



## COMUNICATO DEL PRESIDENTE

del 26 marzo 2025

### [Chiarimenti in merito alle modalità di attuazione della normativa sulla tracciabilità finanziaria](#)

Nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali l'Autorità, stante le riscontrate irregolarità emerse a seguito di diversi procedimenti di vigilanza, ritiene opportuno fornire talune indicazioni generali in merito alle corrette modalità di attuazione della normativa in tema di tracciabilità finanziaria, anche con riguardo agli strumenti di controllo attivabili dalle stazioni appaltanti al fine di minimizzare i rischi di violazione delle disposizioni normative in esame.

### [Inquadramento normativo](#)

Il Legislatore, con l'introduzione della legge n. 136/2010<sup>1</sup>, successivamente integrata dal decreto legge n. 187/2010 convertito con legge n. 217/2010, come noto ha disciplinato il tema della tracciabilità dei flussi finanziari, mediante la creazione di un sistema che, monitorando e controllando i movimenti finanziari legati all'utilizzo del corrispettivo dei contratti pubblici, assicura la trasparenza delle operazioni finanziarie, in un'ottica di prevenzione della corruzione e di contrasto alla criminalità organizzata.

La normativa si propone dunque di identificare tutti i soggetti coinvolti nell'esecuzione di un contratto di appalto di lavori, servizi o forniture e di tracciare ogni incasso e pagamento, in modo anche da consentire agli investigatori un controllo a posteriori sui flussi finanziari provenienti dalle amministrazioni pubbliche.

L'Autorità nel tempo ha fornito chiarimenti interpretativi con la formulazione di specifiche "Linee guida sulla tracciabilità dei flussi finanziari" di cui alla Determinazione

---

<sup>1</sup> L'art. 3 della legge n. 136/2010, indica le modalità e gli adempimenti a carico dei vari soggetti coinvolti, per garantire che tutti i pagamenti e incassi degli appaltatori, dei subappaltatori e dei subcontraenti della filiera delle imprese avvengano con strumenti idonei a consentire la piena tracciabilità delle operazioni, nonché gli effetti derivanti dalla violazione nei riguardi del contratto. L'art. 6 della medesima norma disciplina le sanzioni irrogabili.

n. 4 del 7 luglio 2011, aggiornata da ultimo con delibera n. 585 del 19 dicembre 2023, in relazione alle finalità della legge, all'ambito di applicazione oggettivo e soggettivo, analizzando i vari flussi finanziari attinenti alle tipologie contrattuali soggette alla tracciabilità.

In particolare, con riferimento all'ambito soggettivo di applicazione, è stato chiarito il concetto di "filiera delle imprese", facendovi rientrare i soggetti titolari dei subappalti di cui all'art. 119 del vigente Codice, nonché dei subcontratti stipulati per l'esecuzione, anche non esclusiva, del contratto.

Ulteriori indicazioni interpretative sono state fornite dall'Autorità con apposite FAQ (Tracciabilità dei flussi finanziari) pubblicate sul sito istituzionale dell'Autorità, come risulta dall'ultimo aggiornamento del 06 febbraio 2024.

Il percorso di prevenzione disegnato dal legislatore con la legge n. 136/2010 organizza e mette a regime esperienze e prassi già consolidate di monitoraggio finanziario in specifici ambiti, come ad esempio quello previsto per le infrastrutture e gli insediamenti prioritari riprodotto anche nel nuovo codice.

In particolare, nei rapporti diretti tra le Amministrazioni pubbliche e le imprese appaltatrici, la tracciabilità dei pagamenti risulta rafforzata dall'introduzione di un sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti delle amministrazioni pubbliche (SIOPE) realizzato in attuazione dall'articolo 28 della legge n. 289/2002 e disciplinato dalla legge n. 196/2009. Tale sistema raccoglie le informazioni su incassi e pagamenti delle amministrazioni pubbliche, codificati secondo regole comuni, utilizzando la rete telematica esistente tra il sistema bancario e la Banca d'Italia. Inoltre, il sistema ha subito un'evoluzione con la nascita del SIOPE+ che è stato introdotto per migliorare la gestione degli incassi e dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni, attraverso l'uso di Ordinativi Informatici di Pagamento e Incasso (OPI) standardizzati dall'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID), che consentono l'acquisizione a sistema di tutte le informazioni presenti sui singoli ordinativi di incasso e pagamento delle amministrazioni pubbliche, quali i codici CIG e CUP.

Si segnala, infine che, con specifico riferimento agli appalti finanziati con risorse PNRR l'art. 9 del d.l. 77/2021, convertito con legge 108/2021, fermo restando il rispetto degli adempimenti di cui sopra, prevede che le amministrazioni assicurano la completa tracciabilità delle operazioni e la tenuta di una apposita codificazione contabile per l'utilizzo delle risorse del PNRR secondo le indicazioni fornite dal Ministero dell'economia e delle finanze, conservando tutti gli atti e la relativa documentazione giustificativa su supporti informatici adeguati da rendere disponibili per le attività di controllo e di audit.

### Criticità emerse

A fronte delle citate previsioni normative corrispondono, pertanto, specifici obblighi a carico dei soggetti destinatari delle previsioni in esame, che coincidono, nell'ambito di un appalto pubblico, oltre che con le stazioni appaltanti, con gli appaltatori, i subappaltatori e i subcontraenti della filiera delle imprese.

Dall'attività di vigilanza condotta dall'Autorità è emerso che, in relazione a molteplici fattispecie analizzate, le disposizioni in esame non hanno avuto concreta attuazione, a fronte del venire in rilievo di profili di inadempimento.

Al riguardo, nell'evidenziare che non sono emerse problematiche in merito alla tracciabilità dei pagamenti diretti effettuati dalle stazioni appaltanti nei riguardi delle imprese, tenuto anche conto della modalità di pagamento previste con il SIOPE+, le criticità emerse hanno riguardato sostanzialmente la tracciabilità dei rapporti e dei movimenti finanziari intercorsi tra le imprese della filiera e i loro subcontraenti.<sup>2</sup>

### Indicazioni operative

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, riepilogando tutti i vari adempimenti correlati alle varie disposizioni contenute nella legge 136/2010 e alle indicazioni fornite dall'Autorità, con la finalità di prevenire l'insorgenza di problematiche che possano compromettere il raggiungimento delle importanti finalità, sottese alla tracciabilità dei pagamenti/incassi.

### *Adempimenti S.A.*

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);

---

<sup>2</sup> Sono emersi profili di carenza afferenti, ad esempio, al mancato inserimento, previsto a pena di nullità assoluta, della clausola di tracciabilità nel sub-contratto medesimo (art. 3, comma 9 della legge 136/2010); nonché alla mancata comunicazione, da parte del sub-contraente, alla stazione appaltante degli estremi identificativi dei conti correnti dedicati alle commesse pubbliche entro i termini previsti ex comma 7 del citato art. 3 della legge 136/2010 e alla presumibile mancata comunicazione del contratto derivato; una generalizzata tendenza ad emissione di fatture da parte dei subappaltatori e dei subaffidatari senza indicazione dei codici CUP e CIG, nonché al mancato inserimento dei predetti codici CUP e CIG nelle disposizioni di pagamento da parte delle imprese appaltatrici nei riguardi dei subappaltatori e subaffidatari; il pagamento da parte di appaltatori in favore di subcontraenti su conti correnti non dedicati, diversi da quelli comunicati alla Stazione Appaltante

- 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).

### *Adempimenti Appaltatore e subcontraenti*

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<sup>3</sup>);
- 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

---

<sup>3</sup> vedi par. 7 della Determinazione n. 4 del 7 luglio 2011 aggiornata con Delibera n. 585 del 19 dicembre 2023

l'amministrazione concedente, l'inadempimento della propria controparte agli obblighi di tracciabilità finanziaria (art. 3 comma 8).

### *Strumenti di Controllo della S.A.*

A fronte di tali adempimenti, che in parte coinvolgono direttamente le stazioni appaltanti e in parte ineriscono ai rapporti tra le imprese della filiera, si rende opportuno, altresì, fornire indicazioni comportamentali nei riguardi delle Stazioni appaltanti, al fine di adottare strumenti di verifica della corretta attuazione della tracciabilità delle transazioni finanziarie.

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.

In un'ottica più generalizzata, si raccomanda alle Stazioni appaltanti di adottare un adeguato sistema di controllo e monitoraggio periodico sulla tracciabilità dei pagamenti ed incassi, minimizzando i rischi di violazione della normativa in esame.

Si richiamano di seguito possibili indicazioni da utilizzare come "best practice":

- inserire specifiche clausole contrattuali, che obblighino, ad esempio, l'appaltatore a fornire alla stessa le fatture e copia dei bonifici effettuati nei confronti dei subappaltatori dal conto dedicato, riportanti il CIG e, se presente, il CUP relativi all'appalto;
- ricorrere, per la verifica della tracciabilità dei pagamenti intercorsi all'interno di tutta la filiera delle imprese, all'acquisizione delle dichiarazioni sostitutive, rilasciate, secondo le formalità di legge, da parte dei soggetti della filiera attestanti la regolarità dei pagamenti in merito alla tracciabilità;
- riservarsi di effettuare controlli a campione sui flussi finanziari dell'appalto, con la possibilità di richiedere all'appaltatore la documentazione dei pagamenti afferenti ai vari subcontraenti. Ciò, tenuto conto che l'appaltatore rappresenta il dominus della filiera, come principale responsabile della corretta esecuzione dell'appalto, tenuto ad un ruolo di controllo e coordinamento rispetto a tutte le attività coinvolte nel progetto.

Nel contratto dovranno pertanto richiamarsi gli obblighi sulla tracciabilità e le modalità che si intenderanno adottare per effettuare i controlli sulla tracciabilità dei pagamenti e degli incassi nell'ambito della filiera delle imprese.

Tali controlli sono da intendersi complementari ai controlli che devono essere svolti dal R.U.P., dal D.L. e dal Coordinatore per la Sicurezza, ciascuno per quanto di competenza, sui subappaltatori e su tutti i soggetti che operano nei cantieri, verificando la regolarità delle prestazioni svolte e il rispetto dei ruoli assunti ed autorizzati ai sensi di legge.

#### *Conseguenze sanzionatorie*

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.

Si rileva che il mancato svolgimento dei controlli da parte delle stazioni appaltanti sul rispetto della normativa sulla tracciabilità rileva ai fini della verifica della corretta esecuzione del contratto.

*Il Presidente*

*Avv. Giuseppe Busia*

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 4 aprile 2025

Il Segretario Valentina Angelucci

Firmato digitalmente.