



Presidente

AI COMUNE DI AGRIGENTO
AI RUP
[... OMISSIS ...]

ALL'RPCT
[... OMISSIS ...]

PEC: [... OMISSIS ...]

Fasc. Anac n. 4668/2024

Oggetto:

"[... OMISSIS ...]" – CIG [... OMISSIS ...]. Importo complessivo gara euro 2.752.660,86.

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. 115473 del 04/10/2024 la Guardia di Finanza, Nucleo Speciale Anticorruzione, ha trasmesso gli esiti degli accertamenti condotti dal Nucleo di polizia economico-finanziaria Agrigento in materia tributaria, che hanno riguardato l'appalto in oggetto, finanziato con risorse PNRR e aggiudicato dal Comune di Agrigento, mediante procedura negoziata di cui all'art. 1, comma 2, lettera b) del Decreto Legge n. 76/2020, convertito in Legge n. 120/2020 e s.m.i., al [... OMISSIS ...], che si è avvalso dell'impresa esecutrice [... OMISSIS ...], per un importo complessivo dei lavori, comprensivo di oneri di sicurezza, pari ad euro 2.551.392,93.

Nell'ambito degli accertamenti condotti risulta rilevata, in primo luogo, la presenza di fatture d'acquisto, inerenti ai pagamenti intercorsi tra la predetta impresa esecutrice e i relativi subcontraenti, nonché di documentazione afferente a contabili di pagamento, risultate sprovviste della prescritta indicazione del CIG e del CUP, dando inoltre di ulteriori irregolarità di natura tributaria afferenti alla intercorsa operata deduzione di costi indeducibili, in quanto non giustificati dall'esecuzione del contratto, con correlata irregolare detrazione dell'IVA invero indetraibile.

Negli atti trasmessi dall'Organo ispettivo risulta inoltre accertata, la *"....presenza di mezzi d'opera nel cantiere, non preventivamente comunicata alla stazione appaltante,...."*, con la prospettazione, tra l'altro, di ritardi rispetto al cronoprogramma - laddove si evidenzia, alla data del processo verbale di constatazione del 19.09.2024, che *"l'impresa esecutrice è giunta alla fase n. 6 "strutture in elevazione", risultando,*

pertanto, un ritardo al cronoprogramma. che alla data odierna dovrebbe essere alle fasi n. 7, 8, 10, 12, 17' - nonché di carenze nell'osservanza di prescrizioni impartite dalla Soprintendenza dei Beni Culturali e Ambientali di Agrigento.

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 al rispetto degli adempimenti ivi previsti per consentire la tracciabilità dei flussi finanziari provenienti dal contratto di appalto, posti a carico della filiera delle imprese, nel cui ambito rientrano, oltre all'appaltatore, i soggetti titolari dei subappalti di cui all'art. 119 del vigente Codice, che ha sostituito l'art. 105 del previgente d.lgs. 50/2016, nonché dei subcontratti stipulati per l'esecuzione, anche non esclusiva, del contratto.

In particolare, nel caso in esame, viene il rilievo la violazione, da parte dell'appaltatore medesimo e dei relativi subcontraenti, dell'obbligo di riportare negli strumenti di pagamento il codice identificativo di gara (CIG) e, ove obbligatorio, il codice unico di progetto (CUP) (art. 3, comma 5).

In relazione a tali violazioni, che non sono state rilevate dalla stazione appaltante nel corso dell'esecuzione dell'appalto, si richiama il recente Comunicato del Presidente del 26 marzo 2025, con il quale - in continuità con le indicazioni già fornite dall'Autorità con la Determinazione n. 4 del 7 luglio 2011, aggiornata da ultimo con delibera n. 585 del 19 dicembre 2023 - sono stati espressamente elencati tutti gli adempimenti a carico delle stazioni appaltanti e delle imprese della "filiera" discendenti dalla legge 136/2010, 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.

In particolare, con riferimento alle verifiche da svolgere da parte delle medesime stazioni appaltanti in ordine al rispetto della tracciabilità dei pagamenti nei rapporti tra appaltatore e subappaltatori, si richiamano, tra l'altro, le indicazioni, che sono state fornite dall'Autorità con il medesimo Comunicato, da utilizzare come "best practice", prevedendo l'inserimento di specifiche clausole contrattuali, che obblighino, ad esempio, l'appaltatore a fornire alla stazione appaltante le fatture e copia dei bonifici effettuati nei confronti dei subappaltatori dal conto dedicato, riportanti il CIG e, se presente, il CUP relativi all'appalto. Inoltre, nonché con riferimento alla verifica della tracciabilità dei

pagamenti intercorsi all'interno di tutta la filiera delle imprese, è stata prevista la possibilità di acquisizione delle dichiarazioni sostitutive, rilasciate, secondo le formalità di legge, da parte dei soggetti della filiera attestanti la regolarità dei pagamenti.

Al fine di rendere effettivo tale sistema di controllo è stata anche prevista l'introduzione di controlli a campione sui flussi finanziari dell'appalto da parte delle stazioni appaltanti, con la possibilità di richiedere all'appaltatore la documentazione dei pagamenti afferenti ai vari subcontraenti. Ciò, tenuto conto che l'appaltatore rappresenta il dominus della filiera, come principale responsabile della corretta esecuzione dell'appalto, tenuto ad un ruolo di controllo e coordinamento rispetto a tutte le attività coinvolte nel progetto.

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 dagli accertamenti condotti dalla Guardia di Finanza in merito alla presenza, nel cantiere, di mezzi d'opera di proprietà di un socio, al contempo titolare di altra ditta individuale, risultata non preventivamente comunicata alla stazione appaltante, potendosi al riguardo richiamare, tra l'altro, la violazione dell'art. 105 comma 2 del d.lgs. 50/2016, laddove risulta previsto che *"L'affidatario comunica alla stazione appaltante, prima dell'inizio della prestazione, per tutti i sub-contratti che non sono subappalti, stipulati per l'esecuzione dell'appalto, il nome del sub-contraente, l'importo del sub-contratto, l'oggetto del lavoro, servizio o fornitura affidati"*.

Ciò indurrebbe a ritenere sussistenti 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;".

Al riguardo l'Autorità ha avuto modo di rilevare, in linea generale, 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 su tutti i soggetti che operano nei cantieri, verificando, tra l'altro, la regolarità delle prestazioni svolte e il rispetto dei ruoli assunti ed autorizzati ai sensi di legge.

Inoltre - con riferimento a quanto ulteriormente rilevato dalla Guardia di Finanza in merito al mancato allineamento dello stato di avanzamento dei lavori, alla data degli accertamenti ispettivi, rispetto alle tempistiche del cronoprogramma - si richiamano altresì le previsioni dell'art. 13 del citato DM 49/2018 laddove si prevede che *".... il direttore dei lavori provvede all'accertamento e alla registrazione di tutti i fatti producenti spesa contemporaneamente al loro accadere, affinché possa sempre: b) controllare lo sviluppo dei lavori e impartire tempestivamente le debite disposizioni per la relativa esecuzione entro i limiti dei tempi e delle somme autorizzate"*, nonché, riguardo alle funzioni del RUP nella fase esecutiva, quanto riportato nell'allora vigenti Linee guida n. 3, oggi riprodotte nella sostanza dall'allegato I.2, secondo cui *"il responsabile del procedimento: j) controlla il progresso e lo stato di avanzamento dei lavori sulla base delle evidenze e delle informazioni del direttore dei lavori, al fine del rispetto degli obiettivi dei tempi, dei costi, della qualità delle prestazioni e del controllo dei rischi"*.

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 Agrigento a tenere conto dei principi espressi dall'Autorità 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 richiamare la Stazione appaltante ad un maggior rigore nello svolgimento dei controlli in fase esecutiva, al fine di consentire l'ingresso in cantiere unicamente ai soggetti e mezzi autorizzati ai sensi di legge, nel rispetto della normativa vigente, raccomandando al contempo l'adozione di tutte le iniziative per assicurare il rispetto delle previsioni contrattuali, anche con riferimento alle prescrizioni fornite dagli Enti tutori per la fase esecutiva, nonché la regolare progressione dei lavori. Ciò, in modo anche da prevenire situazioni di ritardo, che possano compromettere il raggiungimento degli obiettivi degli interventi e rilevare, tra l'altro, in termini di responsabilità a carico dell'impresa, se imputabili alla medesima.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Firmato digitalmente.