

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

N. 310

ATTO DEL GOVERNO

SOTTOPOSTO A PARERE PARLAMENTARE

Schema di decreto legislativo recante: «Attuazione dell'articolo 30, comma 9, lettere *f*) e *g*), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche e di verifica dell'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti»

(Parere ai sensi dell'articolo 30, commi 8 e 10, della legge 31 dicembre 2009, n. 196)

(Trasmesso alla Presidenza del Senato il 27 dicembre 2010)



*Il Ministro
per i rapporti con il Parlamento*

DRP/I/XVI D 194/10

Roma 27 DIC. 2010

On. Preside,

Le trasmetto, al fine dell'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti, lo schema di decreto legislativo recante "Attuazione dell'articolo 30, comma 9, lettere e), f) e g), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche e di verifica dell'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti", approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri del 22 dicembre 2010.

*Con i p. del
p. del*

Sen.

Renato Giuseppe SCHIFANI

Presidente del

Senato della Repubblica

R O M A

Legge N. 196 del 31/12/2009
Decreto Legislativo ai sensi dell'articolo 30, comma 9, punti f) e g).

Relazione illustrativa

L'articolo 30 della legge 196/2009, nel regolamentare le leggi di spesa pluriennale e a carattere permanente, prevede al comma 8 la delega al Governo ad "adottare, entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, uno più decreti legislativi al fine di garantire la razionalizzazione, la trasparenza, l'efficienza e l'efficacia delle procedure di spesa relative ai finanziamenti in conto capitale destinati alla realizzazione di opere pubbliche".

Il successivo comma 9 definisce i principi e criteri direttivi da attuare, dalla programmazione delle opere a tutto il processo di realizzazione fino alla verifica dei risultati raggiunti .

Nell'ampio raggio di attività previste dalla delega, con il presente decreto viene data attuazione alle lettere f) e g) concernenti in particolare l'adozione di regole trasparenti per le informazioni relative al finanziamento e ai costi delle opere, procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere e relativi costi sostenuti, nonché sui risultati ottenuti in relazione all'effettivo grado di realizzazione delle opere stesse. Ne consegue la previsione di un sistema di definanziamento automatico in caso di mancato avvio delle opere.

Un monitoraggio rispondente a questi obiettivi di misurazione deve quindi essere in grado di cogliere gli aspetti di dettaglio circa la realizzazione delle opere pubbliche (e dunque l'avanzamento finanziario, fisico o procedurale delle stesse) ed essere di supporto ad una valutazione sul grado di raggiungimento degli obiettivi previsti negli strumenti di pianificazione e programmazione.

Deve altresì anche essere in grado di registrare le diramazioni dei vari flussi finanziari, dal momento in cui viene autorizzata la spesa al momento in cui questa si concretizza nella realizzazione di un'opera pubblica. Tale nozione di monitoraggio viene quindi regolamentata nel presente decreto, dove si stabilisce che il monitoraggio sia effettuato con sistemi ad hoc e viene introdotto il concetto di standard informativo minimo a cui le amministrazioni pubbliche, nonché i soggetti destinatari di finanziamenti a carico del bilancio dello Stato finalizzati alla realizzazione di opere pubbliche, devono attenersi nell'ambito dei propri sistemi informativi.

In particolare l'articolo 1 identifica i contenuti minimi di tali sistemi nelle informazioni anagrafiche, finanziarie, fisiche e procedurali relative alla pianificazione, programmazione e realizzazione delle opere e negli elementi relativi alla legge che autorizza la spesa. La disposizione prevede altresì l'obbligo da parte delle stesse amministrazioni di detenere nell'ambito dei propri sistemi informativi di un sistema di registrazione e conservazione dei dati contabili relativi a ciascuna transazione posta in essere per la realizzazione delle opere pubbliche, idoneo ad assicurare la relativa evidenza e tracciabilità.

Al fine di assicurare la disponibilità dei dati necessari e ritenuti essenziali per rispettare i principi direttivi della delega, viene anche prevista l'introduzione di specifici vincoli nei documenti di gara per assicurare la disponibilità, raccolta e la comunicazione dei dati di realizzazione finanziaria, fisica e procedurale da parte dei soggetti attuatori, subordinando l'erogazione delle tranche di finanziamenti pubblici all'effettivo adempimento degli stessi.

Viene introdotto l'obbligo che i sistemi informativi siano predisposti all'inserimento del Codice Unico di Progetto (CUP) già nella fase di presentazione ed in tutte le successive transazioni, nonché del Codice Identificativo di Gara (CIG) fornito dall'Authority per i contratti pubblici, introducendo una precisa gerarchia tra i due codici che, in linea con la Legge 136/2010, consente una effettiva tracciabilità delle risorse pubbliche dal momento della programmazione (inserendo il CUP) all'effettiva realizzazione fisica delle stesse (che si avvia con l'inserimento del CIG).

Gli articoli 2 e 3 introducono gli obblighi di trasmissione al Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato, ed in particolare all'apposita sezione della banca dati prevista dall'art. 13 della legge n. 196 del 31 dicembre 2009, e la coerenza delle informazioni rispetto a quanto previsto per la rilevazione delle opere pubbliche nell'ambito del sistema nazionale di monitoraggio del QSN 2007/2013 istituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato che viene qui identificato come standard di settore.

La scelta di tale riferimento sul contenuto informativo armonizza gli strumenti previsti dal presente decreto con i sistemi informativi già esistenti, annullando quindi analisi e tempi realizzativi delle specifiche tecniche per la rilevazione, dato che per ciascuna opera pubblica le informazioni da rilevare sono quelle già condivise dal Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato RGS con il Ministero per lo Sviluppo economico, con la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Programmazione Economica e con le amministrazioni nazionali (tra cui anche Ministero per le Infrastrutture e trasporti, Ministero Interno, Ministero Istruzione, università e ricerca, Ministero Lavoro e politiche sociali) e tutte le amministrazioni regionali e le province autonome coinvolte nel processo della programmazione unica ai sensi del QSN 2007/2013.

L'articolo 4 riguarda il definanziamento automatico previsto esplicitamente dalla legge delega per le opere pubbliche non avviate entro i termini stabiliti.

L'attuazione di tale previsione avviene sulla base di un sistema di verifica sull'utilizzo dei finanziamenti per la realizzazione di opere pubbliche nei tempi previsti da adottarsi tramite DPCM, provvedendo inoltre anche alla definizione delle modalità di definanziamento automatico delle opere in caso di mancato avvio, considerando anche parametri temporali di riferimento distinti per livello progettuale, tipologia di aggiudicazione, classificazione di opere, costo complessivo, procedura di spesa sin dall'impegno contabile. Tale definanziamento, da adottarsi anche attraverso le risultanze della banca dati, libera le risorse non utilizzate a favore di opere la cui cantierabilità potrebbe risultare più immediata.

Con l'articolo 5 si inserisce la previsione circa l'emanazione a cadenza periodica di un decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze relativo al contenuto informativo minimo della trasmissione dei dati prevista al punto 2, nonché di ogni specifica, anche di carattere tecnico, atta a rendere efficiente il processo complessivo del monitoraggio.

Gli articoli 6, 7 e 8 disciplinano la condivisione delle informazioni tra i soggetti istituzionali interessati all'applicazione della norma.

L'ottica immaginata è quella di non appesantire ulteriormente le amministrazioni con nuovi obblighi di raccolta dei dati e di comunicazione, anche in virtù di quanto specificato all'art. 3.

Le amministrazioni sono quindi assolve dall'obbligo di trasmissione al MEF se le stesse informazioni sono già inviate ad altre banche dati e se queste, a loro volta, le riversano alla banca dati MEF-RGS prevista dal presente decreto, come nei casi specifici regolati ai commi 3, 4 e 5 dell'art. 6 riferiti al sistema dell'Autorità per i contratti pubblici, al Cipe ed al sistema nazionale di monitoraggio del QSN 2007/2013 istituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato.

Inoltre, le informazioni vengono condivise sulla base di specifici protocolli tecnici tra i soggetti interessati e il Ministero dell'Economia e delle Finanze e viene introdotta la previsione che la banca dati MEF- RGS diventi il veicolo divulgativo per la diffusione di rapporti sullo stato di attuazione delle opere pubbliche, per le attività di valutazione degli investimenti pubblici previste dalla normativa vigente, nonché per l'elaborazione dei documenti di contabilità e finanza pubblica fermo restando le prerogative di legge esistenti.

L'articolo 9 esclude dall'applicazione della norma le operazioni di partenariato pubblico-privato che interessano la realizzazione di opere pubbliche e che sono acquisite secondo modalità già individuate dall'articolo 14, comma 2 della stessa legge 31 dicembre 2009, n. 196, norma che prevede comunque la condivisione di tali informazioni all'interno delle banche dati presenti in RGS.

L'articolo 10 prevede il supporto tecnico del Ministero dell'Economia e delle Finanze - Ragioneria Generale dello Stato necessario ad assicurare l'applicazione del decreto legislativo anche tramite la predisposizione di un modulo via web per la raccolta delle informazioni da parte di quelle amministrazioni di piccole dimensioni non in grado di gestire tali informazioni nell'ambito dei propri sistemi, ove esistenti. Possono anche essere previste delle forme di certificazione dei sistemi per la qualità e la tempestività dei dati.

ANALISI TECNICO-NORMATIVA

Decreto legislativo recante

“ attuazione dell'articolo 30, comma 9, lettere e), f), g) della legge n.196/2009 in materia di procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche e di verifica dell'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti”.

PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

1) *Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di governo.*

L'articolo 30, comma 9, lettere a) – g) della legge 31 dicembre 2009, n.196, recante "Legge di contabilità e finanza pubblica" (di seguito anche LC 2009), delega il Governo, formulando specifici principi e criteri direttivi, ad adottare uno o più decreti legislativi per l'attuazione delle disposizioni contenute nell'art. 30, comma 8 della medesima legge al fine di garantire la razionalizzazione, la trasparenza, l'efficienza e l'efficacia delle procedure di spesa relative ai finanziamenti in conto capitale destinati alla realizzazione di opere pubbliche.

Il termine di esercizio della delega scade il 31 dicembre 2010.

2) *Analisi del quadro normativo nazionale.*

Per quanto riguarda le cosiddette infrastrutture strategiche di cui all'articolo 1 comma 1 della legge n. 21 dicembre 2001 n. 443, l'articolo 30 comma 9 della nuova Legge di contabilità e finanza pubblica tende a rafforzare l'esigenza di una puntuale valutazione degli interventi finanziabili.

Al riguardo va osservato che sul tema esistono specifiche prescrizioni normative introdotte dall'articolo 4, comma 134, della Legge 350 del 2003 (Legge finanziaria 2004) in base alle quali la richiesta di assegnazione di risorse da parte del Cipe deve essere accompagnata da una analisi costi-benefici e da un piano economico finanziario che indichi le risorse utilizzabili per la realizzazione ed i proventi derivanti dall'opera. Tuttavia, la richiesta di assegnazione del Cipe spesso non è accompagnata da una analisi costi benefici, né esiste contezza sull'effettivo uso dello schema tipo di piano economico-finanziario predisposto dallo stesso Cipe (delibera 11/2004).

Da qui la necessità di ribadire l'esigenza di una valutazione ex ante degli interventi espressa dal citato articolo 30, comma 9, della nuova legge di contabilità, la quale evidenzia anche l'opportunità di adottare linee guida obbligatorie per la valutazione degli investimenti, di utilizzare regole trasparenti per la determinazione del costo delle opere e di potenziare il ruolo della valutazione ex-post degli interventi già realizzati.

In materia è comunque fondamentale anche il raccordo con il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e s.m.i. (Codice dei Contratti Pubblici), nonché con le altre normative citate nella sezione II della parte III.

3) *Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti.*

Lo schema di decreto legislativo non introduce alcuna disposizione modificativa di altra normativa primaria.

4) *Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.*

Non si rilevano profili di incompatibilità con i principi costituzionali.

5) *Analisi delle compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.*

6) *Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.*

Non si rilevano profili di incompatibilità con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali, né di incompatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, Cost.

7) *Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.*

Non sono previste rilegificazioni di norme delegificate. Il decreto legislativo ha ad oggetto materie non suscettibili di delegificazione, né di applicazione di strumenti di semplificazione normativa.

8) *Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.*

Non sussistono progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento.

9) *Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.*

PARTE II. CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE

10) *Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario.*

Il provvedimento non presenta profili di incompatibilità con l'ordinamento comunitario.

11) *Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione Europea sul medesimo o analogo oggetto.*

Non sussistono procedure di infrazione da parte della Commissione Europea.

12) *Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.*

Il provvedimento legislativo in esame non presenta profili di incompatibilità con gli obblighi internazionali.

13) *Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee sul medesimo o analogo oggetto.*

14) *Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.*

15) *Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea.*

PARTE III. ELEMENTI DI QUALITA' SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

1) *Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.*

Il testo non introduce nuove definizioni.

2) *Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi.*

I riferimenti normativi rinviano alle disposizioni vigenti di:

- legge 31 dicembre 2009, n. 196
- decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e s.m.i.
- legge 13 agosto 2010, n. 136
- legge 16 gennaio 2003 e s.m.i.
- Legge 17 maggio 1999, n. 144
- decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31.

3) *Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti.*

Non sono modificate o integrate disposizioni vigenti.

4) *Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.*

Non sono presenti norme comportanti abrogazioni implicite od implicite.

5) *Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.*

Il provvedimento in esame non contiene disposizioni aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica.

6) *Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.*

Sono oggetto di delega normativa le disposizioni contenute nel medesimo art. 30, comma 9, della legge 31 dicembre 2009 dalle lettere a) alla lettera e) compresa.

7) *Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi: verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione.*

E' prevista l'emanazione di ulteriori decreti:

- Ai sensi dell'art. 4, un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri previo parere del CIPE, su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze di concerto il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, sentita l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, al fine di stabilire i criteri per la definizione del sistema di verifica dell'utilizzo dei finanziamenti per la realizzazione di opere pubbliche nei tempi previsti, nonché procedure e modalità di definanziamento automatico delle opere in caso di mancato avvio;
- ai sensi dell'art. 5 dello schema di d. dlgs, un decreto del Ministro dell'economia e finanze recante il dettaglio delle informazioni previsto all'articolo 2 che costituisce il contenuto informativo minimo dei sistemi di cui all'articolo 1 dello schema di decreto, nonché modalità di trasmissione delle informazioni alla banca dati MEF-RGS.

8) *Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi.*

Non sono state utilizzate statistiche a livello nazionale.

Titolo “ attuazione dell’articolo 30, comma 9, lettere f), g) della legge n.196/2009 in materia di procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche e di verifica dell’utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti

Referente Dott. Marco PIEPOLI – Ministero dell’Economia e Finanze – Dipartimento Ragioneria Generale dello Stato - IGAE

ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (A.I.R.)
(D.P.C.M. 11 SETTEMBRE 2008, N. 170 – G.U. 3 NOVEMBRE 2008, N. 257)

SEZIONE 1 - IL CONTESTO E GLI OBIETTIVI

A) Sintetica descrizione del quadro normativo vigente.

Il quadro normativo vigente è costituito essenzialmente, per la realizzazione di opere pubbliche, dal d. lgs 12 aprile 2006 n. 163, e s.m.i., mentre per quanto riguarda i riflessi sul monitoraggio della spesa pubblica ricollegata si deve fare riferimento alla l. 30 dicembre 2009, n. 196 e, segnatamente, alle disposizioni contenute negli artt. 13 e 30.

B) Illustrazione delle carenze e delle criticità constatate nella vigente situazione normativa, corredata dalla citazione delle relative fonti di informazione.

La realizzazione di opere pubbliche necessita, come noto, di ingenti risorse per un lasso di tempo che impegna più esercizi finanziari. In questo senso, l’articolo 30 della legge di contabilità e finanza pubblica, nel regolamentare le Leggi di spesa pluriennale e a carattere permanente, dispone al comma 8 la delega al Governo per “ adottare, entro un anno dall’entrata in vigore della presente legge, uno più decreti legislativi al fine di garantire la razionalizzazione, la trasparenza, l’efficienza e l’efficacia delle procedure di spesa relative ai finanziamenti in conto capitale destinati alla realizzazione di opere pubbliche”.

L’intervento regolatorio proposto tende a consentire la razionalizzazione e la puntuale attuazione delle procedure di monitoraggio e verifica dell’utilizzazione delle risorse pubbliche destinate alla realizzazione di opere e dei relativi tempi di realizzazione, al fine di ottenere l’uso più efficiente delle risorse in questione e massimizzare i benefici per la collettività in termini di utilizzo delle opere (per effetto del rispetto dei tempi di realizzazione) e di minimizzazione del relativo costo.

Per quanto concerne le fonti informative utilizzate per i diversi profili dell’analisi, deve rilevarsi come la disposizione in esame costituisce strumento concreto di attuazione della nuova legge di contabilità, che a sua volta recepisce molte delle raccomandazioni che la Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica ha fornito nel corso programma straordinario di analisi e valutazione della spesa del 2008, e che la Ragioneria generale dello Stato ha integrato in occasione del Rapporto sulla spesa delle amministrazioni centrali dello Stato 2009.

C) Rappresentazione del problema da risolvere e delle esigenze sociali ed economiche considerate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo.

Nella normativa vigente anteriormente della legge 196/2009, è possibile verificare una stratificazione di provvedimenti e di responsabilità che non consentono di realizzare un compiuto monitoraggio dell'utilizzo delle risorse pubbliche, determinando una progressiva perdita di competitività del nostro paese nel contesto internazionale ed europeo oltre che il verificarsi di fenomeni distorsivi della "fair competition" tra le imprese operanti nel settore delle realizzazioni infrastrutturali.

L'intervento regolatorio proposto consentirà di efficientare le procedure di spesa pubblica, migliorandone la qualità, a vantaggio della collettività e degli operatori economici che potranno contare su un'Amministrazione più efficiente e trasparente.

D) Descrizione degli obiettivi (di breve, medio o lungo periodo) da realizzare mediante l'intervento normativo e gli indicatori che consentiranno successivamente di verificarne il grado di raggiungimento.

Gli obiettivi da realizzare mediante l'intervento normativo sono essenzialmente i seguenti:

- *Miglioramento della pianificazione e valutazione delle opere pubbliche;*
- *Separazione delle fonti di finanziamento;*
- *Monitoraggio dell'effettivo utilizzo delle risorse.*

I principali indicatori di risultato individuabili sono ricollegati:

a. incremento della quantità di informazioni gestionali relative alle autorizzazioni di spesa già censite dai sistemi MEF-RGS per effetto del progressivo collegamento tra le banche dati esistenti; (medio periodo)

b. diminuzione percentuale della quota di risorse autorizzate da disposizioni di spesa e non utilizzate, per effetto delle risultanze della banca dati in correlazione con i dati di finanza pubblica. (lungo periodo)

E) Indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento legislativo.

I principali destinatari degli effetti dell'intervento regolatorio sono essenzialmente le Amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, alle quali sono imposti particolari oneri nella pianificazione e programmazione degli interventi destinati alla realizzazione di opere pubbliche anche soltanto parzialmente a carico del Bilancio dello Stato. Inoltre, sono destinatari della disposizione, in termini indiretti, anche i soggetti destinatari di finanziamenti a carico del bilancio dello Stato finalizzati alla realizzazione di opere pubbliche.

SEZIONE 2 - PROCEDURE DI CONSULTAZIONE

Nel corso dell'istruttoria AIR sono stati svolti tavoli tecnici (non istituiti in base a norme) in cui, oltre al MEF-RGS ed alla CONSIP, sono intervenuti anche i principali soggetti interessati dalla realizzazione della banca dati, ed in particolare l'Autorità di Vigilanza dei Lavori Pubblici, con la quale il MEF-RGS ha avviato una collaborazione finalizzata all'intercambio di dati per il raggiungimento delle rispettive finalità istituzionali; il Ministero dello Sviluppo Economico, al fine della condivisione e dello scambio di informazioni gestionali delle risorse nazionali (FAS) ed europee per lo sviluppo e la crescita economico-infrastrutturale. Hanno inoltre partecipato all'istruttoria anche il Ministero delle Infrastrutture e trasporti, nonché la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della programmazione economica e della Funzione pubblica.

Non sono stati sentiti direttamente gli operatori economici perché non direttamente destinatari dell'intervento, di carattere essenzialmente tecnico e finalizzato a perfezionare e razionalizzare obblighi informativi già previsti a carico delle Pubbliche Amministrazioni per effetto di altre disposizioni normative già vigenti.

Per a medesima ragione non si è reputato necessaria l'audizione delle parti sociali.

SEZIONE 3 - LA VALUTAZIONE DELL'OPZIONE DI NON INTERVENTO ("OPZIONE ZERO").

Ovviamente, trattandosi di un intervento regolatorio di natura tecnica destinato all'attuazione, in termini puntuali, di previsioni già disposte dalla legge 196 altra fonte normativa, non risulta possibile esaminare l'opzione di non intervento che sostanzialmente consisterebbe nella non finalizzazione della relativa delega.

Ad ogni modo si osserva che dal perdurare della situazione di mancato monitoraggio complessivo delle risorse destinate alla realizzazione di opere pubbliche deriverebbe un'utilizzazione non razionale delle risorse stesse e, soprattutto, il mancato collegamento concreto tra le finalità "alte" dell'azione politica e le decisioni di attuazione pratica delle dette finalità. Viceversa, un sistema efficace ed efficiente di monitoraggio permette di poter valutare l'effettività delle politiche pubbliche e, pertanto, consente alla collettività una miglior informazione e garanzia sull'azione del potere esecutivo per il perseguimento degli obiettivi di governo.

SEZIONE 4 - VALUTAZIONE DELLE OPZIONI ALTERNATIVE

Nell'ambito dell'istruttoria AIR si è ritenuto non praticabile la valutazione di ipotesi alternative, tenuto conto soprattutto della mancanza di discrezionalità nell'attuazione della delega contenuta nell'art. 30, comma 9 della citata legge 30 dicembre 2009 n. 196.

In ogni caso, l'intervento di collegamento tra le banche dati detenute dalle varie Amministrazioni in materia di opere pubbliche sotto il coordinamento del MEF-RGS corrisponde da un lato alla precisa volontà politica e, dall'altro, costituisce un'indispensabile attività di razionalizzazione di iniziative e infrastrutture già esistenti per il miglioramento dei dati informativi.

SEZIONE 5 - GIUSTIFICAZIONE DELL'OPZIONE REGOLATORIA PROPOSTA

A) Metodo di analisi applicato per la misurazione degli effetti.

Rapporto percentuale tra le risorse messe a disposizione e quelle effettivamente utilizzate per effetto della valutazione dei dati elaborati dal sistema informativo di riferimento.

B) Svantaggi e vantaggi dell'opzione prescelta.

Trattandosi di intervento sostanzialmente vincolato, non sono rilevabili eventuali svantaggi derivanti dallo stesso. I vantaggi possono essere sintetizzati nel collegamento della fase programmatica a quella gestionale della realizzazione delle opere pubbliche, consentendo il relativo monitoraggio dell'utilizzazione delle risorse ex ante, in itinere ed ex post rendendo possibile anche la valutazione dell'efficacia delle relative politiche pubbliche.

C) Indicazione degli obblighi informativi a carico dei destinatari diretti ed indiretti.

Dall'istruttoria svolta è emerso che non sono configurabili a carico dei destinatari oneri aggiuntivi a quelli già imposti ai medesimi da disposizioni già vigenti nell'ordinamento, e, in tutti i casi in cui sono state individuate fonti di disponibilità delle informazioni in base a dette disposizioni, è stata prevista l'utilizzazione delle stesse anche ai fini dell'intervento proposto, minimizzandone gli effetti a carico dei destinatari. Per quanto riguarda MEF-RGS, le relative attività di raccolta ed elaborazione verranno svolte con l'utilizzo di risorse umane ed infrastrutturali già disponibili o comunque autorizzate da norme già presenti nell'ordinamento.

Destinatari principali degli obblighi informativi sono le Amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009 n. 196, e i destinatari di finanziamenti a carico del Bilancio dello Stato, destinati alla realizzazione di opere pubbliche.

Gli obblighi informativi individuati nell'istruttoria sono relativi ai dati anagrafici, finanziari, fisici e procedurali relativi alle opere pubbliche rilevati mediante i sistemi informatizzati in possesso dei soggetti di cui sopra, da comunicare con cadenza almeno trimestrale alla Banca dati RGS-MEF ex art. 13 legge 196/2009).

Nel dettaglio tali informazioni, per quanto riguarda la singola opera, includono in ogni caso: data di avvio della realizzazione, localizzazione, scelta dell'offerente, soggetti correlati, quadro economico, spesa e varie fasi procedurali di attivazione della stessa, valori fisici di realizzazione previsti e realizzati, stato di avanzamento lavori, data di ultimazione delle opere, emissione del certificato di collaudo provvisorio e relativa approvazione da parte della Stazione Appaltante, filiera di esecuzione delle relative leggi autorizzatorie della spesa, ivi comprese le registrazioni contabili e di bilancio, trasferimenti di risorse tra i diversi livelli di spesa coinvolti, il codice unico di progetto e il codice identificativo di gara. Come detto, tali informazioni, ove già esistenti in basi dati di altre Amministrazioni, saranno acquisite direttamente senza ulteriori oneri a carico degli interessati.

D) Eventuale comparazione con altre opzioni esaminate.

La delega legislativa delinea con precisione l'ambito operativo dell'intervento regolatorio proposto. Di conseguenza non sono state esaminate opzioni alternative.

E) Condizioni e fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio.

Dall'istruttoria svolta è emerso che le Amministrazioni coinvolte possono dare attuazione all'intervento regolatorio proposto con le risorse già disponibili ed utilizzando infrastrutture già esistenti, quindi sono in grado di farlo senza oneri. Per quanto riguarda il MEF si tratta di un intervento che già rientra nell'ambito di altri già autorizzati dalla legge (art. 13 legge 30 dicembre 2009, n. 196, in particolare).

Fattore incidente sulla riuscita dell'intervento regolatorio sarà la collaborazione tra i destinatari dell'intervento stesso (principalmente AVCP, DIPE, MIT, MISE, oltre naturalmente a tutte le varie Amministrazioni pubbliche e soggetti interessati) ai fini della ondivisione e l'interscambio tra le varie basi dati coinvolte in vista del raggiungimento dell'obiettivo generale (efficace collegamento tra pianificazione ed utilizzo delle risorse minimizzando i costi di intervento) oltre a quelli istituzionali di vigilanza e controllo attribuiti a ciascuna Amministrazione coinvolta.

SEZIONE 6 - INCIDENZA SUL CORRETTO FUNZIONAMENTO CONCORRENZIALE DEL MERCATO E SULLA COMPETITIVITA'

L'intervento regolatorio proposto consentirà, a regime, di ottenere un'utilizzazione efficiente e tempestiva sull'utilizzo delle risorse, evitando il permanere di disponibilità inutilizzate e favorendo, di conseguenza, lo sviluppo di effetti positivi sul sistema economico-produttivo legato alle realizzazioni infrastrutturali.

SEZIONE 7 - MODALITA' ATTUATIVE DELL'INTERVENTO REGOLATORIO

A) Soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio proposto.

- Il Ministero dell'Economia e Finanze – Dipartimento Ragioneria Generale dello Stato;
- Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;
- Il Ministero dello Sviluppo Economico;
- L'Autorità di Vigilanza dei Contratti Pubblici;
- La Presidenza del Consiglio dei Ministri (Dipartimenti della Programmazione Economica e della Funzione Pubblica)

B) Eventuali azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento.

Non sono previste forme ulteriori di pubblicità a carico dei soggetti interessati dall'intervento.

C) Strumenti per il controllo ed il monitoraggio dell'intervento regolatorio.

L'intervento ha ad oggetto essenzialmente la realizzazione di strumenti per il controllo e il monitoraggio della spesa pubblica da parte del MEF-RGS con risorse e infrastrutture già esistenti

o comunque autorizzate in base a disposizioni di norme vigenti, e, pertanto, consiste uno strumento di concreta attuazione delle prescrizioni di cui alla legge 31 dicembre 2009, n. 196.

D) Eventuali meccanismi per la revisione e l'adeguamento periodico della prevista regolamentazione e gli aspetti prioritari da sottoporre eventualmente a V.I.R.

Il Ministero dell'economia e delle finanze provvederà a curare le prescritte verifiche sull'impatto della regolamentazione a scadenza biennale. Saranno presi in esame prioritariamente gli obiettivi presi in considerazione, anche in rapporto ai costi-benefici. Dalla verifica potranno scaturire ulteriori esigenze di modifica.

Relazione tecnica attuazione dell'articolo 30, comma 9, lettere e), f), g) della legge n.196/2009 in materia di procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche e di verifica dell'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti".

Il presente provvedimento non determina oneri aggiuntivi per la finanza pubblica rispetto a quanto previsto a legislazione vigente.

Le disposizioni contenute si limitano infatti a regolare attività di monitoraggio e di raccolta dati già esistenti, definendo i flussi comunicativi tra le amministrazioni interessate alla realizzazione di opere pubbliche che nell'ambito dei propri sistemi aggiungono gli aspetti informativi definiti in questa sede.

Le disposizioni che agiscono sotto il profilo economico finanziario e per le quali viene disposta la relazione tecnica sono gli art. 2 e 10 per i quali si riportano di seguito le valutazioni.

Articolo 2

(Comunicazione dei dati)

La disposizione prevede che le comunicazioni da parte delle amministrazioni interessate pervengano ad apposita sezione della banca dati prevista dall'art. 13 della stessa Legge n. 196 del 31 dicembre 2009 che al comma 2 prevede un'apposita copertura di seguito riportata.

Art. 13 Legge n. 196 del 31 dicembre 2009

(....)

Agli oneri derivanti dall'attuazione del presente articolo, pari complessivamente a 10 milioni di euro per l'anno 2010, 11 milioni di euro per l'anno 2011 e 5 milioni di euro a decorrere dall'anno 2012, si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa prevista dall'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307, relativa al Fondo per interventi strutturali di politica economica. Con il medesimo decreto di cui al comma 3 possono essere stabilite le modalità di ripartizione delle risorse tra le amministrazioni preposte alla realizzazione della banca dati.

Poiché la sezione della banca dati prevista nel decreto in oggetto rappresenta una parte ben delimitata dell'ambito complessivo generale della banca dati prevista dall'articolo 13 della Legge n. 196 del 31 dicembre 2009 si ritiene che l'onere derivante dal presente articolo (non desumibile a priori, ma sicuramente ben inferiore a quanto previsto dall'art. 13) risulti coperto dalle autorizzazioni di spesa indicate.

Articolo 10

(Funzionamento dei sistemi)

La disposizione prevede il supporto tecnico del Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato alle amministrazioni interessate all'applicazione del presente decreto.

Tale attività rientra in quanto previsto dall'art. 13 della legge n. 196 del 31 dicembre 2009 e dunque nell'ambito dell'attività istituzionale del Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato.

Gli oneri derivanti da tale attività di supporto tecnico alle Amministrazioni, compreso un eventuale modulo web di raccolta dei dati di cui all'art. 2 per enti locali di piccole dimensioni sprovvisti di

propri sistemi di raccolta, risultano posti a carico del MEF e coperti sulla base di quanto indicato circa l'autorizzazione di spesa prevista a copertura del citato art. 13 della legge n. 196 del 31 dicembre 2009.

La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, ha avuto esito

POSITIVO NEGATIVO



Il Ragioniere Generale dello Stato
Conto

23 DIC, 2010

Schema di decreto legislativo recante attuazione dell'articolo 30, comma 9, lettere f), g) della legge n.196/2009 in materia di procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche e di verifica dell'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti.

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

VISTI gli articoli 76 ed 87 della Costituzione;

Visto l'articolo 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, che prevede la predisposizione di una ricognizione degli interventi infrastrutturali ai fini della perequazione infrastrutturale;

VISTA la legge 31 dicembre 2009, n. 196 recante norme in materia di contabilità e finanza pubblica e, in particolare, l'articolo 13 che istituisce la banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche al fine di assicurare un efficace controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, nonché per acquisire gli elementi informativi necessari per dare attuazione al federalismo fiscale;

VISTO l'articolo 30, comma 9, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 con particolare riguardo alla valutazione ex ante ed ex post degli interventi infrastrutturali, nonché alle procedure di monitoraggio, anche con strumenti informatici, sullo stato di attuazione delle opere e ad un sistema di verifica per l'utilizzo dei finanziamenti erogati anche in parte a carico del bilancio dello Stato nei tempi previsti;

VISTO l'articolo 11 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, che dispone, tra l'altro, che a decorrere dal 1° gennaio 2003, ogni progetto d'investimento pubblico, nuovo o in corso di attuazione, sia dotato del Codice Unico di Progetto – CUP, istituito dalla legge 17 maggio 1999, n. 144;

VISTO il Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei Contratti Pubblici) e sue successive modificazioni ed integrazioni;

VISTO in particolare l'articolo 3, comma 8, del citato decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163;

VISTA la legge 13 agosto 2010, n. 136, modificata dal decreto legge del 12 novembre 2010 n. 187, con particolare riferimento alle procedure ivi previste in materia di tracciabilità dei pagamenti, anche in relazione all'attuazione dell'articolo 30, commi 8 e 9, della legge 31 dicembre 2009, n.196, nonché in ordine all'obbligo di richiesta del Codice Identificativo Gare (CIG), per le medesime finalità;

VISTA la Determinazione dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici del 18 novembre 2010, n. 8 che chiarisce l'ambito di applicazione e le modalità attuative della citata legge 13 agosto 2010, n. 136 e fornisce spiegazioni in relazione al Codice Identificativo di Gara (CIG) ed al Codice Unico di Progetto (CUP) nonché sulla gestione dei movimenti finanziari e sulle comunicazioni obbligatorie;

VISTA la preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del ... ;

ACQUISITI i pareri delle competenti commissioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

VISTA la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del ...;

SU PROPOSTA del Ministro dell'Economia e delle Finanze ;

EMANA

il seguente decreto legislativo:

Articolo 1
(Ambito di applicazione)

1. Le Amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e i soggetti destinatari di finanziamenti a carico del bilancio dello Stato finalizzati alla realizzazione di opere pubbliche, nell'ambito della propria attività istituzionale sono tenute a:
 - a) detenere ed alimentare un sistema gestionale informatizzato contenente le informazioni anagrafiche, finanziarie, fisiche e procedurali relative alla pianificazione e programmazione delle opere e dei relativi interventi, ivi compresi gli elementi relativi alla legge autorizzativa della spesa, nonché all'affidamento ed allo stato di attuazione di tali opere ed interventi, a partire dallo stanziamento iscritto in bilancio fino ai dati dei costi complessivi effettivamente sostenuti in relazione allo stato di avanzamento delle opere;
 - b) detenere ed alimentare un sistema informatizzato di registrazione e conservazione dei dati contabili relativi a ciascuna transazione posta in essere per la realizzazione delle opere ed interventi, idoneo ad assicurare la relativa evidenza e tracciabilità;
 - c) prevedere specifici vincoli, anche sulla base di quanto specificato nell'ambito del decreto ministeriale di cui al successivo art. 6 5, per assicurare la raccolta e la comunicazione dei dati finanziari e di realizzazione fisica e procedurale da parte delle stazioni appaltanti e degli enti aggiudicatori, come previsto dal presente decreto e dal decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e s.m.i. ai fini dell'inoltro all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, subordinando l'erogazione dei finanziamenti pubblici all'effettivo adempimento degli obblighi di comunicazione di cui al presente articolo;
 - d) garantire che, nell'ambito dei sistemi di cui al presente articolo, l'opera sia corredata, ai fini dell'ottenimento dei relativi finanziamenti pubblici, del Codice Unico di Progetto (CUP) che deve figurare già nella fase di presentazione ed in tutte le successive transazioni, anche ai sensi della legge 13 agosto 2010, n. 136. Il Codice Identificativo di Gara non può essere rilasciato dall'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di lavori, servizi e forniture nei confronti di contratti finalizzati alla realizzazione di progetti d'investimento pubblico sprovvisti del Codice Unico di Progetto obbligatorio ai sensi dell'art. 11 della legge 16 gennaio 2003 e s.m.i.

Articolo 2
(Comunicazione dei dati)

1. I dati anagrafici, finanziari, fisici e procedurali relativi alle opere pubbliche rilevati mediante i sistemi informatizzati di cui all'art. 1, a decorrere dalla data prevista dal decreto ministeriale di cui al successivo articolo 6 5, sono resi disponibili dai soggetti di cui al medesimo articolo 1, con cadenza almeno trimestrale, salvo differenti scadenze previste nella fattispecie di cui al successivo art. 6 comma 3, alla sezione della banca dati, istituita presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato ai sensi dell'art. 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, di seguito denominata "banca dati MEF-RGS".

Articolo 3
(Coerenza delle informazioni con il Quadro Strategico Nazionale 2007/2013)

1. Le informazioni di cui all'articolo 2 sono coerenti con quanto stabilito per il sistema nazionale di monitoraggio del Quadro Strategico Nazionale 2007/2013 istituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato.

Articolo 4

(Definanziamento per mancato avvio dell'opera)

1. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri previo parere del CIPE, su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze di concerto il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, e per quanto di competenza con il Ministro delegato per la politica di coesione economica sociale e territoriale, sono stabiliti i criteri per la definizione di un sistema di verifica dell'utilizzo dei finanziamenti per la realizzazione di opere pubbliche nei tempi previsti. Con il medesimo decreto si provvede altresì alla definizione delle procedure e modalità di definanziamento automatico delle opere in caso di mancato avvio, considerando anche parametri temporali di riferimento distinti per livello progettuale, tipologia di aggiudicazione, classificazione di opere, costo complessivo, procedura di spesa sin dall'impegno contabile, volti a incentivare una maggiore tempestività delle procedure di spesa relative ai finanziamenti di opere pubbliche.
2. Le Amministrazioni interessate hanno l'obbligo di provvedere alla verifica dell'utilizzo dei finanziamenti per la realizzazione di opere pubbliche nei tempi previsti, anche sulla base delle risultanze della banca dati MEF-RGS e dei criteri indicati dal decreto di cui al comma 1, comunicandone l'esito al Ministero dell'economia e delle finanze entro il 31 dicembre di ciascun anno.

Articolo 5

(Definizione set informativo)

1. Con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato, da emanarsi entro 30 giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, viene definito il dettaglio delle informazioni previsto all'articolo 2 che costituisce il contenuto informativo minimo dei sistemi di cui all'articolo 1. Tali informazioni, per quanto riguarda la singola opera, includono in ogni caso: data di avvio della realizzazione, localizzazione, scelta dell'offerente, soggetti correlati, quadro economico, spesa e varie fasi procedurali di attivazione della stessa, valori fisici di realizzazione previsti e realizzati, stato di avanzamento lavori, data di ultimazione delle opere, emissione del certificato di collaudo provvisorio e relativa approvazione da parte della Stazione Appaltante, filiera di esecuzione delle relative leggi autorizzatorie della spesa, ivi comprese le registrazioni contabili e di bilancio, trasferimenti di risorse tra i diversi livelli di spesa coinvolti, il codice unico di progetto e il codice identificativo di gara.

Articolo 6

(Modalità e regole di trasmissione dei dati)

1. Con il decreto di cui all'articolo 5 sono altresì stabilite le modalità di trasmissione delle informazioni di cui all'articolo 2 alla banca dati MEF-RGS ed ogni elemento necessario ad assicurare la corretta ed efficace attivazione del processo di rilevazione di cui al presente decreto.
2. Tale trasmissione si considera assolta se effettuata con le informazioni minime di cui all'art. 5 verso altre banche dati gestite da amministrazioni dello Stato i cui dati, secondo quanto specificato all'articolo 7, confluiscono nella banca dati MEF-RGS. Nel rispetto del presente comma la trasmissione si intende altresì assolta nei casi regolati ai successivi commi.
3. Per i dati già trasmessi ai sensi del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e s.m.i. l'obbligo di cui all'articolo 2 si intende adempiuto con la trasmissione all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture ovvero all'Osservatorio dei contratti pubblici operante nell'ambito di essa; la medesima Autorità rende disponibili detti dati alla banca dati MEF-RGS.
4. E' fatto salvo quanto previsto dall'art. 163, comma 2, lett. d) del medesimo decreto legislativo n. 163/2006 per cui l'obbligo si intende adempiuto con la trasmissione al CIPE che provvede a condividere le informazioni ai fini dell'alimentazione della banca dati MEF-RGS.

5. L'obbligo di trasmissione delle informazioni previsto all' articolo 2, se riguardante opere già oggetto di rilevazione nell'ambito del sistema nazionale di monitoraggio del Quadro Strategico Nazionale 2007/2013 istituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato si intende assolto con la validazione dei dati nell'ambito del predetto sistema.

Articolo 7

(Titolari di banche dati già esistenti)

1. I titolari di banche dati previste ai sensi della normativa vigente e contenenti gli elementi informativi di cui alla presente norma, condividono le informazioni ai fini dell'alimentazione della banca dati MEF-RGS sulla base di appositi protocolli tecnici tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Ragioneria Generale dello Stato e le Amministrazioni interessate.

Articolo 8

(Disponibilità dei dati)

1. Le informazioni confluite nella banca dati MEF-RGS sono rese disponibili alle Amministrazioni pubbliche e al CIPE che concorrono all'alimentazione della medesima banca dati, secondo protocolli convenuti con il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Ragioneria Generale dello Stato, fermo restando quanto previsto dall'articolo 6 della citata Legge n. 196 del 2009.
2. Gli elementi contenuti nella banca dati MEF-RGS costituiscono la base di riferimento ufficiale per la divulgazione delle informazioni sullo stato di attuazione delle opere pubbliche, e, per le attività di valutazione degli investimenti pubblici previste dalla normativa vigente, nonché per l'elaborazione dei documenti di contabilità e finanza pubblica, fermo restando quanto previsto dal decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e s.m.i..
3. Tali elementi costituiscono altresì la base per l'invio alle Camere per via telematica delle relazioni annuali sulle leggi di spesa pluriennali e a carattere permanente.

Articolo 9

(Trasmissione dei dati di partenariato pubblico-privato)

1. Le informazioni ed i dati relativi alle operazioni di partenariato pubblico-privato che interessano la realizzazione di opere pubbliche sono acquisite secondo le modalità individuate in sede di attuazione dell'articolo 44, comma 1-bis, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31 e dell'articolo 14, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.
2. Le informazioni di cui al comma 1 sono acquisite alla banca dati di cui all'articolo 13 della legge 196/2009 ai fini del controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica previsto dall'articolo 14 comma 1 della legge n. 196 del 2009.

Articolo 10

(Funzionamento dei sistemi)

1. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Ragioneria Generale dello Stato d'intesa con le amministrazioni interessate provvede all'applicazione della presente disciplina e fornisce il supporto tecnico necessario ad assicurare il funzionamento dei sistemi informativi di cui ai precedenti articoli.
2. Per le finalità di cui al comma 1, il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Ragioneria Generale dello Stato può prevedere forme di certificazione dei sistemi e delle banche dati di cui al presente

provvedimento per assicurare accuratezza, consistenza, completezza e tempestività delle relative informazioni.

AUTORITA' PER LA VIGILANZA SUI CONTRATTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE

DETERMINAZIONE 18 novembre 2010

Prime indicazioni sulla tracciabilità finanziaria ex articolo 3, legge 13 agosto 2010, n. 136, come modificato dal decreto-legge 12 novembre 2010, n. 187. (Determinazione n.8). (10A14316)

IL CONSIGLIO

1. Premessa.

Il 7 settembre 2010 e' entrato in vigore il «Piano straordinario contro le mafie, nonche' delega al Governo in materia di normativa antimafia», di cui alla legge 13 agosto 2010, n. 136, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 23 agosto 2010, n. 196. Successivamente, con decreto-legge n. 187 del 12 novembre 2010 sono state dettate disposizioni interpretative ed attuative concernenti la tracciabilità dei flussi finanziari relativi a contratti pubblici di lavori, forniture e servizi, al fine di prevenire infiltrazioni criminali, di cui all'art. 3 della citata legge. Quest'ultimo, al comma 1, come modificato dall'art. 7, comma 1, lettera a), n. 1 del decreto-legge n. 187/2010, stabilisce che «per assicurare la tracciabilità dei flussi finanziari finalizzata a prevenire infiltrazioni criminali, gli appaltatori, i subappaltatori e i subcontraenti della filiera delle imprese nonche' i concessionari di finanziamenti pubblici anche europei a qualsiasi titolo interessati ai lavori, ai servizi e alle forniture pubblici devono utilizzare uno o piu' conti correnti bancari o postali, accesi presso banche o presso la societa' Poste Italiane S.p.a., dedicati, anche non in via esclusiva, fermo restando quanto previsto dal comma 5, alle commesse pubbliche. Tutti i movimenti finanziari relativi ai lavori, ai servizi e alle forniture pubblici nonche' alla gestione dei finanziamenti di cui al primo periodo devono essere registrati sui conti correnti dedicati e, salvo quanto previsto al comma 3, devono essere effettuati esclusivamente tramite lo strumento del bonifico bancario o postale, ovvero con altri strumenti di pagamento idonei a consentire la piena tracciabilità delle operazioni». Il successivo comma 2 estende gli obblighi di tracciabilità anche ai pagamenti «destinati a dipendenti, consulenti e fornitori di beni e servizi rientranti tra le spese generali nonche' quelli destinati alla provvista di immobilizzazioni tecniche», che devono essere eseguiti tramite conto corrente dedicato «anche con strumenti diversi dal bonifico bancario o postale purché idonei a garantire la piena tracciabilità delle operazioni per l'intero importo dovuto (...)».

Ai fini della tracciabilità dei flussi finanziari, e', inoltre, previsto che gli strumenti di pagamento devono riportare, in relazione a ciascuna transazione posta in essere dai soggetti obbligati all'applicazione della norma, il codice identificativo di gara (CIG), attribuito dall'autorita', su richiesta della stazione appaltante e, ove obbligatorio ai sensi dell'art. 11 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, il codice unico di progetto (CUP).

Considerata la delicatezza e la complessità della materia ed il suo impatto sul mercato, l'autorita' adotta la presente determinazione con l'obiettivo di offrire alcune prime indicazioni applicative circa l'art. 3 della legge n. 136/2010, come modificato dal decreto-legge n. 187/2010.

2. Entrata in vigore.

La legge n. 136/2010 non prevedeva espressamente una disciplina transitoria, circostanza che ha dato adito ad interpretazioni

divergenti.

Il Ministero dell'interno, con nota n. 13001/118/Gab del 9 settembre u.s., aveva affermato che l'ambito di applicazione dovesse intendersi riferito «ai soli contratti sottoscritti successivamente alla data di entrata in vigore della legge» e, pertanto, alla data del 7 settembre 2010. L'art. 6, comma 1, del decreto-legge n. 187/2010 accoglie tale interpretazione, disponendo che «l'art. 3 della legge 13 agosto 2010, n. 136 si interpreta nel senso che le disposizioni ivi contenute si applicano ai contratti indicati dallo stesso art. 3 sottoscritti successivamente alla data di entrata in vigore della legge e ai contratti di subappalto e ai subcontratti da essi derivanti». Di conseguenza, devono, in primo luogo, ritenersi soggetti agli obblighi di tracciabilità i contratti da sottoscrivere dopo l'entrata in vigore della legge, ancorché relativi a bandi pubblicati in data antecedente all'entrata in vigore della legge stessa.

Ogni nuovo rapporto contrattuale, quindi, sarà sottoposto all'applicazione dell'art. 3, dal momento che, in occasione della stipulazione dei contratti, sarà possibile inserire anche le nuove clausole sulla tracciabilità.

Pertanto, sono ab initio soggetti agli obblighi di tracciabilità i contratti aventi ad oggetto i lavori o servizi complementari, per quanto collegati ad un contratto stipulato precedentemente (cfr. art. 57, comma 5, lettera a) del Codice dei contratti pubblici), nonché i nuovi contratti, originati dal fallimento dell'appaltatore (art. 140 del Codice dei contratti pubblici) oppure, ancora, aventi ad oggetto varianti in corso d'opera che superino il quinto dell'importo complessivo dell'appalto (art. 132 del Codice dei contratti pubblici e art. 10 del decreto del Ministero dei lavori pubblici n. 145 del 19 aprile 2000), in quanto tutte fattispecie ascrivibili ad un nuovo contratto.

In secondo luogo, per i contratti antecedenti alla data di entrata in vigore della legge n. 136/2010, viene ora prevista una norma transitoria ad hoc, secondo la quale detti contratti - ed i contratti di subappalto ed i subcontratti da essi derivanti - «sono adeguati alle disposizioni di cui all'art. 3 (...) entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della stessa legge». La previsione, quanto mai opportuna per motivi di sistematicità ed omogeneità del sistema di tracciabilità, impone, quindi, un adeguamento di tutti i contratti in essere alla data del 7 settembre 2010 alle nuove disposizioni entro il termine del 7 marzo 2011. Da ciò discende che, prima della scadenza di tale termine (7 marzo 2011), le stazioni appaltatrici potranno legittimamente effettuare, in favore degli appaltatori, tutti i pagamenti richiesti in esecuzione di contratti, sottoscritti anteriormente al 7 settembre 2010, anche se sprovvisti della clausola relativa alla tracciabilità; dopo il 7 marzo 2011, i contratti che non riporteranno la clausola relativa alla tracciabilità saranno nulli e, pertanto, inidonei a produrre alcun effetto giuridico. Occorre, infatti, mettere in correlazione la citata norma transitoria con il comma 8 dell'art. 3, che prevede l'inserimento «a pena di nullità» di una clausola nel contratto principale (sottoscritto con la stazione appaltante) avente ad oggetto l'assunzione degli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari.

Il mancato rispetto del descritto obbligo è punito con la sanzione della nullità assoluta del contratto; ciò vuol dire che, in questa ipotesi, è preclusa l'operatività della disposizione di cui all'art. 1339 del codice civile. Come è noto, tale articolo prevede l'inserzione automatica nel contratto delle clausole imposte dalla legge, ove l'accordo ne fosse sprovvisto; si tratta di una limitazione dell'autonomia contrattuale legittimata dalla necessità di impedire che l'esercizio dell'attività economica si traduca in un regolamento di interessi contrario all'utilità sociale, ai sensi dell'art. 41 della Costituzione.

Pertanto, nulla quaestio in relazione ai contratti sottoscritti dopo l'entrata in vigore della legge n. 136/2010 che devono ad origine contenere la clausola di tracciabilità; per i contratti sottoscritti prima di tale data, invece, il legislatore assegna un termine di centottanta giorni entro cui adeguare i contratti alle nuove disposizioni.

Il dubbio che potrebbe porsi, circoscritto a quest'ultima fattispecie, concerne la possibilità o meno, per le stazioni appaltanti, di avvalersi dello strumento offerto dall'art. 1339 del codice civile. In altri termini, ci si chiede se sia necessario effettuare un'integrazione formale espressa dei contratti in essere alla data del 7 settembre 2010 o possa trovare applicazione il meccanismo dell'inserzione automatica della clausola.

Stante il tenore letterale del comma 8 dell'art. 3 e fatta salva la possibilità di modifica, in sede di conversione del decreto-legge, delle disposizioni in esame, nel senso di prevedere un adeguamento automatico dei contratti in essere, si suggerisce di integrare espressamente i contratti già stipulati, mediante atti aggiuntivi; tale soluzione appare più cautelativa sia per le amministrazioni pubbliche sia per gli operatori economici, in quanto li pone al riparo dal rischio della nullità dell'accordo.

Quanto precede vale anche in riferimento all'inserzione della clausola in commento nei contratti sottoscritti dall'appaltatore con i subappaltatori ed i subcontraenti della filiera delle imprese, a qualsiasi titolo interessati ai lavori, ai servizi ed alle forniture, nel rispetto del comma 9 dell'art. 3.

Sono allegati alla presente determinazione esemplari delle clausole in questione.

3. Ambito di applicazione

Gli articoli 5 e 6 del piano straordinario contro le mafie si rivolgono agli appaltatori, ai subappaltatori e ai subcontraenti della filiera delle imprese, nonché ai concessionari di finanziamenti pubblici. Dall'ampia dizione impiegata dall'art. 3, comma 1, discende che la tracciabilità dei flussi finanziari trova applicazione ai seguenti contratti: 1) contratti di appalto di lavori, servizi e forniture, anche quelli esclusi in tutto o in parte dall'ambito di applicazione del codice, di cui al titolo II, parte I dello stesso; 2) concessioni di lavori pubblici e concessioni di servizi ex art. 30 del codice dei contratti; 3) contratti di partenariato pubblico - privato, ivi compresi i contratti di locazione finanziaria; 4) contratti di subappalto e subfornitura; 5) contratti in economia, ivi compresi gli affidamenti diretti.

In considerazione del fatto che la normativa in esame ha finalità antimafia e che la normativa antimafia trova applicazione generalizzata ai contratti pubblici, sono tenuti all'osservanza degli obblighi di tracciabilità tutti i soggetti obbligati all'applicazione del codice dei contratti pubblici; in primo luogo, nel novero di tali soggetti, sono incluse le «stazioni appaltanti», definite all'art. 3, comma 33, del codice dei contratti come «le amministrazioni aggiudicatrici e gli altri soggetti di cui all'art. 32». Le amministrazioni aggiudicatrici, a loro volta, sono individuate dal comma 25 del richiamato articolo, che menziona «le amministrazioni dello Stato; gli enti pubblici territoriali; gli altri enti pubblici non economici; gli organismi di diritto pubblico; le associazioni, unioni, consorzi, comunque denominati, costituiti da detti soggetti». Sono, inoltre, sottoposti agli obblighi ex art. 3 gli enti aggiudicatori di cui all'art. 207 del codice dei contratti pubblici, ivi incluse le imprese pubbliche.

La disposizione in commento individua, inoltre, i soggetti tenuti agli obblighi di tracciabilità, correlandoli alla «filiera delle imprese», interessati a qualsiasi titolo ai lavori, ai servizi e alle forniture pubbliche. L'art. 6, comma 3, del decreto-legge n. 187/2010 ha chiarito che l'espressione «filiera delle imprese» si intende riferita «ai subappalti come definiti dall'art. 110, comma 11 del

decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, nonché ai subcontratti stipulati per l'esecuzione, anche non esclusiva, del contratto». L'intento del legislatore è dunque quello di assicurare la tracciabilità dei pagamenti riguardanti tutti i soggetti in qualche misura coinvolti nella esecuzione della prestazione principale oggetto del contratto. Se tale è la ratio, ciò che deve essere tenuto in considerazione non è tanto il grado di affidamento o sub affidamento, bensì la tipologia di affidamento (subappalto o subcontratto necessario a qualsiasi titolo per l'esecuzione del contratto principale), a prescindere dal livello al quale lo stesso viene effettuato. Tale interpretazione è confermata dalla formulazione prevista dal comma 9 dell'art. 3.

Secondo quanto previsto nel decreto-legge n. 187/2010, con il termine «contratti di subappalto» si intendono i subappalti soggetti ad autorizzazione, ivi compresi i subcontratti «assimilati» ai subappalti ai sensi dell'art. 118, comma 11, prima parte, del codice; con il termine «subcontratti», si intenda l'insieme più ampio dei contratti derivati dall'appalto, ancorché non qualificabili come subappalti, riconducibili all'art. 118, comma 11, ultima parte, del codice (nel quale il termine subcontratto viene usato come contratto derivato, non qualificabile come subappalto, bensì soggetto a comunicazione nei confronti del committente).

Al riguardo, giova, altresì, rammentare che il decreto del Presidente della Repubblica 2 agosto 2010, n.150, recante il regolamento in materia di rilascio delle informazioni antimafia a seguito di accesso nei cantieri, all'art. 1, precisa che le imprese interessate all'esecuzione dei lavori pubblici sono «tutti i soggetti che intervengono a qualunque titolo nel ciclo di realizzazione dell'opera, anche con noli e forniture di beni e prestazioni di servizi, ivi compresi quelli di natura intellettuale, qualunque sia l'importo dei relativi contratti o dei subcontratti». Ciò risulta anche coerente con la finalità di interesse pubblico che impone all'appaltatore l'obbligo di comunicare alla stazione appaltante il nominativo del subcontraente, l'importo del contratto e l'oggetto del lavoro per i subcontratti stipulati per l'esecuzione del contratto, a prescindere dalla loro riconducibilità alla definizione di subappalto ai sensi dell'art. 118, comma 11, del codice dei contratti pubblici (cfr., in tal senso, T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 12 novembre 2008, n. 10059). D'altra parte, l'autorizzazione della stazione appaltante, disciplinata al citato art. 118, comma 8, è richiesta anche per i subcontratti di importo inferiore al 2% dell'importo della prestazione affidata o di importo inferiore a 100.000 euro (come chiarito dall'autorità nella determinazione n. 6 del 27 febbraio 2003), proprio in ragione del potere di controllo, con finalità di ordine pubblico, inteso a prevenire il rischio di infiltrazioni criminali nelle commesse pubbliche, con conseguente carattere pubblicistico della valutazione riservata alla pubblica amministrazione (Cons. Stato, sez. IV, 24 marzo 2010, n. 1713).

A titolo esemplificativo, per gli appalti di lavori pubblici, possono essere ricompresi: noli a caldo, noli a freddo, forniture di ferro, forniture di calcestruzzo/cemento, forniture di inerti, trasporti, scavo e movimento terra, smaltimento terra e rifiuti, espropri, guardiania, progettazione, mensa di cantiere, pulizie di cantiere (cfr., al riguardo, le linee guida antimafia di cui all'art. 16, comma 4, del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39, recante «Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici verificatisi nella regione Abruzzo il giorno 6 aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile»).

Si precisa, poi, che, per quanto concerne gli operatori economici soggetti agli obblighi di tracciabilità, non assumono rilevanza né la forma giuridica (ad esempio, società pubblica o privata, organismi di diritto pubblico, imprenditori individuali, professionisti) né il tipo di attività svolta.

In particolare, con riferimento al settore dei servizi di

ingegneria e architettura, le norme si applicano a tutti i soggetti di cui all'art. 90, comma 1, lettere d), e), f), f-bis), g) e h) del codice dei contratti e, quindi, anche ai professionisti ed agli studi professionali, che concorrono all'aggiudicazione degli appalti aventi ad oggetto i predetti servizi. Ciò, sia perché lo scopo della norma è quello di tracciare tutti i flussi di denaro pubblico (senza ovviamente escludere persone fisiche) sia perché la nozione di impresa non può che essere quella prevista dalla normativa comunitaria sotto il profilo della figura dell'operatore economico (persona fisica o giuridica) sia, ancora, perché è lo stesso Trattato europeo a non consentire discriminazioni fra persone fisiche e giuridiche operanti nello stesso ambito.

Appare, poi, opportuno specificare che ricadono nell'obbligo di tracciabilità anche i contratti di affidamento inerenti lo sviluppo dei progetti (preliminari, definitivi e esecutivi) che fanno seguito a concorsi di idee o di progettazione, affidabili ai vincitori di detti concorsi.

Al contrario, non rientrano nell'ambito applicativo della norma le spese sostenute dai cassieri, utilizzando il fondo economale, non a fronte di contratti di appalto. A titolo puramente esemplificativo, possono rientrare nella casistica in esame imposte, tasse e altri diritti erariali, spese postali, valori bollati, anticipi di missione, nonché le spese sostenute per l'acquisto di materiale di modesta entità e di facile consumo, di biglietti per mezzi di trasporto, di giornali e pubblicazioni periodiche. Queste spese, pertanto, potranno essere effettuate con qualsiasi mezzo di pagamento, nel rispetto delle norme vigenti.

La disposizione estende gli obblighi di tracciabilità, tra i quali l'utilizzo di conti correnti dedicati, ai concessionari di finanziamenti pubblici, inclusi i finanziamenti europei, tra i quali rientrano i soggetti, anche privati, destinatari di finanziamenti pubblici che stipulano appalti per la realizzazione dell'oggetto del finanziamento indipendentemente dall'importo.

Resta ferma, infine, l'applicazione delle ulteriori disposizioni dettate in materia di contrasto alla criminalità organizzata, che prevedono controlli più stringenti rispetto alle misure di cui alla legge n. 136/2010, come per i lavori relativi alla ricostruzione in Abruzzo e all'Expo 2015, ovvero attivate in via convenzionale attraverso i protocolli di legalità, come, ad esempio, il protocollo relativo alla Variante di Cannitello. Restano ferme, inoltre, le ulteriori disposizioni in tema di monitoraggio finanziario delle infrastrutture strategiche di cui all'art. 176 del codice dei contratti pubblici.

4. Indicazioni generali sulle modalità di attuazione della tracciabilità.

Il comma 1 dell'art. 3 della legge n. 136 prevede, per i soggetti sopra indicati, i seguenti obblighi:

a. utilizzo di conti correnti bancari o postali dedicati alle commesse pubbliche, anche in via non esclusiva. Ne consegue che sia pagamenti effettuati dalla stazione appaltante a favore dell'appaltatore sia quelli effettuati dall'appaltatore nei confronti dei subcontraenti e da questi ad altri operatori economici devono transitare su conto corrente dedicato; in altri termini, la norma stabilisce, quale obbligo a carico degli operatori della filiera, l'apertura di conti correnti bancari o postali dedicati, sui quali andranno effettuate le operazioni sia in entrata che in uscita (pagamenti ed incassi);

b. 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;

c. indicazione negli strumenti di pagamento relativi ad ogni transazione del codice identificativo di gara (CIG) e, ove obbligatorio ai sensi dell'art. 11 della legge 16 gennaio 2003, n. 3,

del codice unico di progetto (CUP).

Si forniscono di seguito alcune indicazioni operative circa tali prescrizioni.

1) Con riguardo al conto corrente dedicato, il decreto-legge n. 187/2010 ha chiarito (art. 6, comma 4) che 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 effettuato la comunicazione di cui comma 7 del medesimo art. 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. Ad esempio, un'impresa che opera anche nell'edilizia privata può utilizzare il conto corrente dedicato ad un appalto pubblico per effettuare operazioni legate alla costruzione di un edificio privato. 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. E', 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.

2) Per quanto riguarda i pagamenti di cui al comma 1 dell'art. 3 della legge n. 136/2010, il decreto-legge n. 187/2010 ha previsto la possibilità di adottare strumenti di pagamento anche differenti dal bonifico bancario o postale, «purché idonei ad assicurare la piena tracciabilità delle operazioni». Al riguardo, si precisa che il requisito della piena tracciabilità sussiste per le c.d. R.Ba. (Ricevute Bancarie Elettroniche); queste ultime costituiscono un servizio di pagamento, prevalentemente usato tra imprese per la riscossione di crediti commerciali, che consente al creditore di sostituire le tradizionali ricevute bancarie cartacee con un flusso elettronico di informazioni. Sussiste, peraltro, in questo caso, un vincolo relativo alla circostanza che il CUP e il CIG siano inseriti fin dall'inizio dal beneficiario invece che dal pagatore: la procedura ha avvio, infatti, con la richiesta da parte del creditore, prosegue con un avviso al debitore e si chiude con l'eventuale pagamento che può essere abbinato alle informazioni di flusso originariamente impostate dal creditore.

Diversa appare la situazione che connota, allo stato, il servizio di pagamento RID (rapporti interbancari diretti) che attualmente non consente di rispettare il requisito della piena tracciabilità. Il RID costituisce il principale servizio di addebito preautorizzato offerto in Italia; esso consente di effettuare l'incasso di crediti derivanti da obbligazioni contrattuali che prevedono pagamenti di tipo ripetitivo e con scadenza predeterminata e presuppone una preautorizzazione all'addebito in conto da parte del debitore. Il flusso telematico che attualmente gestisce il RID non sembra in grado di gestire i codici. E' in corso di valutazione la possibilità di realizzare soluzioni tecniche alternative; tra queste, l'abbinamento univoco dei codici alla delega RID all'atto di attivazione del rapporto, con successiva gestione della fase di riscontro nell'ambito della c.d. «procedura di allineamento elettronico degli archivi». Si segnala, altresì, che lo strumento paneuropeo assimilabile al RID - il SEPA Direct Debit, le cui specifiche sono definite nell'ambito del Rulebook redatto dallo European Payment Council - reca un campo libero facoltativo nel quale potrebbero essere presumibilmente esplicitati i codici in parola. Questo strumento non è ancora diffuso: ove divenisse di ampio utilizzo si potrà valutare la sua concreta

adeguatezza a rispettare il requisito della piena tracciabilità'.

E' peraltro onere dei soggetti tenuti all'osservanza degli obblighi di tracciabilità conservare la documentazione attestante l'assolvimento degli obblighi.

3) Si precisa che l'obbligo di cui all'art. 3, comma 5, e' da intendere posto a carico anche della stazione appaltante, che deve riportare il CIG (e, ove necessario, il CUP) nei mandati di pagamento all'appaltatore o al concessionario di finanziamenti pubblici.

4) In merito alle cessioni di credito, si sottolinea che anche i cessionari dei crediti sono tenuti ad indicare il CIG (e, ove necessario, il CUP) e ad effettuare i pagamenti all'operatore economico cedente mediante strumenti che consentono la piena tracciabilità, sui conti correnti dedicati.

5) Per quanto attiene alla prassi dei pagamenti nel mercato assicurativo tra le imprese di assicurazione, i broker e le pubbliche amministrazioni loro clienti, si puo' ritenere che sia consentito al broker d'incassare i premi per il tramite del proprio conto separato di cui all'art. 117 del Codice delle assicurazioni (decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209), identificato quale conto «dedicato» ai sensi della legge n. 136/2010, senza richiedere l'accensione di un altro conto dedicato in via esclusiva ai pagamenti che interessano le stazioni appaltanti. L'art. 117, comma 3-bis, del codice delle assicurazioni prevede, altresì, in alternativa all'accensione del conto separato, una fidejussione bancaria; in tal caso, il broker deve avere un conto bancario o postale nel quale transitano tutti i pagamenti effettuati dalla pubblica amministrazione, muniti del relativo CIG, secondo quanto indicato in via generale.

5. Richiesta ed indicazione del codice identificativo di gara (CIG) e del codice unico di progetto (CUP).

L'art. 7, comma 4, del decreto-legge n. 187/2010 ha sostituito il comma 5 dell'art. 3 stabilendo che, «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'art. 11 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, il codice unico di progetto (CUP)». Pertanto, 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 - e' divenuto obbligatorio, ai fini di tracciabilità dei flussi finanziari, in relazione a ciascun contratto pubblico avente ad oggetto lavori, servizi e forniture, a prescindere dall'importo dello stesso o dalla procedura di affidamento prescelta e, quindi, anche per i contratti di cui all'art. 17 del codice dei contratti pubblici.

Il CIG deve essere richiesto dal responsabile unico del procedimento (cfr., sul punto, comunicato del Presidente dell'autorità del 7 settembre scorso) in un momento antecedente all'indizione della procedura di gara, in quanto il codice deve essere indicato nel bando ovvero, nel caso di procedure senza previa pubblicazione di bando, nella lettera di invito a presentare l'offerta.

Il CIG dovrà poi essere inserito nella richiesta di offerta comunque denominata e, in ogni caso, al più tardi, nell'ordinativo di pagamento. E' questo, ad esempio, il caso degli acquisti di beni e servizi effettuati per mezzo del mercato elettronico della p.a. (MEPA), ai sensi dell'art. 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 101/2002: in tal caso, infatti, l'incontro tra offerta privata e domanda pubblica puo' avvenire senza la previa richiesta di offerta, direttamente a mezzo di ordinativi di acquisto.

In tutti i casi in cui non vi e' per la stazione appaltante

l'obbligo della contribuzione nei confronti dell'autorità, del pari, il CIG deve essere indicato, al più tardi nell'ordinativo di pagamento, qualora il contratto sia eseguito in via d'urgenza e non vi sia la possibilità di inserirlo nella lettera di invito o nella richiesta di offerta comunque denominata.

Con riguardo ai contratti stipulati nell'ambito del sistema delle convenzioni CONSIP (art. 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488) e, più in generale, con riguardo agli accordi quadro, oltre all'obbligo di richiesta del CIG per la stipula della convenzione o dell'accordo, le amministrazioni che vi aderiscono sono tenute a richiedere un distinto CIG per ogni specifico contratto stipulato a valle, che andrà poi indicato nei pagamenti a fini di tracciabilità. Nella richiesta di tale CIG «derivato», e, però, necessario fare riferimento al CIG relativo alla convenzione o all'accordo quadro.

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» (art. 11, della legge n. 3/2003 citata), senza alcuna indicazione di importo. La nozione rilevante ai fini del rilascio del CUP è quella individuata nelle delibere adottate dal CIPE in materia (cfr. in particolare, la delibera 27 dicembre 2002, n. 143, come integrata dalla delibera 19 dicembre 2003, n. 126 e dalla delibera 29 settembre 2004, n. 24).

6. Gestione dei movimenti finanziari.

6.1. Pagamenti di dipendenti, consulenti, fornitori di beni e servizi rientranti tra le spese generali e provvista di immobilizzazioni tecniche.

L'art. 3, comma 2, prevede che devono transitare sui conti correnti dedicati anche le movimentazioni verso conti non dedicati, quali:

- stipendi (emolumenti a dirigenti e impiegati);
- manodopera (emolumenti a operai);
- spese generali (cancelleria, fotocopie, abbonamenti a pubblicità, canoni per utenze e affitto);
- provvista di immobilizzazioni tecniche;
- consulenze legali, amministrative, tributarie e tecniche.

Si deve provvedere a tali pagamenti attraverso un conto corrente dedicato, anche non in via esclusiva, ad uno o più contratti pubblici. Il pagamento deve essere effettuato e registrato per il totale dovuto ai soggetti indicati, anche se non riferibile in via esclusiva ad uno specifico contratto. Ad esempio, se una determinata attrezzatura viene utilizzata con riferimento a più commesse, il relativo pagamento risulterà registrato per l'intero con esclusivo riferimento ad una delle commesse in questione, mentre non sarà considerato per le altre. Allo stesso modo, i pagamenti a favore dei dipendenti saranno effettuati sul conto dedicato relativo ad una singola specifica commessa, anche se i dipendenti prestano la loro opera in relazione ad una pluralità di contratti.

Con riferimento tali pagamenti si ritiene che non vada indicato il CIG/CUP.

I pagamenti di cui al comma 2 dell'art. 3 devono essere eseguiti tramite conto corrente dedicato, anche con «strumenti diversi dal bonifico bancario o postale purché idonei a garantire la piena tracciabilità delle operazioni per l'intero importo dovuto», essendo escluso il ricorso al contante per ogni tipo di operazione e per qualunque importo.

Oltre agli strumenti già indicati nel paragrafo 4, 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 valore 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 o il CIG).

6.2. Pagamenti in favore di enti previdenziali assicurativi,

istituzionali, in favore dello Stato o di gestori o fornitori di pubblici servizi.

Ai sensi del comma 3 dell'art. 3 della legge n. 136/2010 possono essere eseguiti con strumenti diversi dal bonifico i pagamenti per:

imposte e tasse;

contributi INPS, INAIL, Cassa edile;

assicurazioni e fidejussioni stipulate in relazione alla commessa;

gestori e fornitori di pubblici servizi (per energia elettrica, telefonia, ecc.).

Tali pagamenti devono essere obbligatoriamente documentati e, comunque, effettuati con modalita' idonee a consentire la piena tracciabilita' delle transazioni finanziarie (cfr. art. 6, comma 5, del decreto-legge n. 187/2010), senza l'indicazione del CIG/CUP.

Oltre agli strumenti gia' indicati nel paragrafo 4, per tali esborsi possono essere utilizzate le carte di pagamento, purché emesse e valere su un conto dedicato.

Per quanto riguarda, poi, l'espressione «spese giornaliere, di importo inferiore o uguale a 500 euro» di cui al comma 3, secondo periodo, dell'art. 3 della legge n. 136/2010, essa va interpretata nel senso che la soglia indicata di 500 euro e' riferita all'ammontare di ciascuna spesa o non al complesso delle spese sostenute nel corso della giornata (cfr., al riguardo, le linee guida antimafia di cui all'art. 16, comma 4, del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39, recante «Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici verificatisi nella regione Abruzzo il giorno 6 aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile»).

6.3. Spese estranee al contratto pubblico cui si riferisce il conto corrente dedicato.

In base al comma 4 dell'art. 3, come modificato dall'art. 7 del decreto-legge n. 187/2010, «ove per il pagamento di spese estranee ai lavori, ai servizi e alle forniture di cui al comma 1 sia necessario il ricorso a somme provenienti da conti correnti dedicati di cui al medesimo comma 1, questi ultimi possono essere successivamente reintegrati mediante bonifico bancario o postale, ovvero con altri strumenti di pagamento idonei a consentire la piena tracciabilita' delle operazioni». La previsione deve essere letta in connessione con la facolta', sancita dal comma 2, di impiegare il conto corrente dedicato anche per pagamenti non riferibili in via esclusiva alla realizzazione degli interventi per i quali e' stato rilasciato il CIG.

In detta evenienza, qualora l'operatore economico intenda reintegrare i fondi del conto dedicato, lo potra' fare solo mediante bonifico bancario o postale o con altri strumenti idonei a garantire la tracciabilita', nei termini gia' esposti.

In particolare, nel caso in cui il conto dedicato ad una commessa pubblica dovesse rimanere «in rosso», - attesa l'impossibilita' per l'impresa di provvedere ai relativi pagamenti mediante un conto corrente non dedicato, pena l'applicazione delle sanzioni previste dalla legge n. 136/2010 (art. 6) - non sembra sussistere alcun impedimento normativo al versamento, tramite strumenti che garantiscano la tracciabilita', di somme sul conto corrente interessato, al fine di consentire i necessari pagamenti.

7. Comunicazioni.

E' stabilito (art. 3, comma 7, come modificato) che i soggetti tenuti al rispetto degli obblighi di tracciabilita' comunichino alla stazione appaltante:

gli estremi identificativi dei conti correnti bancari o postali dedicati, con l'indicazione dell'opera/servizio/fornitura alla quale sono dedicati;

la generalita' e il codice fiscale delle persone delegate ad operare sugli stessi;

ogni modifica relativa ai dati trasmessi.

La comunicazione deve essere effettuata entro sette giorni dall'apertura del conto corrente ovvero, nel caso di conti correnti già esistenti, «dalla loro prima utilizzazione in operazioni finanziarie relative ad una commessa pubblica» (cfr. art. 3, comma 7 come modificato dall'art. 7, comma 1, lettera a), n. 6 del decreto-legge n. 187/2010). Si deve, peraltro, ritenere che il termine «utilizzazione» sia stato impiegato nel senso di «destinazione» del conto alla funzione di conto corrente dedicato, dal momento che, sino ad avvenuta comunicazione alla stazione appaltante, non è ipotizzabile l'utilizzo del conto stesso per i pagamenti relativi alla commessa pubblica.

In caso di persone giuridiche, la comunicazione de qua deve essere sottoscritta da un legale rappresentante ovvero da un soggetto munito di apposita procura.

L'omessa, tardiva o incompleta comunicazione degli elementi informativi di cui all'art. 3, comma 7, comporta, a carico del soggetto inadempiente, l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 500 a 3.000 euro (art. 6, comma 4, della legge n. 136/2010).

Al fine di permettere alle stazioni appaltanti di assolvere all'obbligo di verifica delle clausole contrattuali, sancito dal comma 9 dell'art. 3, i soggetti tenuti al rispetto delle regole di tracciabilità, tramite un legale rappresentante o soggetto munito di apposita procura, devono inviare alla stazione appaltante copia di tutti i contratti sottoscritti con i subappaltatori ed i subcontraenti della filiera delle imprese a qualsiasi titolo interessate ai lavori, ai servizi e alle forniture.

In base a quanto sopra considerato;

Il Consiglio

Adotta la presente determinazione.

Roma, 18 novembre 2010

Il presidente relatore: Brienza

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 19 novembre 2010

Il segretario: Esposito

Allegato 1

Schema della clausola da inserire nel contratto tra stazione appaltante ed appaltatore ai sensi della legge 13 agosto 2010, n. 136 e successive modifiche.

Art. (...)

Obblighi dell'appaltatore relativi alla tracciabilità dei flussi finanziari

1. L'appaltatore (...) assume tutti gli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari di cui all'art. 3 della legge 13 agosto 2010, n. 136 e successive modifiche.

2. L'appaltatore si impegna a dare immediata comunicazione alla stazione appaltante ed alla prefettura-ufficio territoriale del Governo della provincia di (...) della notizia dell'inadempimento della propria controparte (subappaltatore/subcontraente) agli obblighi di tracciabilità finanziaria.

Schema della clausola da inserire nel contratto tra appaltatore e subappaltatore/subcontraente ai sensi della legge 13 agosto 2010, n. 136 e successive modifiche.

Art. (...)

Obblighi del subappaltatore/subcontraente relativi alla tracciabilità dei flussi finanziari

1. L'impresa (...), in qualità di subappaltatore/subcontraente dell'impresa (...) nell'ambito del contratto sottoscritto con l'Ente (...), identificato con il CIG n. (...)/CUP n. (...), assume tutti gli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari di cui all'art. 3 della legge 13 agosto 2010, n. 136 e successive modifiche.

2. L'impresa (...), in qualità di subappaltatore/subcontraente dell'impresa (...), si impegna a dare immediata comunicazione all'Ente (...) della notizia dell'inadempimento della propria controparte agli obblighi di tracciabilità finanziaria.

3. L'impresa (...), in qualità di subappaltatore/subcontraente dell'impresa (...), si impegna ad inviare copia del presente contratto all'Ente (...).