

# Per stipendi e spese generali uso del conto corrente dedicato ma niente Cup e Cig

Con un'ampia delibera l'Autorità di vigilanza fa il punto sull'applicazione delle norme sulla tracciabilità. Fra i tanti chiarimenti la possibilità di utilizzare strumenti diversi dal bonifico per pagare imposte e contributi (a patto che siano documentabili).

DI ROBERTO MANGANI

**L'**Autorità di vigilanza sui contratti pubblici torna nuovamente sul tema della tracciabilità dei flussi finanziari nei contratti pubblici con la determinazione n. 4 del 7 luglio 2011, che da un lato riprende, in una visione organica, le indicazioni già contenute in due precedenti determinazioni; dall'altro fornisce alcune ulteriori chiavi interpretative in relazione a specifici aspetti che erano rimasti problematici.

In via preliminare l'Autorità ricorda la finalità della disciplina sulla tracciabilità - contenuta nella legge 136/2010 come modificata dalla legge 217/2010 - che è quella di rendere trasparenti le operazioni finanziarie collegate all'utilizzo dei corrispettivi dei contratti pubblici, in modo da consentire un controllo a posteriori sui flussi finanziari originati da denaro pubblico nell'ottica di evitare che tale denaro finisca nelle mani di organizzazioni criminali.

In questa logica è stata introdotta la disciplina sulla tracciabilità che si regge su tre pilastri fondamentali: 1) l'utilizzo di conti correnti dedicati per l'incasso e i pagamenti delle somme relative ai contratti di appalto; 2) il divieto di

utilizzo di denaro contante per i suddetti incassi e pagamenti; 3) l'obbligo di utilizzo di strumenti tracciabili per i pagamenti.

## L'applicazione

Dopo le modifiche apportate

Per i contratti  
sottoscritti prima  
del 7 settembre 2010  
il periodo transitorio  
si è chiuso  
il 17 giugno scorso

dalla legge 187/2010 il profilo dell'entrata in vigore delle norme sulla tracciabilità ha trovato un suo definitivo assestamento. Il principio generale è che tali norme si applicano ai contratti sottoscritti dopo il 7 settembre 2010, anche se il relativo

bando è stato pubblicato in data anteriore, nonché ai relativi subappalti e subcontratti. Questi contratti devono contenere fin dalla loro sottoscrizione la clausola relativa agli obblighi di tracciabilità, a pena di nullità degli stessi.

Devono considerarsi nuovi contratti - sottoposti quindi alla normativa sulla tracciabilità se sottoscritti dopo il 7 settembre 2010 - quelli che hanno a oggetto lavori o servizi complementari o varianti in corso d'opera che superano il quinto d'obbligo, anche se il contratto principale sia stato stipulato prima della suddetta data.

Per i contratti sottoscritti prima del 7 settembre 2010 è previsto un periodo transitorio, trascorso il quale essi devono comunque essere adeguati alla disciplina sulla tracciabilità. Tale periodo transitorio trova scadenza il 17 giugno 2011, essendo peraltro previsto un meccanismo di adeguamento automatico dei contratti alle nuove norme. Ne consegue che se alla suddetta data le parti non abbiano provveduto ad adeguare i contratti, questi ultimi si intendono automaticamente integrati con la nuova disciplina in materia

@ Il testo della delibera dell'Autorità di vigilanza sul nostro sito:

[www.ediliziaeterritorio.ilsole24ore.com](http://www.ediliziaeterritorio.ilsole24ore.com)

## LA DIFFICILE IDENTIFICAZIONE DELLA FILIERA

Dal punto di vista dei contraenti, gli obblighi di tracciabilità - e in particolare l'obbligo di utilizzare conti correnti dedicati - si estende agli appaltatori, ai subappaltatori e ai subcontraenti della filiera delle imprese.

L'esatta perimetrazione della nozione di filiera delle imprese non è agevole. Al riguardo è intervenuta in via interpretativa la legge 217/2010, secondo cui nella suddetta nozione vi rientrano i subappalti di cui all'articolo 118 del Dlgs 163 nonché i subcontratti stipulati per l'esecuzione, anche non esclusiva, del contratto. In particolare con la dizione subcontratti si è inteso fare riferimento all'insieme dei contratti derivati dell'appalto, ancorché non qualificabili come subappalti in senso proprio.

Al di là di questa affermazione di principio, è tutt'altro che agevole definire la nozione di filiera rilevante, cioè individuare quei subcontraenti che, per le caratteristiche della loro prestazione, devono ritenersi sottoposti alle norme in materia di tracciabilità. Al riguardo l'Autorità ha ritenuto di ricorrere al criterio della stretta dipendenza funzionale della prestazione oggetto del subcontratto rispetto a quella dell'appalto principale. Così, vengono fatti rientrare nella disciplina sulla tracciabilità tutti quei subcontratti necessari a qualunque titolo per l'esecuzione del contratto principale ma che presentino con quest'ultimo un nesso di collegamento funzionale. Vanno invece esclusi quei subcontratti che si sostanziano nello svolgimento di attività collaterali che non sono strettamente collegate all'appalto principale.

Per esemplificare, viene ritenuto che nel caso di un appalto di fornitura vanno escluse dalla nozione di filiera rilevante tutte le subforniture destinate a realizzare il prodotto finito, in quanto relative a prestazioni che vengono rese indipendentemente dalla successiva destinazione del prodotto finito. Allo stesso modo vengono considerati sottratti alla disciplina sulla tracciabilità i contratti finalizzati all'acquisto di beni che vengono a formare il magazzino dell'imprenditore, per la mancanza di un collegamento funzionale con il singolo appalto.

di tracciabilità senza che vi sia la necessità di sottoscrivere atti negoziali supplementari o integrativi.

### I committenti

Gli obblighi di tracciabilità si estendono a tutti i committenti sottoposti all'applicazione del codice dei contratti, sia che operino nei settori ordinari che nei settori speciali, ivi comprese le imprese pubbliche.

### Gli ammorbidimenti

In alcuni casi è ammessa la cosiddetta tracciabilità attenuata, che non richiede cioè l'indicazione del Cig e del Cup. È così previsto che transitino su conti correnti dedicati, ma senza l'indicazione dei suddetti codici, i pagamenti di stipendi, emolumenti, spese generali, immobilizzazioni tecniche e consulenze.

Tali pagamenti devono sempre transitare su un conto corrente dedicato, e devono essere registrati per l'intero importo anche nell'ipotesi in cui non siano riferibili in via esclusiva a uno specifico contratto. Non è ammesso il ricorso ai contanti, mentre è consentito l'utilizzo di assegni bancari e postali.

Allo stesso modo, possono essere eseguiti con strumenti diversi dal bonifico, purché siano documentati e tali da assicurare la piena tracciabilità delle transazioni finanziarie, i pagamenti di imposte e tasse, di contributi, di assicurazioni e fidejussioni e quelli a favore di gestori e fornitori di pubblici servizi.

### I finanziamenti pubblici

Tra i soggetti sottoposti agli obblighi di tracciabilità vi sono an-

che i concessionari di finanziamenti pubblici a qualsiasi titolo interessati ai lavori, ai servizi e alle forniture. Questa formulazione porta a escludere che siano sottoposti alla normativa in parola i finanziamenti erogati da un soggetto pubblico a sostegno dell'attività di impresa, in quanto non direttamente riconducibili alla prestazione di forniture, servizi e lavori pubblici. L'obbligo di tracciabilità scatta invece se i concessionari di finanziamenti pubblici a loro volta stipulano appalti pubblici per la realizzazione dell'oggetto del finanziamento.

### Le concessioni

In tema di concessione l'obbligo di tracciabilità sussiste per tutti i pagamenti diretti agli operatori economici facenti parte della filiera rilevante, cioè agli operatori che svolgono attività necessarie per lo svolgimento della prestazione oggetto della concessione. Non rientrano nella filiera rilevante gli utenti dei servizi svolti dal concessionario, che quindi per effettuare i loro pagamenti potranno liberamente utilizzare il conto corrente postale intestato alla tesoreria dell'ente concedente.

Relativamente alle concessioni di lavori pubblici, la tracciabilità si applica anche agli affidamenti di lavori effettuati a favore delle imprese collegate al concessionario.

### I soggetti pubblici

Le norme sulla tracciabilità non si applicano al trasferimento di fondi da parte di un soggetto pubblico a favore di altro soggetto pubblico, costituito anche in forma societaria, per la copertura di costi relativi ad attività istituzionali dei soggetti medesimi.

Sempre nella logica secondo cui ci si muove nell'ambito di un perimetro pubblico sono escluse dagli obblighi di tracciabilità le movimentazioni di denaro derivanti da prestazioni eseguite in favore di pubbliche amministrazioni da parte di società *in house*. Queste ultime, al contrario, sono tenute all'osservanza della normativa sulla tracciabilità quando affidano ap-

palti a soggetti terzi.

Infine, sempre nell'ambito dei rapporti che esauriscono i loro effetti in un ambito pubblicistico, sono sottratti alle regole sulla tracciabilità gli affidamenti di appalti di servizi operati da un'amministrazione aggiudicatrice a favore di un'altra amministrazione aggiudicatrice, sulla base di un diritto esclusivo di cui quest'ultima beneficia in virtù di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative.

### **Gli operatori stranieri**

In merito all'applicazione delle norme sulla tracciabilità ai contratti sottoscritti tra una pubblica amministrazione e un operatore straniero, l'Autorità ribadisce che i relativi obblighi hanno natura imperativa e sono quindi ad applicazione necessaria. Tuttavia, in mancanza di un esplicito accordo con lo Stato estero, l'operatore economico straniero che non adempia agli obblighi previsti dalla normativa non potrà essere assoggettato alle sanzioni stabilite dalla stessa, con la conseguenza che il suo eventuale inadempimento potrà rilevare solo sul piano contrattuale.

### **I settori speciali**

Fondamentale è la distinzione che viene operata con riferimento all'attività contrattuale posta in essere dalle imprese pubbliche che operano nei settori speciali. Se tale attività contrattuale si svolge nel perimetro tipico dei settori speciali, scattano gli obblighi di tracciabilità che invece non sussistono quando l'impresa pubblica opera al di fuori di tale perimetro, ciò per il perseguimento di finalità che non hanno nulla a che fare con quelle tipiche dei settori speciali.

### **I contratti di servizi esclusi**

Il fatto che determinati contratti siano esclusi dall'ambito applicativo del Dlgs 163 non rileva ai fini dell'esenzione dall'applicazione delle norme sulla tracciabilità. Queste ultime, quindi, si applicano anche ai contratti relativi alla produzione e al commercio di armi o ai contratti se-

## **L'UTILIZZO DEI CONTI CORRENTI DEDICATI**

**Il primo adempimento fondamentale ai fini del rispetto degli obblighi di tracciabilità è che i pagamenti (dalla stazione appaltante agli appaltatori e a valle verso i subappaltatori e gli altri subcontraenti) siano effettuati su un conto corrente dedicato, bancario o postale, ovvero su conti di pagamento accesi presso istituti di pagamento.**

**Il conto corrente dedicato può non essere esclusivo, nel senso che può essere utilizzato per più commesse pubbliche e anche per effettuare movimenti finanziari estranei alle commesse pubbliche. Inoltre, se un medesimo appaltatore ha una molteplicità di contratti stipulati con la stessa stazione appaltante può comunicare gli estremi del conto dedicato una sola volta.**

gretati, nonché agli appalti di servizi non prioritari di cui all'allegato II B. Al contrario la disciplina sulla tracciabilità non trova applicazione alle ipotesi in cui il rapporto instaurato dal committente pubblico non sia inquadrabile nella categoria dell'appalto, come ad esempio nel caso di contratti di lavoro conclusi dalle stazioni appaltanti con i propri dipendenti.

### **Le sponsorizzazioni**

Poiché il contratto di sponsorizzazione di cui all'articolo 26 del Dlgs 163 è un contratto atipico non catalogabile tra i contratti passivi, in quanto l'ente acquisisce risorse dallo sponsor, esso - oltre a non essere sottoposto alla disciplina nazionale e comunitaria in materia di appalti - è anche sottratto agli obblighi di tracciabilità.

### **Raggruppamenti e consorzi**

Ciascun componente del raggruppamento temporaneo o consorzio è tenuto a osservare gli obblighi di tracciabilità, con la conseguenza che devono essere tracciabili i pagamenti effettuati dalla mandataria nei confronti delle mandanti. Sono sottoposti a tracciabilità anche i flussi finanziari nell'ambito delle società tra imprese riunite costituite a valle dell'aggiudicazione.

### **Servizi bancari e finanziari**

Sono soggetti agli obblighi di tracciabilità gli appalti di servizi bancari e finanziari, sottoscritti tra intermediari finanziari e stazioni appaltanti. Fa eccezione il contratto di

mutuo che, dando luogo a un rapporto esclusivo tra stazione appaltante e intermediario, come tale facilmente ricostruibile *ex post*, può essere assoggettato a un regime di tracciabilità attenuata, con possibilità di utilizzare il Rid.

### **I servizi legali**

Essendo ricompresi nei servizi non prioritari di cui all'allegato II B i servizi legali in quanto tali sono sottoposti agli obblighi di tracciabilità. Tuttavia, tali obblighi non sussistono per il patrocinio legale che, in considerazione delle sue caratteristiche peculiari, è qualificabile come prestazione d'opera intellettuale e non come appalto di servizi.

### **Servizi sostitutivi di mensa**

L'affidamento di tali servizi è sottoposto agli obblighi di tracciabilità, con la conseguenza che le stazioni appaltanti sono tenute a richiedere il Cig all'atto dell'avvio della procedura di gara. Il Cig dovrà essere riprodotto sul frontespizio del buono pasto, senza che però sia necessario inserirlo nelle singole fatture. Ovviamente gli obblighi di tracciabilità non riguarderanno gli acquisti di beni e servizi effettuati dagli esercenti, dal momento che tali acquisti riguardano la normale operatività degli stessi e non sono direttamente collegati con lo svolgimento del servizio sostitutivo di mensa oggetto dell'appalto.

### **Ingegneria e architettura**

Le norme sulla tracciabilità si

## LE COMUNICAZIONI

**I soggetti tenuti al rispetto degli obblighi di tracciabilità devono comunicare alla stazione appaltante gli estremi identificativi dei conti correnti dedicati, le generalità e il codice fiscale dei soggetti autorizzati a operare sugli stessi nonché le modifiche relative ai dati trasmessi. La comunicazione deve essere effettuata entro sette giorni dall'accensione del conto corrente ovvero, nel caso di conti correnti esistenti, dalla loro prima utilizzazione in operazioni finanziarie relative a una commessa pubblica. Inoltre, al fine di consentire alla stazione appaltante di assolvere all'obbligo di verifica delle clausole contrattuali, i soggetti tenuti al rispetto degli obblighi di tracciabilità devono inviare alla medesima stazione appaltante copia di tutti i contratti sottoscritti con i subappaltatori e i subcontraenti.**

applicano a tutti indistintamente i soggetti che possono rendersi affidatari di servizi di progettazione, ivi compresi i professionisti e gli studi professionali, proprio perché lo scopo della norma è quello di tracciare i flussi finanziari a prescindere dal fatto che il contraente sia una persona fisica o una persona giuridica.

### La cessione dei crediti

I cessionari dei crediti derivanti da contratti di appalto, di concessione, di concorso di progettazione e di incarico di progettazione sono tenuti a indicare il Cig e a effettuare i pagamenti al cedente mediante strumenti che consentano la piena tracciabilità. Nel caso in cui la cessione riguardi una pluralità di crediti riconducibili a diversi contratti di appalto, è ammesso il pagamento con un unico bonifico, purché siano rispettate alcune cautele.

### L'autorità giudiziaria

Non sono sottoposti alle regole sulla tracciabilità gli incarichi conferiti dall'autorità giudiziaria collegati allo svolgimento delle attività processuali o investigative. Si tratta degli incarichi affidati su base fiduciaria a periti, esperti, traduttori, interpreti, eccetera, nonché le spese di giustizia relative a intercettazioni telefoniche, che vengono attribuiti in virtù di poteri autoritativi che trovano la loro fonte in norme del codice di procedura penale, e che proprio in virtù di queste caratteristiche non si conciliano con la matrice negozia-

le dell'appalto pubblico, essendo piuttosto inquadrabili nella categoria dei contratti d'opera.

Al contrario le norme sulla tracciabilità si applicano laddove sia configurabile un contratto di appalto, come ad esempio nel caso di un accordo quadro stipulato con un fornitore di servizi ad alta tecnologia per le intercettazioni.

### Risarcimenti e indennizzi

Sono sottratti alle regole sulla tracciabilità i risarcimenti corrisposti dalle imprese assicuratrici ai soggetti danneggiati dalle stazioni appaltanti, nonché le indennità e gli altri indennizzi corrisposti a seguito di procedure espropriative, poiché anche in questi casi manca il presupposto dell'esistenza di un contratto di appalto.

### Atri strumenti di pagamento

Oltre che con il bonifico bancario o postale i movimenti finanziari relativi alle commesse pubbliche possono transitare anche su altri strumenti di pagamento che siano comunque idonei ad assicurare la piena tracciabilità delle operazioni. Sono considerati tali le Riba (ricevute bancarie), mentre non presentano il requisito della piena ricostruibilità delle operazioni finanziarie e della loro riconducibilità allo specifico contratto i cosiddetti Rid.

### Il Cup

Il codice Cup deve essere riportato nel bonifico con cui si effettua il pagamento qualora la sua richie-

sta sia obbligatoria. Tale obbligatorietà sussiste nel ricorso delle seguenti condizioni: finanziamento pubblico, obiettivo di sviluppo economico e sociale, termine entro il quale deve essere raggiunto l'obiettivo.

### Il Cig

Il Cig è lo strumento attraverso cui è materialmente possibile assicurare la tracciabilità, consentendo di ricondurre a un unico centro di imputazione tutti i pagamenti relativi a prestazioni inerenti a uno specifico contratto e i relativi subcontratti. Da qui la necessità che l'utilizzo del Cig sia esteso a tutte le fattispecie contrattuali previste dal codice dei contratti, indipendentemente dall'importo dell'appalto e dalla procedura di scelta del contraente utilizzata. Il Cig deve essere riportato nell'avviso pubblico, nella lettera di invito o nella richiesta di offerte, con la conseguenza che esso deve essere richiesto antecedentemente all'avvio della gara.

### Gli accordi quadro

Nel caso di accordi quadro deve essere richiesto un Cig in relazione alla procedura a evidenza pubblica che viene svolta per la conclusione dell'accordo quadro. Successivamente un nuovo Cig deve essere richiesto da ogni stazione appaltante che aderisce all'accordo quadro in relazione ai singoli contratti stipulati in attuazione dello stesso.

### Il fondo economale

Le spese relative al cosiddetto fondo economale possono essere effettuate tramite l'utilizzo di contanti. Si tratta delle spese di modesta entità quali quelle relative ai pagamenti di valori bollati, imposte, spese postali, biglietti di mezzi di trasporto, giornali e pubblicazioni. L'elenco di tali spese deve essere tipizzato da ogni stazione appaltante mediante un proprio regolamento di contabilità e amministrazione.