

Il mondo degli Enti Locali



Il provvedimento di Legge 136 del 2010 definito “piano straordinario contro le mafie”

La “tracciabilità” estesa anche ai movimenti finanziari

La parola “tracciabilità” non si trova nei dizionari, salvo quelli aggiornatissimi, ma la troviamo sempre più spesso in articoli di riviste e giornali ed in testi normativi, frequentemente associata al termine “filiera”, inizialmente riferita al settore agroalimentare: filiera semplice o complessa a seconda di quanti passaggi subisce il prodotto prima di arrivare al consumatore.

Tracciabilità viene anche impiegata nell’ingegneria del software come possibilità di ricostruire la relazione fra i diversi documenti prodotti nel corso di un progetto di sviluppo del software stesso. Altro settore di grande interesse è quello dei rifiuti nel quale è stato introdotto il SISTRI (Sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti) a tutela dell’ambiente, ma anche della legalità, specialmente per il trasporto e lo smaltimento dei rifiuti pericolosi oggetto di lucrosi traffici da parte della criminalità organizzata, oltre che di frequenti oltraggi all’ambiente.

Recentemente la tracciabilità è stata

di Giosuè Nicoletti



Giosuè Nicoletti

estesa all’area finanziaria; si è iniziato con il decreto legislativo 21 novembre 2007 n. 231 di attuazione della direttiva 2005/60/CE concernente la prevenzione dell’utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose, che prevedeva, tra l’altro, limitazioni all’uso di contanti e dei titoli al portatore, disponen-

do, all’art. 49, che è vietato il trasferimento di denaro contante o di libretti di deposito bancari o postali al portatore o di titoli al portatore in euro o in valuta estera, effettuato a qualsiasi titolo tra soggetti diversi, quando il valore dell’operazione, anche frazionata, è complessivamente pari o superiore a 5.000 euro. Il trasferimento può tuttavia essere eseguito per il tramite di banche, istituti di moneta elettronica e Poste Italiane S.p.A.. Gli assegni bancari e postali emessi per importi pari o superiori a 5.000 euro devono recare l’indicazione del nome o della ragione sociale del beneficiario e la clausola di non trasferibilità.

Lo scorso anno è uscito un provvedimento di Legge (136 del 3 agosto 2010) modificato a dicembre (legge 217) riguardante i rapporti con le pubbliche amministrazioni, intese in senso lato comprendente cioè le amministrazioni dello Stato, gli enti pubblici territoriali e gli altri enti pubblici non economici; gli organismi di diritto pubblico, le

associazioni, le unioni, i consorzi, comunque denominati, costituiti da detti soggetti.

Il provvedimento è definito come “piano straordinario contro le mafie” e 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 nonché i concessionari di finanziamenti pubblici anche europei a qualsiasi titolo interessati ai lavori, ai servizi e alle forniture pubblici devono utilizzare uno o più conti correnti bancari o postali, accesi presso banche o presso la società Poste italiane spa, dedicati, anche non in via esclusiva, alle commesse pubbliche. Tutti i movimenti finanziari relativi ai lavori, ai servizi e alle forniture pubblici nonché alla gestione di finanziamenti devono essere registrati sui conti correnti dedicati e 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. Gli obblighi di tracciabilità si estendono anche ai pagamenti destinati ai dipendenti, consulenti e fornitori di beni e servizi rientranti tra le spese generali nonché quelli destinati alla provvista di immobilizzazioni tecniche, che devono essere eseguiti anch’essi 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, è, 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’Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici su richiesta della stazione appaltante e, ove obbligatorio, il codice unico di progetto (CUP).

Ambito di applicazione

Gli articoli 3 e 6 del richiamato Piano straordinario contro le mafie si rivolgono agli appaltatori, ai subappaltatori e ai subcontraenti appartenenti alla “filiera” delle imprese, nonché ai concessionari di finanziamenti pubblici. Dall’ampia dizione impiegata discende che la tracciabilità dei flussi finanziari trova applicazione ai seguenti contratti:



**VOGLIAMO DARE UNA MANO AL PAESE.
ANZI CENTODIECIMILA.**

CREDIAMO NELL'UTILITÀ
SOCIALE DEL PENSIERO
TECNICO E CHE NON
SIA QUESTO IL MOMENTO
DI CHIEDERE, MA DI DARRE,
E DI METTERE AL SERVIZIO
DELLA COMUNITÀ
LA COMPETENZA,
LA PROFESSIONALITÀ
E L'ESPERIENZA DEI
COMMERCIALISTI ITALIANI.
POSSIAMO ESSERE
UTILI AL PAESE PERCHÉ
SIAMO PROFESSIONISTI.
VOGLIAMO ESSERLO
PERCHÉ SIAMO CITTADINI.

I COMMERCIALISTI
UTILI AL PAESE

- a) contratti di appalto di lavori, servizi e forniture, anche quelli esclusi in tutto o in parte dall'ambito di applicazione del Codice contratti pubblici;
- b) concessioni di lavori pubblici e concessioni di servizi ex art. 30 del Codice stesso;
- c) contratti di partenariato pubblico-privato, ivi compresi i contratti di locazione finanziaria;
- d) contratti di subappalto e subfornitura;
- e) contratti in economia, ivi compresi gli affidamenti diretti.

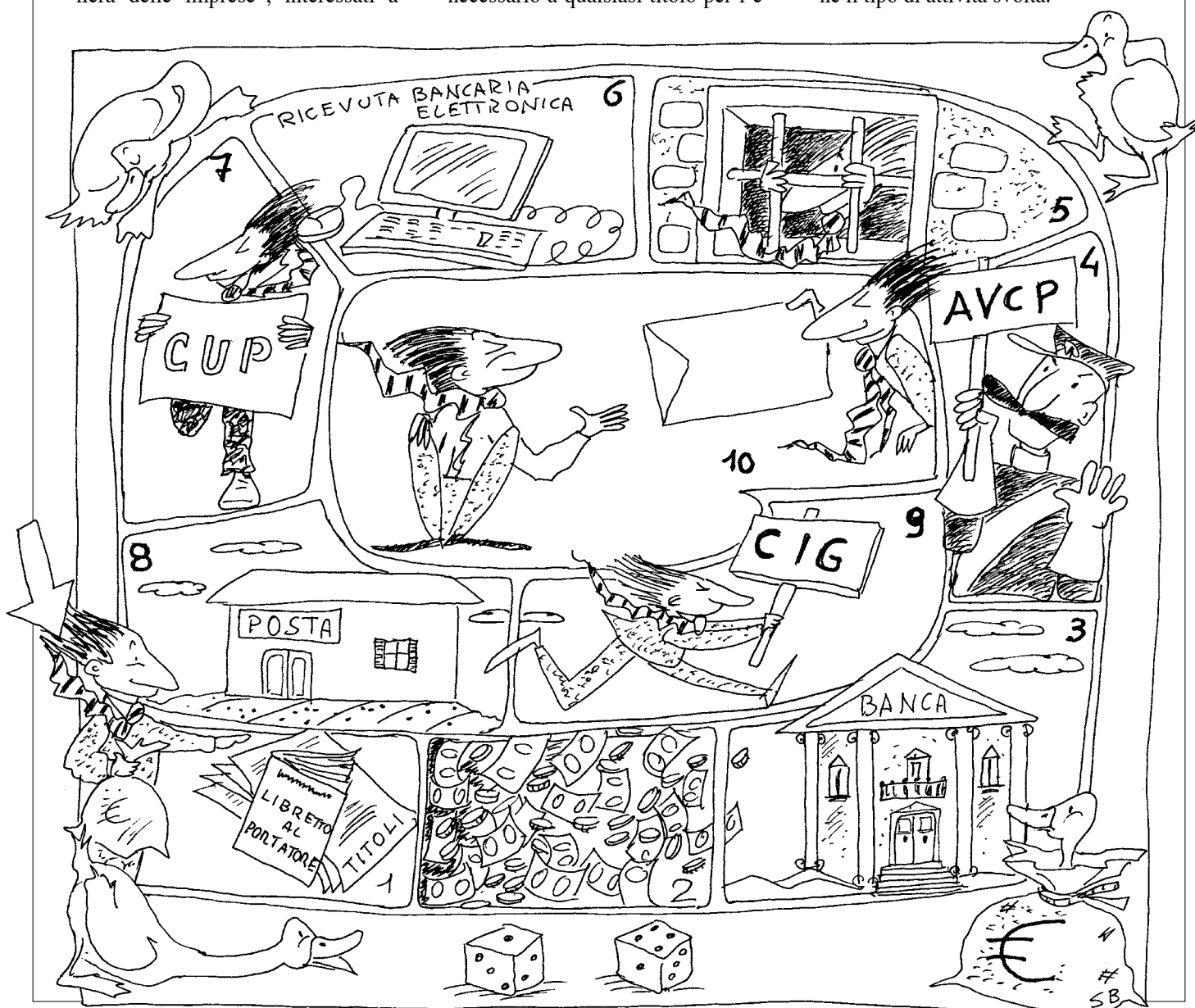
La nuova legge individua, inoltre, altri soggetti tenuti agli obblighi di tracciabilità, correlandoli alla "filiera delle imprese", interessati a

qualsiasi titolo ai lavori, ai servizi e alle forniture pubbliche ed ha chiarito che l'espressione "filiera delle imprese", si intende riferita "ai subappalti come definiti dal Codice contratti, nonché ai subcontratti stipulati per l'esecuzione, anche non esclusiva, del contratto". L'intento del legislatore è quello di assicurare la tracciabilità dei pagamenti riguardanti tutti i soggetti in qualche misura coinvolti nella esecuzione della prestazione principale oggetto del contratto. 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'e-

secuzione del contratto principale), a prescindere dal livello al quale lo stesso viene effettuato.

Con il termine "contratti di subappalto", si intendono i subappalti soggetti ad autorizzazione, ivi compresi i subcontratti "assimilati" ai subappalti; con il termine "subcontratti" si intende l'insieme più ampio dei contratti derivati dall'appalto, ancorché non qualificabili come subappalti.

Per quanto concerne gli operatori economici soggetti agli obblighi di tracciabilità, non assumono rilevanza né la forma giuridica (ad esempio, società pubblica o privata, organismo di diritto pubblico, imprenditore individuale, professionista) né il tipo di attività svolta.



Le indicazioni dell'Autorità Vigilanza Contratti Pubblici (AVCP)

L'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici ha fornito alcune indicazioni operative per l'applicazione delle nuove norme:

1) Con riguardo al conto corrente dedicato, l'espressione "anche in via non esclusiva" deve interpretarsi 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, purchè per ciascuna commessa sia effettuata la comunicazione 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 possono essere adoperati contestualmente anche per operazioni che non riguardano, in via diretta, il contratto cui essi sono stati dedicati. Ad esempio, un'impresa edile 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, ammessa la possibilità di 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 normative previste.

2) Per quanto riguarda i pagamenti la legge ha previsto la possibilità di adottare strumenti di pagamento anche differenti dal bonifico bancario o postale, "purchè idonei ad assicurare la piena tracciabilità delle operazioni". Al riguardo l'Autorità ha precisato che il requisito della piena tracciabilità sussiste per le cosiddette Ri.Ba. (Ricevute Bancarie Elettroniche); queste ultime costituiscono un servizio di pagamento, usato prevalentemente tra le 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 del 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 predefinita e presuppone una preautorizzazione all'addebito in conto da parte del debitore, ma il flusso telematico che attualmente gestisce il RID non sembra in grado di gestire i codici.

3) Per quanto attiene alla prassi dei pagamenti nel mercato assicurativo tra le imprese di assicurazioni, i broker e le pubbliche amministrazioni loro clienti l'Autorità ritiene che sia consentito al broker d'incassare i premi per il tramite del proprio conto separato previsto dal Codice delle assicurazioni, identificato quale conto "dedicato" senza richiedere l'accensione di un altro conto pure "dedicato" in via esclusiva ai pagamenti che interessano le stazioni appaltanti. Il richiamato Codice delle assicurazioni prevede, 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.

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

La legge in esame 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 e pubblicità, canoni per utenze e affitto);
- provvista di immobilizzazioni tecniche;
- consulenze legali, amministrative, tributarie e tecniche.

I pagamenti a favore dei dipendenti devono essere 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 a tali pagamenti si ritiene che non vadano indicati CIG e CUP.

I pagamenti possono essere eseguiti tramite conto corrente dedicato, anche con strumenti diversi dal bonifico bancario o postale purchè idonei a garantire la piena tracciabilità delle operazioni per l'intero importo dovuto, essendo comunque escluso il ricorso al contante per ogni tipo di operazione e per qualunque importo. Oltre agli strumenti già indicati, l'utilizzo di assegni bancari o 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 valere 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 e il CIG).

Le "spese economali"

Particolare rilievo assumono le disposizioni della legge sulla tracciabilità relative alle "spese economali". L'AVCP ha precisato, che non rientrano nell'ambito applicativo delle nuove norme le spese sostenute dai cassieri, utilizzando il fondo economale, a fronte di prestazioni che non sono riconducibili ad uno specifico contratto di appalto.

A titolo esemplificativo, l'Autorità fa rientrare nella casistica le spese per imposte, tasse e altri diritti erariali, le spese postali, valori bollati, anticipi di missione degli amministratori e trasferte dei dipendenti, nonché le spese sostenute per l'acquisto di materiali di modesta entità e di facile consumo, di biglietti per mezzi di trasporto, di giornali e pubblicazioni. In tale contesto per le spese effettuate dai cassieri, utilizzando il fondo economale, deve ritenersi consentito l'utilizzo di contanti, nel rispetto della normativa vigente nelle pubbliche amministrazioni.

Secondo l'Autorità si tratta, in sostanza, di quelle spese che ciascuna amministrazione disciplina con un provvedimento interno: ad esempio, per gli enti locali il TUOEL 267/00 stabilisce che il regolamento di contabilità di ciascun ente preveda l'istituzione di un servizio di economato "per la gestione di cassa delle spese di ufficio di non rilevante ammontare". Il Regolamento comunale contiene normalmente un'elencazione esemplificativa degli acquisti di beni e servizi che rientrano nelle spese minute e non di rilevante entità, necessarie per sopperire con urgenza ad esigenze funzionali dell'ente, entro un limite di importo fissato (unitario ed eventualmente globale per periodo) superando il rigido formalismo delle procedure.

Conseguenze operative: il pericolo di maggiori ritardi nei pagamenti

La sola enunciazione dei nuovi adempimenti nei quali sono coinvolti gli enti pubblici ed i soggetti privati appaltatori o fornitori è sufficiente a presupporre che vi sarà qualche ritardo nei pagamenti. Dovremmo dire qualche maggiore ritardo, dato che allo stato attuale secondo i dati forniti dall'AVCP i tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni in Italia oscillano in un range compreso tra 92 giorni

e 664 giorni con una media di 128 giorni, doppia di quella che si registra negli altri Paesi europei. Sempre secondo l'Autorità l'esposizione debitoria della Pubblica amministrazione verso i fornitori ed appaltatori ammonta a circa 37 miliardi di euro. Ma l'effetto negativo ovviamente colpisce tutta la filiera (subappaltatori e indotto) e non esclude le stesse amministrazioni pubbliche in quanto il prevedibile ritardo induce i partecipanti alle gare di appalto a considerare, nella formulazione delle offerte, l'onere finanziario relativo al ritardato incasso.

Ed, al riguardo, va segnalato che, quasi in coincidenza con l'entrata in vigore delle norme sulla tracciabilità è entrata in vigore la direttiva 2011/7 UE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali che prevede per le transazioni fra imprese e pubbliche amministrazioni che il periodo di pagamento non superi i 30 giorni di calendario dal ricevimento da parte del debitore della fattura o di una richiesta equivalente di pagamento, con possibilità per gli Stati membri di aumentare per le imprese pubbliche il termine a sessanta giorni. In caso di ritardo dovranno essere riconosciuti gli interessi di mora. Parallelamente lo "statuto delle imprese" in corso di approvazione da parte del nostro Parlamento stabilisce la inderogabilità del termine di trenta giorni stabilito nel decreto legislativo 231/2002 e la irrinunciabilità degli interessi di mora. Un'utopia? Probabilmente.

Comunque è da auspicare la composizione tra la finalità pubblica del contrasto alla criminalità organizzata, che si realizza attraverso la cosiddetta "tracciabilità", e le esigenze finanziarie delle imprese che collaborano con la pubblica amministrazione ed in particolare con gli enti locali.

Giosuè Nicoletti
Dottore Commercialista

