



Presidente

ALL'ISTITUTO AUTONOMO PER LE CASE POPOLARI  
DELLA PROVINCIA DI TRAPANI  
AI RUP  
[... OMISSIS ...]

AI RPCT  
[... OMISSIS ...]

PEC [... OMISSIS ...]

Fasc. Anac n. 4361/2024

Oggetto:

"[... OMISSIS ...]" – CIG [... OMISSIS ...] - Importo a base di gara: Euro 1.075.316,51 – 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 comunicazione acquisita al prot. n. 0111978 del 27/09/2024 la Guardia di Finanza, Nucleo Speciale Anticorruzione, ha trasmesso gli esiti degli accertamenti condotti dal Nucleo di polizia economico-finanziaria di Trapani, che hanno coinvolto la procedura di gara in oggetto, finanziata con risorse PNC e aggiudicata all'impresa [... OMISSIS ...] per l'importo di euro 745.429,74 in data 04.05.2023, nella vigenza del d.lgs. 50/2016.

Nell'ambito della segnalazione è stato evidenziato che la predetta impresa appaltatrice ha concesso alla [... OMISSIS ...], tramite la sottoscrizione di un contratto di sub-affidamento, alcune prestazioni dell'appalto, per le quali sono state emesse dal subaffidatario fatture per euro 22.342,67, saldate dalla predetta impresa [... OMISSIS ...] tramite bonifici.

In merito a tale rapporto contrattuale intercorso, è stata evidenziata la "*mancanza, nel contratto di sub-affidamento....., dell'indicazione della clausola obbligatoria relativa all'assunzione degli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari da parte del sub-contraente e omessa verifica, da parte della stazione appaltante, dell'inserimento, a pena di nullità assoluta, della stessa nel contratto medesimo;*" e la "*omessa comunicazione alla stazione appaltante degli estremi identificativi dei conti correnti dedicati alle commesse pubbliche entro i termini previsti*", richiamando al riguardo anche la comunicazione del RUP, volta a confermare l'assenza di dichiarazioni di tracciabilità dei flussi finanziari relativi alla ditta individuale subaffidataria.

Inoltre, è stata comunicata la "*non corretta classificazione del contratto di sub-affidamento, in quanto lo stesso era, in realtà, da inquadrarsi quale subappalto ex art. 105 del D.Lgs. n. 50/2016, soggiacendo, in tal modo, agli obblighi di autorizzazione preventiva da parte della stazione appaltante*".

Orbene alla luce di quanto venuto in rilievo, emerge, in primo luogo, la mancata corretta attuazione delle previsioni contenute nella legge 136/2010, in relazione, in primo luogo, all'intercorsa violazione dell'art. 3, comma 9, che impone alle imprese di inserire all'interno del subappalto/subcontratto, a pena di nullità assoluta, le clausole che regolano la tracciabilità, con ulteriore obbligo a carico delle Stazioni appaltanti di verificare che nei contratti sottoscritti con i

subappaltatori e i subcontraenti della filiera delle imprese sia inserita la predetta clausola, a pena di nullità assoluta.

Parimenti non risulterebbe osservato il medesimo 3 comma 7 da parte delle imprese coinvolte, laddove si richiede di comunicare alla stazione appaltante o all'amministrazione concedente gli estremi identificativi dei conti correnti dedicati entro sette giorni dalla loro accensione o, nel caso di conti correnti già esistenti, dalla loro prima utilizzazione in operazioni finanziarie relative ad una commessa pubblica.

In riferimento a tali violazioni, che non sono state rilevate 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 corso dell'esecuzione dell'appalto, sono state, tra l'altro, fornite indicazioni per il riscontro della presenza delle clausole di tracciabilità nei contratti sottoscritti con i subappaltatori e i subcontraenti della filiera delle imprese, prevedendo, al riguardo, anche la possibilità di acquisizione di dichiarazioni sostitutive sottoscritte secondo le formalità di legge dalle imprese, restando ferma comunque l'effettuazione di idonei controlli a campione sulle dichiarazioni rese. Ulteriori indicazioni sono state fornite per la concreta verifica, da parte delle medesime stazioni appaltanti, della tracciabilità dei pagamenti ed incassi, prevedendo, come "best practice" 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, anche in tal caso, di effettuare controlli a campione sui flussi finanziari dell'appalto

Nel medesimo Comunicato 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 emerso negli accertamenti svolti dalla Guardia di Finanza, in merito alla rilevata riconducibilità del subcontratto intercorso tra l'appaltatore [... OMISSIS ...] e la [... OMISSIS ...] nell'ambito del contratto di subappalto, alla luce delle previsioni contenute nell'allora vigente art. 105 del d.lgs. 50/2016. Come è noto, il citato articolo prevede, al comma 2, che *"Costituisce, comunque, subappalto qualsiasi contratto avente ad oggetto attività ovunque espletate che richiedono l'impiego di manodopera, quali le forniture con posa in opera e i noli a caldo, se singolarmente di importo superiore al 2 per cento dell'importo delle prestazioni affidate o di importo superiore a 100.000 euro e qualora l'incidenza del costo della manodopera e del personale sia superiore al 50 per cento dell'importo del contratto da affidare"*, con l'ulteriore previsione di cui al comma 4, secondo cui *"I soggetti affidatari dei contratti di cui al presente codice possono affidare in subappalto le opere o i lavori, i servizi o le forniture compresi nel contratto, previa autorizzazione della stazione appaltante....."*.

Alla luce di tali disposizioni normative, va osservato che, in esecuzione del sub-contratto in esame, sono state eseguite nel complesso, per effetto delle prestazioni aggiuntive intercorse, lavorazioni di rifacimento degli impianti elettrici per un importo pari ad euro 22.342,67, comunque risultato maggiore del 2% dell'ammontare dei lavori affidati, con un'incidenza del costo della manodopera superiore al 50 per cento, come confermato dallo stesso RUP e dal titolare dell'impresa subcontraente.

Peraltro la natura di subappalto risulterebbe confermata anche tenuto conto di quanto precisato nel tempo dall'Autorità, secondo cui *"Devono essere soggetti al regime di autorizzazione tutti i subappalti di lavori, senza alcun discrimine in ordine all'entità percentuale dell'importo o della manodopera, se non inteso come circoscritto all'abbreviazione dei tempi connessi agli adempimenti di competenza della stazione appaltante costituisce subappalto"* (Parere di Precontenzioso n. 209 del 31/07/2008).

Ne deriva che il subcontratto in esame - qualificabile come subappalto in ragione della natura degli interventi e comunque tenuto conto dell'eccedenza dello stesso rispetto ai predetti parametri, riferibili all'entità percentuale dell'importo e all'incidenza della mano d'opera - avrebbe dovuto essere oggetto di autorizzazione ai sensi del sopra richiamato art. 105, comma 4 del d.lgs. 50/2016, non risultando sufficiente la mera comunicazione prevista dall'art. 105, comma 2 per tutti i subcontratti che non sono subappalti.

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, evidenzia anche 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 vigenza del d.lgs. 50/2016, che " il RUP, avvalendosi del direttore dei lavori, sovrintende 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'.*

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'Istituto Autonomo per le Case Popolari di Trapani ad una più puntuale osservanza delle previsioni di cui alla legge 136/2010, tenendo 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.

Al contempo è stato ritenuto di rimettere alla medesima Stazione appaltante le valutazioni di competenza sul comportamento adottato dal soggetto appaltatore in riferimento alla mancata preventiva autorizzazione al subappalto di cui all'art. 105 del d.lgs. 50/2016, suscettibile - .....[... OMISSIS ...].

Il Presidente

*Avv. Giuseppe Busia*  
*Firmato digitalmente.*