

COMUNICAZIONI DELLA CONFEDERAZIONE AGLI ENTI ASSOCIATI

31/2011

AGLI ENTI ASSOCIATI

**INFORMAZIONI AMMINISTRATIVE ED APPROFONDIMENTI**

## **INDICE**

**Assegnazione ai Comuni a titolo di compartecipazione al gettito dell'imposta sul valore aggiunto e di fondo sperimentale di riequilibrio: Comunicato del 7 luglio 2011** 2

**Circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 9/2011 relativa alla trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a parziale** 3

**Autorità di Vigilanza sugli Appalti Pubblici – Le nuove linee guida sulla Tracciabilità dei flussi finanziari – Determinazione n. 4/2011** 3

## **Assegnazione ai Comuni a titolo di compartecipazione al gettito dell'imposta sul valore aggiunto e di fondo sperimentale di riequilibrio: Comunicato del 7 luglio 2011**

Il Ministero dell'Interno, Direzione Centrale della finanza locale, rende noto che in relazione alle numerose richieste che pervengono agli uffici circa il pagamento delle risorse spettanti per il 2011 ai comuni appartenenti alle 15 regioni a statuto ordinario, si provvederà tempestivamente al pagamento delle assegnazioni a titolo di compartecipazione al gettito dell'imposta sul valore aggiunto e di fondo sperimentale di riequilibrio, nonché dei trasferimenti non fiscalizzati, appena perfezionati i decreti ministeriali emanati in applicazione dell'articolo 2 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 e i provvedimenti di assegnazione delle corrispondenti risorse da parte del Ministero dell'economia e delle finanze.

Per ricevere le assegnazioni di cui sopra, gli Enti dovranno però osservare gli obblighi relativi alla compilazione dei questionari relativi alle "funzioni di polizia locale", per i comuni ed alle funzioni nel campo dello "sviluppo economico- servizi del mercato del lavoro", per le province.

In mancanza, rende noto il ministero, dette attribuzioni saranno bloccate, fino all'avvenuto adempimento, per gli enti che, al momento del pagamento, risulteranno non aver trasmesso alla SOSE il questionario funzionale a raccogliere i dati contabili e strutturali di cui all'articolo 5, comma 1, del decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216.

In aggiunta ai questionari sopra detti, si ricorda che entro il 30 luglio 2011, i comuni e le province dovranno trasmettere, gli ulteriori questionari concernenti i fabbisogni standard relativi a tutti i servizi delle funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo (in totale 4 questionari per i Comuni):

- Servizi di gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali
- Servizi di ufficio tecnico
- Servizi di anagrafe, Stato civile, Elettorale, Leva e Servizio statistico
- Altri Servizi generali

Detti questionari sono reperibili su che <https://opendata.sose.it/fabbisognistandard/>

**Circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 9/2011 relativa alla trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a parziale**

Con il collegato lavoro è prevista, in sede di prima attuazione, la possibilità per le amministrazioni di rivedere le situazioni di part-time già in essere al momento dell'entrata in vigore del decreto legge n. 112/2008, accordando un potere unilaterale speciale per ricondurre i rapporti a tempo pieno nel rispetto dei principi di buona fede e correttezza.

Tra le novità della disciplina, l'eliminazione, in via generale, di ogni automatismo nella trasformazione del rapporto, che attualmente è subordinato alla valutazione discrezionale dell'amministrazione interessata.

Sui presupposti della trasformazione del rapporto di lavoro, il Dipartimento della Funzione Pubblica ha diffuso la circolare ministeriale n. 9/2011 per chiarire i dubbi in merito all'applicazione della normativa sul part-time nel pubblico impiego.

La circolare in oggetto, oltre a definire i punti salienti della disciplina, contiene delle raccomandazioni per indirizzare le scelte delle pubbliche amministrazioni nelle eventuali situazioni di contenzioso, evidenziando soprattutto i casi in cui i pubblici dipendenti sono titolari per legge di un diritto alla trasformazione (come nel caso dei malati oncologici) o di un diritto di precedenza alla trasformazione (come nel caso di dipendenti che assistono persone disabili o hanno figli minori di tredici anni).

Il testo integrale della circolare è reperibile su:

[http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/collegato\\_lavoro/circolare\\_part\\_time\\_giugno.pdf](http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/collegato_lavoro/circolare_part_time_giugno.pdf)

**Autorità di Vigilanza sugli Appalti Pubblici – Le nuove linee guida sulla Tracciabilità dei flussi finanziari – Determinazione n. 4/2011**

Con la determinazione n. 4 del 7 luglio 2011, l'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici, ha ritenuto necessario emanare una nuova determinazione che riordini quanto contenuto nelle due precedenti determinazioni n. 8 e n. 10 del 2010.

Il nuovo provvedimento inoltre fornisce nuove linee interpretative ed applicative in relazione ad alcune specifiche fattispecie.

Tra i nuovi aspetti trattati, vi sono esempi sulla filiera delle imprese nei contratti di servizi e forniture, chiarimenti sulla nozione di 'concessionari di finanziamenti pubblici anche europei', sull'erogazione delle prestazioni socio-sanitarie, sui servizi bancari e finanziari ed in particolare il servizio di tesoreria degli enti locali.

Altre importanti novità riguardano gli appalti per i buoni pasto ed i contratti stipulati dalle stazioni appaltanti con le agenzie di viaggio, e poi le carte carburante, i servizi legali, il pagamento delle utenze da parte delle pubbliche amministrazioni, le cessioni dei crediti e le spese giudiziarie.

Riportiamo di seguito alcune fattispecie specifiche analizzate con la determinazione in oggetto:

#### Servizi bancari e finanziari

Devono ritenersi soggetti agli obblighi di tracciabilità gli appalti di servizi bancari e finanziari, sottoscritti tra intermediari finanziari abilitati e stazioni appaltanti. L'inclusione deriva dalla contemporanea sussistenza del presupposto oggettivo (qualificazione alla stregua di contratti di appalto) e del presupposto soggettivo (per la natura dei contraenti) previsti dall'art. 3, comma 1, della legge n. 136/2010. L'istituto bancario assume, a tutti gli effetti, la veste di appaltatore della filiera, con conseguente soggezione agli obblighi previsti dalla normativa sulla tracciabilità.

Tuttavia, alcune puntualizzazioni si rendono necessarie con riguardo ai contratti di mutuo che implicano normalmente un rapporto esclusivo e bilaterale tra stazione appaltante ed intermediario, ampiamente ricostruibile *ex post*: stante tale peculiarità, si ritiene ammissibile assoggettare il rimborso delle rate di mutuo al regime di tracciabilità attenuata; ciò comporta l'utilizzabilità del RID, a patto che il CIG venga indicato nella autorizzazione/delega all'accredito in conto.

Per i contratti di mutuo stipulati antecedentemente all'entrata in vigore della legge n. 136/2010, l'obbligo di tracciabilità, in caso di utilizzo del RID, può ritenersi assolto mediante l'abbinamento al conto dedicato del codice dell'azienda creditrice.

#### Servizio di tesoreria degli enti locali

Il servizio di tesoreria consiste nel complesso di operazioni legate alla gestione finanziaria dell'ente locale e finalizzate, in particolare, alla riscossione delle entrate, al pagamento delle spese, alla custodia di titoli e valori ed agli adempimenti connessi previsti dalla legge, dallo statuto, dai regolamenti dell'ente o da norme pattizie (art. 209 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 " *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*", TUEL).

Secondo l'art. 210 del TUEL, l'affidamento del servizio deve essere effettuato mediante procedure ad evidenza pubblica stabilite nel regolamento di contabilità di ciascun ente, con modalità che rispettino i principi della concorrenza. A prescindere dall'inquadramento come appalto o concessione (per una recente ricostruzione come concessione di servizi, si veda Consiglio di Stato, sez. V, 6 giugno 2011, n. 3377 e la sentenza della Cassazione, sezioni unite, n. 8113/2009), a motivo della qualificazione del tesoriere come organo funzionalmente incardinato nell'organizzazione dell'ente locale, in qualità di agente pagatore (Corte dei conti Lombardia n. 244/2007), e, quindi, della tesoreria come un servizio

bancario a connotazione pubblicitaria, si ritiene che gli obblighi di tracciabilità possano considerarsi assolti con l'acquisizione del CIG al momento dell'avvio della procedura di affidamento.

Ulteriori puntualizzazioni si rendono necessarie con riguardo all'ordinazione di pagamento impartita dagli enti locali al tesoriere. Ai sensi dell'art. 185 del TUEL, l'ordinazione consiste nella disposizione impartita, mediante il mandato di pagamento, al tesoriere dell'ente locale di provvedere al pagamento delle spese. Il mandato di pagamento è sottoscritto dal dipendente dell'ente individuato dal regolamento di contabilità nel rispetto delle leggi vigenti e contiene almeno gli elementi indicati dal citato art. 185, comma 2. Tra questi, è prevista l'indicazione della causale e degli estremi dell'atto esecutivo che legittima l'erogazione della spesa: in caso di pagamenti assoggettati agli obblighi di tracciabilità, la causale del pagamento dovrà riportare il codice CIG e, ove necessario, il codice CUP. Si rammenta che il mandato di pagamento, ai sensi del comma 3 dell'art. 185, è controllato, per quanto attiene alla sussistenza dell'impegno e della liquidazione, dal servizio finanziario, che provvede altresì alle operazioni di contabilizzazione e di trasmissione al tesoriere.

#### Servizi legali

Devono ritenersi sottoposti alla disciplina sulla tracciabilità gli appalti di servizi non prioritari compresi nell'allegato II B; tra i servizi indicati nel citato allegato figurano quelli legali che, quindi, rientrano nel perimetro delle disposizioni in esame.

Si evidenzia la stretta contiguità tra le figure dell'appalto di servizi e del contratto di prestazione d'opera intellettuale di cui agli articoli 2230 c.c. e seguenti: pertanto la stazione appaltante assume l'onere della corretta qualificazione giuridica della fattispecie.

A riguardo, si ritiene che il patrocinio legale, cioè il contratto volto a soddisfare il solo e circoscritto bisogno di difesa giudiziale del cliente, sia inquadrabile nell'ambito della prestazione d'opera intellettuale, in base alla considerazione per cui il servizio legale, per essere oggetto di appalto, richieda qualcosa in più, "*un quid pluris per prestazione o modalità organizzativa*" (cfr. Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per la Basilicata, deliberazione n. 19/2009/PAR).

#### Servizio sostitutivo di mensa mediante buoni pasto

Gli obblighi di tracciabilità trovano applicazione agli appalti aventi ad oggetto il servizio sostitutivo di mensa mediante buoni pasto: le stazioni appaltanti sono, quindi, tenute a richiedere il CIG al momento dell'indizione della procedura di gara per la selezione della società emittitrice e riportare tale CIG nei pagamenti effettuati a favore di quest'ultima (mediante l'uso di strumenti di pagamento tracciabili). I contratti sottoscritti devono, inoltre, essere muniti della clausola di tracciabilità. Ciò chiarito, attese le peculiarità che caratterizzano il servizio in esame, si rendono necessarie alcune specificazioni con riguardo alla filiera a valle delle società emittitrici e, cioè, con riferimento agli obblighi di tracciabilità in capo agli esercenti convenzionati. Al fine di non gravare la rete di esercenti di oneri sproporzionati, il CIG potrà essere riprodotto sul frontespizio del buono pasto in modo da rendere evidente la connessione tra il contratto principale ed il flusso finanziario da esso generato; non sarà quindi necessario inserire i singoli CIG nelle fatture, anche se gli incassi sono riferibili a più commesse. Inoltre non sono soggetti agli obblighi di tracciabilità gli acquisti di beni e servizi effettuati a monte dagli esercenti per la fornitura del servizio sostitutivo di mensa, dal momento che detti acquisti rientrano nell'ambito della normale operatività dei ristoratori e prescindono dall'eventuale spendita del buono pasto, presso i relativi esercizi commerciali, da parte di dipendenti pubblici.

### Servizi sanitari

Un altro tema oggetto di numerosi quesiti riguarda le prestazioni socio sanitarie e di ricovero, di specialistica ambulatoriale e diagnostica strumentale erogate dai soggetti privati in regime di accreditamento ai sensi della normativa nazionale e regionale in materia, sul quale è stato acquisito il parere del Ministero dell'Interno e della Avvocatura Generale dello Stato.

Anche sulla base di tali avvisi, si ritiene che, attesa la formulazione letterale dell'art. 3, comma 1, della legge n. 136/2010, tali prestazioni non possono ritenersi soggetti agli obblighi di tracciabilità. La peculiarità della disciplina di settore non consente, infatti, di ricondurre agevolmente tali fattispecie nell'ambito del contratto d'appalto, pur se è necessario prendere atto di un orientamento giurisprudenziale non sempre conforme e concorde.

Di conseguenza, non si ritiene applicabile la normativa sulla tracciabilità alle prestazioni sanitarie indirette, quali, ad esempio, i rapporti derivanti dall'erogazione di prestazioni di assistenza protesica agli invalidi civili e di guerra, nonché ai minori di anni diciotto, né la fornitura diretta di farmaci al cittadino da parte di farmacie convenzionate.

Resta fermo che le prestazioni in esame devono essere tracciate qualora siano erogate mediante appalti o concessioni soggetti all'art. 3 della legge n. 136/2010.

### Erogazioni e liberalità a favore di soggetti indigenti

Per assenza dei presupposti soggettivi ed oggettivi di applicazione dell'art. 3 della legge n. 136/2010, la tracciabilità non si applica all'erogazione diretta, a titolo individuale, di contributi da parte della pubblica amministrazione a soggetti indigenti o, comunque, a persone in condizioni di bisogno economico e fragilità personale e sociale ovvero, ancora, erogati per la realizzazione di progetti educativi.

Deve, peraltro, tenersi distinto, da tale ipotesi, l'appalto eventualmente aggiudicato ad operatori economici per la gestione del processo di erogazione e rendicontazione dei contributi ovvero l'appalto o la concessione aggiudicati per l'erogazione delle prestazioni, a prescindere dal *nomen juris* attribuito alla fattispecie.

A titolo esemplificativo, è pienamente soggetto agli obblighi di tracciabilità l'affidamento del servizio di realizzazione, erogazione, monitoraggio e rendicontazione di *voucher* sociali. Parimenti, sono sottoposti a tracciabilità gli appalti affidati, *ex art.* 5 della legge 8 novembre 1991, n. 381, alle cooperative che svolgono le attività di cui all'art. 1, comma 1, lettera b), della medesima legge (attività finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate).

### Servizi di ingegneria ed architettura

Con riferimento al settore dei servizi di ingegneria e architettura, le norme sulla tracciabilità si applicano a tutti i soggetti di cui all'art. 90, comma 1, lettere d), e), f), f-*bis*), g) e h) del Codice 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.

### Contratti stipulati dalle agenzie di viaggio

I contratti stipulati dalle stazioni appaltanti con le agenzie di viaggio aventi ad oggetto la prestazione dei servizi offerti dalle stesse agenzie sono sottoposti agli obblighi di tracciabilità, mentre sono esclusi i fornitori dei servizi di trasporto, ricettivi e di ristorazione acquistati dalle agenzie per conto delle stazioni appaltanti. Ugualmente, le agenzie di viaggio, quando rendono i loro servizi in favore di imprese appaltatrici, non rientrano nel concetto di "filiera"; tuttavia, i servizi svolti dalle stesse sono da ritenersi compresi nel comma 3 dell'articolo 3 della legge n. 136/2010 e, quindi, soggetti al regime di tracciabilità attenuata.

### Cessione dei crediti

I cessionari dei crediti da corrispettivo di appalto, concessione, concorsi di progettazione ed incarico di progettazione 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.

Tuttavia, nel caso di cessione, da parte di uno stesso appaltatore, di una pluralità di crediti a loro volta riconducibili a diversi contratti di appalto con più stazioni appaltanti, si ritiene possibile consentire al factor di effettuare le relative anticipazioni verso l'appaltatore cedente mediante un unico bonifico, a patto che siano rispettate le seguenti condizioni:

- 1) I CIG/CUP relativi a tutti i contratti di appalto da cui derivano i crediti ceduti devono essere correttamente indicati nel contratto di cessione.
- 2) Il factor deve indicare nello strumento di pagamento il CIG/CUP relativo al contratto di cessione che presenta il valore nominale più elevato, purché il cessionario sia comunque in grado di collegare ciascun credito ceduto al relativo CIG/CUP; quanto precede vale anche per erogazione effettuate a fronte di incassi ricevuti.
- 3) Il conto corrente su cui il *factor* effettua il pagamento deve essere lo stesso conto indicato dal cedente alla stazione appaltante quale conto dedicato e tale circostanza deve risultare dall'articolato del contratto di cessione notificato/comunicato alla stessa stazione appaltante. In caso contrario, il cedente dovrà effettuare tanti atti di cessione quanti sono i conti correnti dedicati che intende utilizzare in funzione di quanto a suo tempo comunicato alle stazioni appaltanti.
- 4) Il cedente deve indicare, per ciascuna fattura ceduta, il relativo CIG/CUP;
- 5) Il factor deve conservare la documentazione contabile comprovante a quali contratti di appalto si riferiscono i singoli crediti ceduti.
- 6) Al fine di evitare una interruzione nella ricostruibilità del flusso finanziario relativo alla filiera, l'appaltatore, una volta ricevuto il pagamento da parte del factor, deve applicare integralmente gli obblighi di tracciabilità, indicando tutti i singoli CIG/CUP.

Resta fermo che, qualora le condizioni elencate non possano essere integralmente rispettate, il *factor* torna ad essere obbligato ad effettuare le anticipazioni al cedente mediante singoli bonifici, ciascuno con indicazione del CIG relativo allo specifico contratto a cui si riferiscono i crediti ceduti.

Inoltre, deve osservarsi che la normativa sulla tracciabilità si applica anche ai movimenti finanziari relativi ai crediti ceduti, quindi tra stazione appaltante e cessionario, il quale deve conseguentemente utilizzare un conto corrente dedicato.

Per quanto attiene ad eventuali cessioni di crediti futuri e/o non ancora sorti, la tracciabilità deve essere, comunque, assicurata, anche se in tale caso non è ovviamente possibile indicare il CIG/CUP nell'anticipo effettuato all'operatore economico, fermo restando l'onere di conservare idonea documentazione e di applicare integralmente la normativa sulla tracciabilità una volta stipulato il contratto di appalto cui si riferiscono i crediti ceduti.

#### Contratti nel settore assicurativo

Per quanto attiene alla prassi dei pagamenti nel mercato assicurativo tra le imprese di assicurazione, i *broker* e le pubbliche amministrazioni loro clienti, si può ritenere che sia consentito al *broker* d'incassare i premi per il tramite del proprio conto corrente separato di cui all'art. 117 del Codice delle assicurazioni (decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209), identificato e comunicato 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 fideiussione 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.

Non si ritengono soggetti agli obblighi di tracciabilità i contratti di riassicurazione con i quali le imprese di assicurazione coprono i rischi assunti nello svolgimento della propria attività di impresa, in quanto non rientranti nella filiera rilevante.

#### Risarcimenti ed indennizzi

I risarcimenti eventualmente corrisposti dalle imprese assicuratrici appaltatrici ai soggetti danneggiati dalle stazioni appaltanti assicurate sono esclusi dagli obblighi di tracciabilità, stante la loro natura di indennizzo a favore di soggetti terzi, estranei al rapporto contrattuale tra appaltante ed appaltatore. Tali soggetti terzi, infatti, non possono in alcun modo essere equiparati agli appaltatori, subappaltatori e subcontraenti della filiera delle imprese.

Le medesime considerazioni valgono per le indennità, gli indennizzi ed i risarcimenti dei danni corrisposti a seguito di procedure espropriative, poste in essere da stazioni appaltanti o da enti aggiudicatori: anche in tal caso, difetta il requisito soggettivo richiesto dal comma 1 dell'art. 3 della legge n. 136/2010, dal momento che i soggetti espropriati non possono annoverarsi tra quelli facenti parte della filiera delle imprese.

Detti indennizzi, pertanto, potranno essere corrisposti con qualsiasi mezzo di pagamento, senza indicazione del CIG e senza necessità di accensione di un conto corrente dedicato, fermi restando i limiti legali all'uso del contante e le disposizioni relative al CUP, ove applicabili.

### Cauzioni

Ai sensi del comma 3 dell'art. 3 della legge n. 136/2010, possono essere eseguiti con strumenti diversi dal bonifico, purché idonei ad assicurare la piena tracciabilità, i pagamenti per fidejussioni stipulate dagli operatori economici in relazione alla commessa (ad esempio, la cauzione definitiva). Per tali pagamenti, inoltre, non deve essere indicato il CIG/CUP. Resta fermo l'onere di conservare idonea documentazione probatoria.

La nuova determinazione è reperibile sul sito dell'Autorità : <http://www.avcp.it>.

Bergamo, 12 luglio 2011

Confederazione delle Province e  
dei Comuni del Nord