale affidamento del servizio al socio stesso (cd. socio operativo).

CONTRATTI NON SOGGETTI

- ✓ Appalti ex art. 19 co. 2 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.
- ✓ 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”).
- ✓ Svolgimento di prestazioni di lavori, servizi e forniture in economia tramite amministrazione diretta ex articolo 125, comma 3, del Codice dei contratti.
- ✓ Affidamenti in house
- ✓ Risarcimenti corrisposti dalle imprese assicuratrici appaltatrici ai soggetti danneggiati dalle stazioni appaltanti assicurate, nonché indennizzi e risarcimenti dei danni corrisposti a seguito di procedure espropriative, poste in essere da stazioni appaltanti o da enti aggiudicatori.

FONDO ECONOMALE



A fini di
tracciabilità

- ✓ 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).
- ✓ La gestione di tali spese, superando il rigido formalismo delle procedure codificate, avviene secondo modalità semplificate. 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

Non deve trattarsi di spese effettuate a fronte di contratti d'appalto secondo quanto già specificato; inoltre 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

Utilizzo di conti correnti bancari o postali dedicati alle commesse pubbliche, anche in via non esclusiva

- 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**. 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.

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

- La versione originaria della l. 136/2010 era previsto solo lo strumento del bonifico bancario o postale: non era quindi possibile in via interpretativa affiancare altri strumenti a quelli indicati dal legislatore;
- Le modifiche apportate dal D.L. 187/2010 hanno ampliato il novero degli strumenti utilizzabili introducendo il criterio di idoneità a garantire la piena tracciabilità (utilizzo di conti correnti dedicate e apposizione dei codici CIG/CUP);
- Ciò comporta la necessità di verificare, di volta in volta, in assenza di un'enumerazione legislativa/regolamentare, la concreta idoneità del singolo strumento di incasso o di pagamento.

Indicazione negli strumenti di pagamento relativi ad ogni transazione del CIG e, ove obbligatorio ai sensi dell'articolo 11 della l. n. 3/2003 del CUP

- 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 obbligatorio per ogni contratto di lavori, servizi e forniture, a prescindere dall'importo e dalla procedura di affidamento prescelta.
- 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 (cfr. **delibere CIPE** e in particolare, la delibera 27 dicembre 2002, n. 143 ss.mm.)
- ***Il CIG deve essere richiesto dal RUP indipendentemente dalla procedura di gara adottata ed indicato nel bando o nella lettera di invito o comunque nell'ordinativo di pagamento.***

ACQUISTI EFFETTUATI IN BASE AD ACCORDI QUADRO



GARA DIVISA IN PIÙ LOTTI



Comunicato del Presidente del 2 maggio 2011

- ✓ **Semplificazione in termini di dati richiesti**
- ✓ **Semplificazione delle modalità di raccolta dei dati**
- ✓ **Possibilità di ottenere CIG immediatamente utilizzabili prima di trasmettere all'Autorità il dato a corredo:**

- a) contratti di lavori di importo inferiore a € 40.000, ovvero contratti di servizi e forniture di importo inferiore a € 20.000, affidati ai sensi dell'art. 125 del Codice o mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando;
- b) contratti di cui agli articoli 16, 17 e 18 del Codice, indipendentemente dall'importo;
- c) altri contratti esclusi in tutto o in parte dall'ambito di applicazione del Codice fino ad un importo di € 150.000;
- d) contratti 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.

▪ **Pagamenti relativi a**

- ✓ 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.

ART. 3, COMMA 2

▪ **Non deve essere indicato il CIG**

- Oltre agli strumenti equivalenti, 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).

ART. 3, COMMA 3

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

- **Non deve essere indicato il CIG**

- Oltre agli strumenti equivalenti, per tali esborsi possono essere utilizzate le carte di pagamento, purché emesse a valere su un conto dedicato

- Il tetto di ciascuna spesa giornaliera è stato innalzato a **1500 euro**

- Modifiche Senato: **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.**