



Presidente

AI COMUNE DI CODOGNO

AI RUP

[... OMISSIS ...]

ALL'RPCT

[... OMISSIS ...]

[... OMISSIS ...]

PEC: [... OMISSIS ...]

Fasc. Anac n. 4159/2024

Oggetto:

"[... OMISSIS ...]" – CIG [... OMISSIS ...] - Importo a base di gara: Euro 1.367.153,53 – Nota di definizione dell'istruttoria a firma del Presidente ai sensi dell'art. 21 del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici.

Con segnalazione acquisita al prot. n. 0085142 del 18/07/2024 il RUP del Comune di Codogno ha comunicato gli esiti degli accertamenti condotti dalla Guardia di Finanza di Lodi a tutela della spesa pubblica, come riepilogati nella nota in data 24/04/2024, che hanno coinvolto l'appalto in oggetto finanziato con fondi PNRR, aggiudicato all'impresa [... OMISSIS ...] in data 12/09/2022, nella vigenza del d.lgs. 50/2016, per l'importo pari ad euro 1.209.858,59.

In particolare, risulta evidenziato, con riferimento ai pagamenti effettuati dall'impresa appaltatrice nei riguardi dei subcontraenti, l'intercorsa violazione della disciplina in materia di tracciabilità dei flussi finanziari ex art 3, commi 5 e 7 della legge 136/2010, nonché la *"inosservanza della disciplina stabilita dal codice previgente (D.Lgs. 50/2016) per la concessione delle opere in sub-appalto. In particolare, dall'approfondimento dei sub-contratti sottoscritti dalla [... OMISSIS ...], è stato accertato in due occasioni il ricorso al modulo del sub-affidamento per lavori di entità ed importo tali da richiedere, invece, l'assegnazione in sub-appalto e la relativa approvazione da parte della Stazione Appaltante (non richiesta per il mero sub-affidamento)".*

In atti risultano prodotte le controdeduzioni presentate dall'impresa, dalla direzione dei lavori e dalla stazione appaltante, rilevando quest'ultima in linea generale, tra l'altro, che *"le opere sono in fase di conclusione e sono state realizzate in linea con il quadro dei bisogni e delle esigenze da soddisfare e nel rispetto delle tempistiche dettate dal parziale finanziamento dell'intervento di che trattasi con risorse PNRR".*

In particolare, in merito alla mancata corretta attuazione delle previsioni contenute nella legge 136/2010, l'impresa appaltatrice ha fatto presente che *"l'irregolarità è sostanzialmente circoscritta al mancato inserimento del CUP e del CIG in occasione di cinque pagamenti delle Ri.Ba. emesse rispettivamente da [... OMISSIS ...] (n. 2 Ri.Ba. di € 22.464 e € 15.912, per complessivi € 38.376,00), [... OMISSIS ...] (n. 2 Ri.Ba. di € 11.571,70 e € 1.678,11, per complessivi € 13.249,81 e [... OMISSIS ...] (n. 1 Ri.Ba. di € 7.535,00), tutti pagamenti in ogni caso*

avvenuti con strumenti innegabilmente tracciabili", facendo ulteriormente presente che "l'attenuazione della tracciabilità non è ascrivibile all'appaltatore/pagatore ma semmai al beneficiario del versamento che ha omesso di inserire informazioni o causali aggiuntive rispetto alla disposizione di pagamento".

Sul punto il RUP ha evidenziato, tra l'altro, che *"la contestazione non ha avuto alcun rilievo in ordine all'esecuzione dei lavori".*

Orbene, alla luce di quanto esposto e in relazione alle controdeduzioni fornite dalla predetta impresa, si configurerebbe, quanto meno, il mancato rispetto dell'art. 3 comma 5 della legge 136/2010, secondo cui *"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)".*

In relazione a tale violazione, che non è stata rilevata dalla stazione appaltante nel corso dell'esecuzione dell'appalto, si richiama il recente Comunicato del Presidente dell'Autorità del 26 marzo 2025, con il quale, sulla scorta dei precedenti pronunciamenti dell'Autorità, sono stati riepilogati gli adempimenti posti a carico delle stazioni appaltanti e delle imprese, raccomandando, altresì, alle Stazioni appaltanti di adottare un adeguato sistema di controllo e monitoraggio periodico sulla tracciabilità dei pagamenti ed incassi, minimizzando i rischi di violazione della normativa in esame.

In particolare, nell'atto dell'Autorità è stato formulato un invito generale alle stazioni appaltanti a richiamare nel contratto di appalto il rispetto degli obblighi sulla tracciabilità, con indicazione delle modalità che si intenderanno adottare per effettuare i controlli sulla tracciabilità dei pagamenti e degli incassi nell'ambito della filiera delle imprese.

Con riferimento alle verifiche da svolgere da parte delle medesime stazioni appaltanti, nel medesimo atto sono state fornite indicazioni da utilizzare come "best practice", prevedendo la possibilità di inserire specifiche clausole contrattuali, che obblighino, ad esempio, l'appaltatore a fornire alla stessa stazione appaltante le fatture e copia dei bonifici effettuati nei confronti dei subappaltatori dal conto dedicato, riportanti il CIG e il CUP relativi all'appalto. Per la verifica della tracciabilità dei pagamenti intercorsi all'interno di tutta la filiera delle imprese, è stato, altresì, previsto il possibile ricorso, da parte delle stazioni appaltanti, all'acquisizione delle dichiarazioni sostitutive, rilasciate, secondo le formalità di legge, da parte dei soggetti della filiera attestanti la regolarità dei pagamenti in merito alla tracciabilità, riservandosi di effettuare controlli a campione sui flussi finanziari dell'appalto.

Nel medesimo è stato precisato che tali controlli sono da intendersi complementari ai controlli che devono essere svolti dal R.U.P., dal D.L. e dal Coordinatore per la Sicurezza, ciascuno per quanto di competenza, sui subappaltatori e su tutti i soggetti che operano nei cantieri,

verificando la regolarità delle prestazioni svolte e il rispetto dei ruoli assunti ed autorizzati ai sensi di legge.

In ordine a tale ultimo profilo, verrebbe in rilievo quanto comunicato dalla medesima Stazione appaltante in merito agli esiti degli accertamenti svolti dalla Guardia di Finanza, volti a rilevare, come sopra esposto, un improprio ricorso al modulo del sub-affidamento *"per lavori di entità ed importo tali da richiedere, invece, l'assegnazione in sub-appalto e la relativa approvazione da parte della Stazione Appaltante"*.

Ciò indurrebbe a ritenere la mancata corretta attuazione della normativa in materia di subappalto di cui all'art. 105 del previgente codice d.lgs. 50/2016, come sostituito ad oggi dall'art. 119 del d.lgs. 36/2023, con conseguenti profili di carenza in merito ai controlli che devono essere assicurati dalla Stazione appaltante durante l'esecuzione dell'appalto.

Si rammenta al riguardo che, secondo quanto previsto dall'art. 7 del DM 49/2018 in vigore del d.lgs. 50/2016, riprodotto all'art. 1 dell'Allegato II.14 del nuovo codice, *"il direttore dei lavori, con l'ausilio dei direttori operativi e degli ispettori di cantiere, ove nominati, svolge le seguenti funzioni: a) verifica la presenza in cantiere delle imprese subappaltatrici autorizzate, nonché dei subcontraenti, che non sono subappaltatori, i cui nominativi sono stati comunicati alla stazione appaltante ai sensi dell'articolo 105, comma 2, del codice; b) controlla che i subappaltatori e i subcontraenti svolgano effettivamente la parte di prestazioni ad essi affidata nel rispetto della normativa vigente e del contratto stipulato.... d) provvede, senza indugio e comunque entro le ventiquattro ore, alla segnalazione al RUP dell'inosservanza, da parte dell'esecutore, delle disposizioni di cui all'articolo 105 del codice"*, dovendosi rilevare ulteriormente che il D.L. è tenuto alla compilazione del giornale dei lavori, nel quale sono annotati, tra l'altro, *"...la qualifica e il numero degli operai impiegati; 3) l'attrezzatura tecnica impiegata per l'esecuzione dei lavori"*. Sul punto si rileva ulteriormente che, come precisato nelle Linee Guida n. 3 dell'Autorità nella vigore del d.lgs. 50/2016, *"il RUP, avvalendosi del direttore dei lavori, sovraintende a tutte le attività finalizzate alla realizzazione degli interventi affidati, assicurando che le stesse siano svolte nell'osservanza delle disposizioni di legge, in particolare di quelle in materia di sicurezza e salute sui luoghi di lavoro, e garantendo il rispetto dei tempi di esecuzione previsti nel contratto e la qualità delle prestazioni"*.

Al riguardo l'Autorità ha avuto modo di rilevare, altresì, che *"Inoltre, in presenza di un Coordinatore della Sicurezza, se soggetto diverso dal D.L., che per le funzioni ad esso assegnate dalla normativa sulla sicurezza nei cantieri ha il compito di vigilare sulla presenza delle ditte in cantiere, devono essere compiute, dallo stesso Coordinatore, attente e puntuali verifiche sugli operatori al fine di prevenire situazioni di pericolosità che, come nel caso in oggetto, possono derivare anche dalla presenza in cantiere di soggetti non autorizzati"* che *"Infine, il Responsabile del Procedimento deve assumere il ruolo di responsabile dei lavori, ai fini del rispetto delle norme sulla sicurezza e salute dei lavoratori sui luoghi di lavoro"* (cfr. Delibera n. 67 del 24 gennaio 2018).

Da tali considerazioni ne deriva la necessità di assicurare da parte del R.U.P., D.L. e Coordinatore per la Sicurezza, ciascuno per quanto di competenza, una costante vigilanza sui subappaltatori e su tutti i soggetti che operano nei cantieri, verificando la regolarità delle prestazioni svolte e il rispetto dei ruoli assunti ed autorizzati ai sensi di legge.

Alla luce delle considerazioni istruttorie svolte, il Consiglio dell'Autorità, nell'adunanza del 14 maggio 2025 ha disposto la trasmissione della presente nota, con la quale ha inteso invitare l'Amministrazione comunale di Codogno a tenere conto dei principi espressi e ribaditi nel recente Comunicato del Presidente del 26 marzo 2025 e a valutare, per il futuro, le azioni migliori da intraprendere per assicurare, tra l'altro, una più completa ed ampia tracciabilità delle operazioni di pagamento, evitando l'insorgere di problematiche che possano rilevare in termini di incompletezza dell'attuazione della citata normativa di cui alla legge 136/2010.

Al contempo è stato ritenuto di rimettere alla medesima Stazione appaltante le valutazioni di competenza sul comportamento adottato dal soggetto appaltatore in merito alla regolarità del subcontratto e al rispetto delle previsioni di cui all'art. 105 del d.lgs. 50/2016 in ordine alla rilevata necessità della preventiva autorizzazione al subappalto.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia
Firmato digitalmente.