

11 APRILE 2025

[ANAC – Comunicato del Presidente del 26 marzo 2025](#)

Chiarimenti Anac sulla modalità di attuazione della normativa sulla tracciabilità finanziaria

Stante le riscontrate irregolarità emerse a seguito di diversi procedimenti di vigilanza, ANAC ha ritenuto opportuno fornire indicazioni in merito alle corrette modalità di attuazione della normativa in tema di **tracciabilità finanziaria** (legge n. 136/2010, integrata dal decreto legge n. 187/2010 convertito con legge n. 217/2010), anche con riguardo agli strumenti di controllo attivabili dalle stazioni appaltanti al fine di minimizzare i rischi di violazione delle disposizioni normative in esame.

Con **Comunicato del Presidente del 26 marzo 2025**, l'Autorità ha fatto presente gli specifici obblighi a carico dei soggetti destinatari nell'ambito di un appalto pubblico, oltre che le stazioni appaltanti, gli appaltatori, i subappaltatori e i subcontraenti della filiera delle imprese.

Al riguardo, nell'evidenziare che non sono emerse problematiche in merito alla tracciabilità dei pagamenti diretti effettuati dalle stazioni appaltanti nei riguardi delle imprese, le criticità emerse hanno riguardato sostanzialmente la tracciabilità dei rapporti e dei movimenti finanziari intercorsi tra le imprese della filiera e i loro subcontraenti. Pertanto, in relazione a tali generalizzate carenze, sorge l'esigenza di fornire indicazioni operative circa le corrette modalità di attuazione della normativa di riferimento, quale strumento di ausilio per il mercato.

Nei riguardi delle Stazioni appaltanti è previsto l'obbligo di:

- inserire nei contratti sottoscritti con gli appaltatori relativi a lavori, servizi e forniture, a pena di nullità assoluta, una clausola con la quale essi assumono gli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari (art. 3, comma 8);
- verificare che nei contratti sottoscritti con i subappaltatori e i subcontraenti della filiera delle imprese sia inserita, a pena di nullità assoluta, un'apposita clausola con la quale ciascuno di essi assume gli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari (art. 3 comma 9);
- effettuare i pagamenti sui conti correnti dedicati e utilizzare, per ogni transazione, il codice identificativo di gara (CIG) e, ove obbligatorio, il codice unico di progetto (CUP) (art. 3, comma 5).

Le imprese appaltatrici e subcontraenti sono tenute a:

- inserire all'interno del subappalto/subcontratto, a pena di nullità assoluta, le clausole che regolano la tracciabilità (art. 3 comma 9);
- comunicare alla stazione appaltante i contratti stessi, anche per estratto (art. 3 comma 9);
- comunicare alla stazione appaltante o all'amministrazione concedente gli estremi identificativi dei conti correnti dedicati entro sette giorni dalla loro accensione o, nel caso di conti correnti già esistenti, dalla loro prima utilizzazione in operazioni finanziarie relative ad una commessa pubblica e a comunicare ogni modifica relativa ai dati trasmessi (art. 3, comma 7);
- comunicare, nello stesso termine, le generalità e il codice fiscale delle persone delegate ad operare sui conti correnti, comunicando altresì ogni modifica relativa ai dati trasmessi (art. 3 comma 7);
- utilizzare uno o più conti correnti bancari o postali dedicati (anche non in via esclusiva) alle commesse pubbliche per tutti i movimenti finanziari relativi a lavori, servizi e forniture pubblici (art. 3, comma 1);

- effettuare i movimenti finanziari esclusivamente tramite bonifico bancario o postale, ovvero con altri strumenti di pagamento idonei a consentire la piena tracciabilità delle operazioni, salvo alcune eccezioni (art. 3, comma 1);
- riportare negli strumenti di pagamento il codice identificativo di gara (CIG) e, ove obbligatorio, il codice unico di progetto (CUP) (art. 3, comma 5);
- utilizzare il conto corrente dedicato anche per i pagamenti destinati a dipendenti, consulenti e fornitori di beni e servizi rientranti tra le spese generali nonché quelli destinati alla provvista di immobilizzazioni tecniche, garantendo la piena tracciabilità delle operazioni (art. 3, comma 2); comunicare immediatamente alla stazione appaltante e alla prefettura-ufficio territoriale del Governo della provincia ove ha sede la stazione appaltante o l'amministrazione concedente, l'inadempimento della propria controparte agli obblighi di tracciabilità finanziaria (art. 3 comma 8).

Per la verifica, da parte delle stazioni appaltanti, dell'obbligo della presenza delle clausole di tracciabilità nei contratti sottoscritti con i subappaltatori e i subcontraenti della filiera delle imprese, i soggetti tenuti al rispetto delle regole di tracciabilità comunicano alle stazioni appaltanti i contratti per estratto mediante l'invio della singola clausola di tracciabilità e idonea evidenza dell'avvenuta sottoscrizione. È possibile assolvere all'onere di comunicazione anche mediante l'invio di dichiarazioni sostitutive sottoscritte, secondo le formalità di legge, con le quali le parti danno atto, dettagliandoli, dell'avvenuta assunzione degli obblighi di tracciabilità, restando fermo che le stazioni appaltanti e i soggetti della filiera devono comunque effettuare idonei controlli a campione sulle dichiarazioni rese.

A fronte di tali indicazioni, si rammenta che il mancato rispetto della normativa di riferimento risulta sanzionato con l'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie previste dall'art. 6 della medesima legge 136/2010, che risultano applicate dal Prefetto della Provincia ove ha sede la stazione appaltante o l'amministrazione concedente.

La legge in esame prevede, altresì, che il mancato utilizzo del bonifico bancario o postale ovvero degli altri strumenti idonei a consentire la piena tracciabilità delle operazioni costituisce **causa di risoluzione del contratto.**

* * *

[Corte di Cassazione, sez. Pen. VI, sent. n. 7099/2025](#)

L'affidamento diretto non rientra nella fattispecie incriminatrice dell'art. 353-bis c.p.

La **Corte di cassazione, sez. VI penale, con la sentenza n. 7099/2025** torna nuovamente sulla fase "preparatoria" dell'affidamento diretto, chiarendo che non si configura come un percorso selettivo, perché non è caratterizzata da atti che dettino i requisiti e le modalità di partecipazione alla competizione tra operatori economici.

Dunque, seppure disposto illegittimamente, qualora sia privo di qualsiasi confronto competitivo, non rientra nella fattispecie della turbata libertà del procedimento di scelta del contraente.

La Corte ribadisce che in caso di affidamento diretto, il delitto previsto dall'art. 353-bis del codice penale:

1. **è configurabile quando** la trattativa privata, al di là del *nomen juris*, prevede, nell'ambito del procedimento amministrativo di scelta del contraente, una "gara", sia pure informale, cioè un segmento valutativo concorrenziale;

2. **non è configurabile** nelle ipotesi di contratti conclusi dalla pubblica amministrazione a mezzo di trattativa priva a in cui il procedimento è svincolato da ogni schema concorsuale.

La norma incriminatrice richiede, dunque, sul piano della tipicità, un'azione finalizzata ad inquinare il contenuto di un atto che detta i requisiti e le modalità di partecipazione alla competizione, nonché ogni altra informazione necessaria a tale scopo.

La condotta perturbatrice deve quindi riguardare un procedimento amministrativo funzionale ad una "gara" e, dunque, del bando, ovvero di un atto che ponga le regole, le modalità di accesso, i criteri di selezione, che disciplini il modo con cui compiere una comparazione valutativa tra più soggetti o di un atto che assolva la stessa funzione del bando.

Ne discende che la condotta di turbamento, per assumere rilievo ai fini della sussistenza del reato previsto dall'art. 353-bis del codice penale, deve innestarsi ed intervenire in un procedimento amministrativo che contempli una qualsiasi procedura selettiva, la pubblicazione di un bando o di un atto che abbia la stessa funzione.

Nel caso di specie, si è proceduto all'affidamento diretto di lavori in cui il funzionario e l'amministratore di una società con mezzi fraudolenti hanno simulato l'invito ad alcune ditte di presentare i preventivi, in realtà mai avvenuto, e si è affidato l'appalto a un operatore economico, in via d'urgenza, turbando così il procedimento relativo alla scelta del contraente. Con il presente ricorso si contestava, tra l'altro, l'applicazione dell'art. 353-bis del codice penale relativo alla «turbata libertà del procedimento di scelta del contraente» in quanto non vi era stata alcuna procedura amministrativa selettiva del concorrente né esisteva un obbligo di indirla.

Pertanto, secondo il giudice, il caso in esame non rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 353 bis c.p. seppure l'affidamento diretto sia disposto illegittimamente, perché la condotta perturbatrice non è finalizzata ad inquinare il contenuto del bando ma «a impedire la gara attraverso l'affidamento illegittimo diretto dei lavori.

* * *

Consiglio di Stato, sent. n. 2605 del 28 marzo 2025

L'indicazione del CCNL costituisce "elemento essenziale" dell'offerta economica

L'indicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) applicato ai lavoratori impiegati nell'appalto costituisce elemento essenziale dell'offerta economica. **La sua omissione comporta l'esclusione automatica dalla procedura.**

Lo ha puntualizzato il **Consiglio di Stato, con la sentenza n. 2605 del 28 marzo 2025**, nel ribadire un principio applicabile alle procedure ad evidenza pubblica.

La controversia esaminata dal Collegio amministrativo, riguardava una gara pubblica per la realizzazione di una rete smart per la gestione delle infrastrutture idriche, finanziata con risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Uno dei concorrenti, un raggruppamento temporaneo di imprese (RTI), era stato escluso per mancanza dell'indicazione del **CCNL** nella documentazione allegata all'**offerta economica**, nonché per l'omessa dichiarazione di impegno all'esecuzione dell'appalto secondo le condizioni fissate dalla stazione appaltante.

Nella propria disamina, allineandosi alla sentenza di prime cure, il Consiglio di Stato ha chiarito che l'indicazione del CCNL da applicare rappresenta un elemento strutturale dell'offerta economica, in quanto incide direttamente sul calcolo dei costi del lavoro.

Sulla tesi della ricorrente, secondo cui l'articolo 11 (e l'articolo 41 ad esso connesso) del D.lgs. 36/2023 non prevede esclusioni specifiche ma sarebbe da ritenersi "del tutto privo di carattere precettivo", i Giudici sottolineano che: *"Non può fondatamente credersi che le previsioni dei richiamati artt. 11 e 41 non abbiano natura di norme imperative inderogabili, già solo in ragione della loro inequivoca formulazione testuale (oltre che degli obiettivi perseguiti, di garantire ai lavoratori più adeguate tutele sotto il profilo giuridico ed economico)."*

Inoltre "È evidente che l'applicazione di un contratto collettivo piuttosto che di un altro ha effetti diretti sul costo del lavoro indicato in offerta, non essendo verosimile il ragionamento di parte appellante secondo cui la mera e generica preliminare accettazione delle condizioni fissate dalla legge di gara esonererebbe l'offerente dal fornire tale specifica (e decisiva) informazione, o comunque varrebbe ad automaticamente "correggere" l'indicazione di un contratto contenente garanzie minori per i lavoratori rispetto a quello indicato come riferimento nella legge di gara."

Il Collegio amministrativo ha inoltre ribadito come non è soccorribile l'omessa indicazione del CCNL applicato, neppure mediante soccorso procedimentale. Ciò anche qualora il concorrente abbia voluto aderire al CCNL specificato dalla stazione appaltante.

La sentenza, in conclusione, conferma un orientamento giurisprudenziale rigoroso in tema di formalismo nelle procedure ad evidenza pubblica: l'indicazione del CCNL è parte integrante dell'offerta e deve essere presente in modo chiaro e inequivoco, pena l'esclusione.