

# Approfondimenti tecnici su gestione e controllo delle attività cofinanziate dal FSE

Regime IVA per i finanziamenti pubblici relativi alle politiche attive del lavoro e  
alla formazione professionale

Collaborazioni nella Pubblica Amministrazione

Affidamento di attività ad enti terzi

# FOP



**MINISTERO DEL LAVORO,  
DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI**

Direzione Generale per le Politiche  
per l'Orientamento e la Formazione



Unione europea  
Fondo sociale europeo



---

FOP - FORMAZIONE ORIENTAMENTO PROFESSIONALE - NUMERO 3, MAGGIO-GIUGNO / 2008  
RIVISTA BIMESTRALE DEL MINISTERO DEL LAVORO, DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI  
D.G. PER LE POLITICHE PER L'ORIENTAMENTO E LA FORMAZIONE  
VIA FORNOVO 8 - PAL. C - 00195 ROMA  
ISCRITTA AL TRIBUNALE DI ROMA CON IL N. 387 DEL 10 OTTOBRE 2006  
STAMPA: I.P.Z.S. SpA, STABILIMENTO SALARIO - VIA SALARIA 691, ROMA

---

DIRETTORE RESPONSABILE: *VERA MARINCIONI*

COMITATO TECNICO-SCIENTIFICO:

*LUIGI ACCOGLI*  
*CLAUDIO CUCCIARI*  
*ANTONELLA FIORELLI*  
*ORSOLA FORNARA*  
*TIZIANA GERMANI*  
*GIANFRANCA IORIO*  
*MONICA LIPPOLIS*  
*PAOLA PATASCE*  
*SIMONA PIZZUTI*  
*LAURA PIERANGELI*

---

COORDINAMENTO EDITORIALE E VIDEOIMPAGINAZIONE: ASIG SERVICE SRL

REDAZIONE: *PAOLA PATASCE, SIMONA PIZZUTI*

PROGETTO GRAFICO: MICHELE DIODATI, RUFUS DEUCHLER

VIA FORNOVO 8 - PAL. C - 00195 ROMA. TEL. 06/46834238 FAX 06/46834984

QUESTO NUMERO È STATO CHIUSO IN REDAZIONE IL 31 LUGLIO 2008

---

Gli autori degli articoli contenuti in questa pubblicazione sono i soli responsabili delle idee e delle opinioni ivi espresse. Queste non riflettono la posizione degli enti di appartenenza né del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali

## In questo numero:

### Approfondimenti tecnici su gestione e controllo delle attività cofinanziate dal FSE

Presentazione.....	7
<i>Vera Marincioni</i>	
Approfondimenti di tematiche trasversali alla gestione e controllo delle attività cofinanziate dal Fondo Sociale Europeo.....	9
<i>Alessandra Tomai, Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, D. G. per le Politiche per l'Orientamento e la Formazione</i>	

## I V A

<b>REGIME IVA PER I FINANZIAMENTI PUBBLICI RELATIVI ALLE POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO E ALLA FORMAZIONE PROFESSIONALE .....</b>	<b>11</b>
<i>Rosita Caputo (coordinamento del gruppo Tecnico presso la Divisione VII), Claudio Pizzuti, Vincenzo Bencivennga, Benedetto Santacroce (Gruppo tecnico FSE)</i>	
Premessa - Punti di riferimento sistematici.....	11
1. Principale normativa di riferimento .....	11
2. Sovvenzione e Corrispettività - Finalità del finanziamento pubblico.....	13
2.1 Finalità del finanziamento pubblico e forme di affidamento.....	14
3. Esempificazioni di attività formative .....	18
3.1 Formazione per disoccupati e inoccupati.....	18
3.2 Formazione continua.....	18
3.3 Formazione a distanza.....	19
3.4 Il Voucher.....	19
3.5 Formazione per il personale pubblico .....	21
3.5.1 Conseguenze operative .....	21
3.6 Altre ipotesi di formazione esente: istituti ed enti riconosciuti.....	22
4. Esempificazioni di altre attività.....	23
4.1 Aiuti all'occupazione e al lavoro autonomo.....	23

4.2 Orientamento .....	24
4.3 Assistenza a strutture e sistemi .....	24
4.4 Misure di accompagnamento.....	24
4.5 Sensibilizzazione, informazione e pubblicità.....	25
4.6 Studi e ricerche.....	25
4.7 Progetti integrati .....	25
5. Accessorietà.....	26
6. Detraibilità e operazioni fuori campo IVA .....	27
7. Profili soggettivi.....	28
7.1 Progetti svolti in partenariato .....	28
7.1.1 A.T.I. e A.T.S. ....	28
7.1.2 Soggetti Partner .....	29
7.1.3 Organismi Intermedi.....	29

## COLLABORAZIONI

### **COLLABORAZIONI NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE..... 30**

*Rosita Caputo (coordinamento del gruppo Tecnico presso la Divisione VII), Claudio Pizzuti, Vincenzo Bencivenga, Benedetto Santacroce (Gruppo tecnico FSE)*

1. Inquadramento generale e principali riferimenti normativi.....	30
2. Le caratteristiche della collaborazione coordinata e continuativa....	33
2.1 Requisito della continuità .....	35
2.2 Requisiti dell'autonomia e del coordinamento - conseguenti indicazioni operative.....	35
2.3 Cenni sugli orientamenti giurisprudenziali.....	37
2.4 Alcune indicazioni della Corte dei conti.....	38
2.5 Cenni sulle procedure comparative .....	38
2.6 Aspetti fiscali, previdenziali e assicurativi: cenni.....	39

---

**AFFIDAMENTI**

<b>AFFIDAMENTO DI ATTIVITÀ AD ENTI TERZI .....</b>	<b>41</b>
<i>Rosita Caputo (coordinamento del gruppo Tecnico presso la Divisione VII), Claudio Pizzuti, Vincenzo Bencivenga, Benedetto Santacroce (Gruppo tecnico FSE)</i>	
Capitolo 1.....	41
1.1 Premessa .....	41
1.2 Precisazioni terminologiche.....	41
1.3 Ambito soggettivo di applicazione.....	41
1.4 Rapporto di servizio - Presupposti per una disciplina dell'affidamento a soggetti terzi coinvolti nell'esecuzione di progetti cofinanziati dal FSE .....	42
Capitolo 2.....	43
2.1 Inquadramento generale.....	43
Definizione di soggetti terzi .....	44
Affidamento a soggetti terzi: classificazione, prescrizioni, specifiche clausole contrattuali .....	44
Delega .....	45
Acquisizione di beni e servizi strumentali e accessori .....	45
Capitolo 3.....	46
3.1 Procedure di affidamento di beni e servizi a soggetti terzi.....	46

---

**APPROFONDIRE CON FOP**

<i>a cura di Orsola Fornara e Elena Viscusi.....</i>	<i>47</i>
Leggendo .....	47
Navigando .....	49
Traducendo.....	52

---

## **FOP SEGNA LA**

<i>a cura di Gianfranca Iorio, Arianna Fabrini e Chiara Poli</i> .....	55
Detto e Fatto.....	55
In agenda.....	56

---

## **NOTIZIARIO GLOCALE**

<i>a cura di Simona Pizzuti</i> .....	57
---------------------------------------	----

---

## **LA DG POF RISPONDE**

<i>a cura di Paola Patasce</i> .....	59
--------------------------------------	----

---

## **ERRATA CORRIGE**

Rettifica a FOP, serie speciale, anno 7, num. 3-4-5 “Il quadro strategico nazionale 2007-2013”, Cap. IV - Programmi operativi per macroarea geografica (per gli obiettivi Convergenza, Competitività regionale e Occupazione, Cooperazione territoriale europea), Par. IV.3 - I programmi operativi nazionali, pag. 248.....	61
--	----

### NOTA DELLA REDAZIONE

La natura degli argomenti trattati in questo numero di Fop non ha consentito l'articolazione della rivista nelle consuete tre sezioni: Europa, Italia, Regioni.

# Presentazione

*Presentiamo nel presente numero di FOP tre approfondimenti su altrettante tematiche relative alla gestione e al controllo delle attività cofinanziate dal FSE.*

*Tali analisi rappresentano il risultato dell'attività di un gruppo di lavoro costituito presso la Direzione Generale per le Politiche per l'Orientamento e la Formazione del Ministero del Lavoro. L'attività del gruppo tecnico risponde al fabbisogno di indirizzi operativi espresso dagli addetti al settore, al fine di assumere dei riferimenti univoci, per quanto contingenti, per l'interpretazione della normativa relativa a tali tematiche.*

*I tre approfondimenti affrontano le problematiche inerenti il regime IVA per i finanziamenti pubblici relativi alle politiche attive del lavoro e alla formazione professionale, le collaborazioni all'interno della Pubblica Amministrazione e l'affidamento di attività ad enti terzi e sono anticipati da un articolo che ne presenta i contenuti.*

*Come chiarito in tale articolo, tali analisi non possono fornire riferimenti definitivi. Esse saranno invece oggetto di aggiornamenti ed adattamenti continui in relazione alle modifiche che caratterizzeranno il sistema normativo comunitario e nazionale e a seguito del confronto interistituzionale con le Amministrazioni nazionali e regionali.*

*Proprio per questo, un supporto agile e flessibile quale la nostra rivista può meglio rappresentare lo strumento veicolare di approfondimenti su questioni in divenire, al fine di supportarne e alimentarne il dibattito.*

*Vera Marincioni  
Direttore Generale, Direzione Generale per le Politiche per l'Orientamento e la Formazione  
Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali*



# Approfondimenti di tematiche trasversali alla gestione e controllo delle attività cofinanziate dal Fondo Sociale Europeo

**Alessandra Tomai, Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, D. G. per le Politiche per l'Orientamento e la Formazione**

Le analisi che vengono presentate sono il risultato di alcuni approfondimenti condotti dal Gruppo di Lavoro, costituito presso il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali – Direzione Generale per le Politiche per l'Orientamento e la Formazione e coordinato dalla Div. VII.

Il Gruppo tecnico supporta la Direzione in taluni complessi approfondimenti in materia fiscale, giuridica e amministrativa in relazione alle attività cofinanziate dal Fondo Sociale Europeo e avanza alcune proposte operative in merito a rilevanti quesiti di valenza trasversale.

L'opportunità di approfondire determinate questioni nasce dall'esigenza di fornire un orientamento sistematico all'interpretazione della normativa – sovente articolata e stratificata – riguardante tematiche che impattano sulla gestione del FSE.

Gli approfondimenti di seguito presentati riguardano:

- il regime IVA per i finanziamenti pubblici relativi alle politiche attive del lavoro e alla formazione professionale;
- le collaborazioni all'interno della

Pubblica Amministrazione;

- l'affidamento di attività ad enti terzi.

Con riferimento all'IVA, l'approfondimento si è reso opportuno in quanto, nell'applicazione delle disposizioni normative e regolamentari in materia di IVA per i finanziamenti di Fondo Sociale Europeo sono emerse problematiche interpretative che hanno dato luogo a difformità e disomogeneità applicative a livello territoriale ed in relazione alle specifiche tipologie e servizi rientranti negli ambiti in questione.

Tale esame, pertanto, intende fornire alcuni indirizzi e chiarimenti individuando le diverse fattispecie per facilitare un'uniforme e coerente interpretazione delle vigenti disposizioni. La presente problematica con la condivisione e l'accordo delle Regioni e Province Autonome titolari di Programmi Operativi, è stata posta all'attenzione dell'Agenzia delle Entrate mediante la trasmissione di un'istanza di consulenza giuridica articolata attraverso punti di domanda e relative ipotesi di risposte.

In relazione all'approfondimento sulle

collaborazioni all'interno della Pubblica Amministrazione l'esame della normativa, della giurisprudenza e della prassi condotto dimostra la complessità e la stratificazione che negli ultimi anni stanno caratterizzando il tema, oggetto peraltro di revisioni ulteriori nel Decreto Bersani e nella legge finanziaria 2008. È inevitabile, pertanto, come in tale contesto siano rilevabili tendenze tra loro anche molto diversificate. In questa cornice il documento ripercorre gli elementi caratterizzanti tale tipologia contrattuale, al fine di fornire un utile indirizzo ed orientamento per il ricorso a dette forme contrattuali.

L'analisi sull'affidamento di attività ad enti terzi si è resa opportuna per la rilevanza dell'argomento e per l'opportunità di fornire un contributo all'inquadramento dello stesso.

L'approfondimento in questione ha tenuto conto del contesto normativo vigente e della necessità di garantire procedure sempre più organiche e trasparenti nonché modalità comuni tra le diverse Amministrazioni in termini di spese ammissibili e procedure.

Il lavoro esamina le principali dispo-

sizioni normative e giurisprudenziali, chiarisce in modo coerente precisazioni terminologiche, inquadra l'istituto della delega nell'ambito dell'affidamento di attività ad enti terzi e ipotizza delle procedure distinte in funzione del valore dell'affidamento nel rispetto delle regole in materia di concorrenza e sana gestione finanziaria.

Si deve comunque precisare che tali approfondite analisi rispondono alla

finalità di contribuire al dibattito e al confronto su argomenti rilevanti e quindi si configurano quali documenti tecnici che non mirano a fornire riferimenti definitivi; del resto i documenti stessi dovranno essere oggetto di aggiornamenti ed adattamenti in ragione delle modifiche che caratterizzano il sistema normativo comunitario e nazionale e a seguito del confronto interistituzionale con le Amministrazioni nazionali e regionali interessate a tali questioni.

L'auspicio è che tali analisi possano contribuire efficacemente al comune obiettivo di pervenire ad un quadro sistematico ed organico di riferimento comune.

# Regime IVA per i finanziamenti pubblici relativi alle politiche attive del lavoro e alla formazione professionale

**Rosita Caputo (coordinamento del gruppo Tecnico presso la Divisione VII), Claudio Pizzuti, Vincenzo Bencivenga, Benedetto Santacroce (Gruppo tecnico FSE)**

## PREMESSA – PUNTI DI RIFERIMENTO SISTEMATICI

Nell'interpretazione delle disposizioni normative e regolamentari concernenti il regime IVA applicabile ai finanziamenti in oggetto, sono insorte nel tempo numerose problematiche interpretative che hanno dato luogo a difformità e disomogeneità a livello territoriale ed in relazione alle specifiche tipologie di attività e servizi rientranti negli ambiti in questione.

Ciò premesso, con la presente circolare s'intende fornire alcuni indirizzi e chiarimenti schematizzando le diverse fattispecie al fine di facilitare un'uniforme e coerente interpretazione delle predette disposizioni e del regime IVA concernente ciascuna tipologia. Le tematiche di maggior interesse e meritevoli di approfondimento possono essere schematizzate nei seguenti aspetti che presentano diverse interrelazioni, tanto sul piano formale che su quello sostanziale, e che vanno considerate in un quadro sistematico:

a. il carattere di corrispettività o non corrispettività tra il contributo erogato e le attività con esso realizzate;

b. i diversi regimi di affidamento con cui vengono attribuite le risorse pubbliche ed il rapporto instaurato tra Amministrazione e Soggetto attuatore e l'incidenza che ai fini interpretativi assumono la formulazione ed il contenuto degli atti di affidamento;

c. l'ambito applicativo soggettivo ed oggettivo dell'art. 14, comma 10 L. n. 537 del 1993 e dell'art. 10, numero 20 del DPR n. 633/72;

d. i limiti operativi dell'istituto dell'accessorietà (art. 12 DPR n. 633/72) rinvenibile in caso di progetti che abbiano ad oggetto servizi e/o prestazioni tra loro eterogenei, ma costituenti un unico affidamento considerato in modo unitario ed integrato;

e. la detraibilità (art. 19 del DPR 633/72) in relazione all'IVA corrisposta sui beni e servizi acquisiti per l'attività oggetto del finanziamento pubblico, quando lo stesso è fuori dal campo di applicazione dell'imposta;

f. la rilevanza del regime IVA in caso di attività realizzate da diversi soggetti coattuatori ed i rapporti tra gli stessi.

Nella concreta applicazione ed interpretazione, le tematiche e gli aspetti sopra individuati devono essere

esaminate e valutate in ragione delle attività (casistiche) cui il finanziamento/contributo è destinato.

## 1. PRINCIPALE NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Va innanzitutto evidenziato che la materia risulta regolamentata da fonti normative differenziate su più livelli: fonti comunitarie e nazionali.

**Sul piano comunitario** bisogna sicuramente considerare, quale norma fondamentale del particolare sistema impositivo, la sesta direttiva IVA (Dir. 77/388/CEE) e successive modificazioni (dal 1 gennaio 2007 direttiva 2006/112/CE del 28 novembre 2006)<sup>1</sup> che fissa i principi fondamentali per l'attuazione nei singoli Stati membri della specifica imposta. In particolare, le norme da considerare sono:

- l'art. 73<sup>2</sup> fissa le regole da seguire per la determinazione della base imponibile: più in dettaglio, la norma citata comprende nella base imponibile le sole sovvenzioni direttamente con-

<sup>1</sup> I richiami nella presente circolare sono riferite alla direttiva 2006/112/CE.

<sup>2</sup> Già art. 11, punto A, paragrafo 1 lett. a) della sesta direttiva.

nesse con il prezzo delle operazioni effettuate;

- l'art. 174, paragrafo 1 ultimo capoverso<sup>3</sup>: tale disposizione prevede che nel denominatore del prorata di detraibilità gli Stati Membri possono includere le sovvenzioni diverse da quelle di cui all'art. 11, Punto A, paragrafo 1, lett. a).

Le due disposizioni qui richiamate hanno particolare rilevanza, in quanto disciplinano il rapporto esistente tra le sovvenzioni/contributi e l'IVA. In particolare, mentre rientrano nella formazione della base imponibile le sovvenzioni direttamente connesse con il prezzo delle operazioni, non vi rientrano le sovvenzioni diverse da quelle precedenti, vale a dire tutte le forme di finanziamento "cd a fondo perduto". Per queste ultime il legislatore comunitario offre agli Stati membri la facoltà di introdurre una limitazione proporzionale al diritto a detrazione.

Sempre sul piano comunitario, anche in relazione alla rilevanza finanziaria che rivestono, vanno, inoltre, considerate le disposizioni contenute nei Regolamenti dei Fondi strutturali, ispirate ai seguenti principi:

1. l'IVA può costituire una spesa ammissibile solo se è realmente e definitivamente sostenuta dal beneficiario finale<sup>4</sup>.
2. l'IVA che non può essere recuperata dal beneficiario finale o dal singolo

<sup>3</sup> Già art. 19, paragrafo 1, secondo alinea sesta direttiva.

<sup>4</sup> Per il Fondo Sociale vedi, in particolare, l'art. 11, paragrafo 2, lett. a) del Regolamento (CE) 1081/2006.

destinatario in applicazione di norme specifiche nazionali costituisce una spesa ammissibile solo laddove tali norme sono del tutto compatibili con la normativa comunitaria<sup>5</sup>.

3. In nessun caso il cofinanziamento comunitario può superare la spesa ammissibile totale, IVA esclusa.

Per gli ambiti in questione, tra i Fondi Strutturali assume, inoltre, specifico rilievo il Fondo Sociale Europeo, il cui sostegno finanziario è concesso in particolare per<sup>6</sup>:

- *l'accrescimento dell'adattabilità dei lavoratori/imprese/imprenditori;*
- *il miglioramento dell'accesso all'occupazione e nell'inserimento nel mercato del lavoro;*
- *il potenziamento dell'inclusione sociale delle persone svantaggiate;*
- *il potenziamento del capitale umano;*
- *la promozione di partenariati;*
- *il rafforzamento della capacità istituzionali della PA.*

*Nell'ambito di dette priorità riferibili agli obiettivi "convergenza" e "competitività regionale e occupazione" sono più specificatamente individuabili azioni identificabili in:*

- *aiuti alle persone;*
- *sostegno alle istituzioni/servizi per l'impiego;*
- *misure di prevenzione/accompagnamento/integrazione.*

Sin da ora è opportuno tener presente che la classificazione sopra riportata

<sup>5</sup> Ai nostri fini, in particolare la direttiva 2006/112/CE.

<sup>6</sup> Vedi art. 3 del Regolamento (CE) 1081/06.

può già di per sé contribuire a fornire alcune chiavi di lettura interpretative rispetto alle tipologie di attività finanziabili dall'intervento pubblico, alle finalità ed ai destinatari ultimi (beneficiari-utenti) delle attività e dei servizi cofinanziati.

**A livello nazionale** la materia è disciplinata, innanzitutto, dal DPR n. 633/72, art. 2, 10 punto 20, 12, 13, 19, 19 bis, 21 e 72 e da una serie di disposizioni a carattere speciale tra cui l'art. 14, comma 10 della legge n. 537/93.

Dell'art. 2 è necessario considerare quanto prescrive la specifica disposizione in materia di finanziamenti. In particolare, il comma 3, lett. a) prevede espressamente che non sono considerate cessioni di beni "le cessioni che hanno per oggetto denaro o crediti in denaro".

L'art. 13, poi, stabilisce che la base imponibile delle cessioni di beni e delle prestazioni di servizi è costituita dall'ammontare complessivo dei corrispettivi dovuti al cedente o prestatore, aumentato delle integrazioni direttamente connesse con i corrispettivi dovuti da altri soggetti. In quest'ultima parte la disposizione nazionale traspone nel nostro ordinamento la previsione dell'art. 11, parte A, n. 1, lett. a), della sesta direttiva (sovvenzioni connesse con il prezzo della cessione di beni/prestazione di servizio)<sup>7</sup>.

Gli articoli 19 e 19 bis prevedono le regole base per la detrazione dell'imposta e più in dettaglio, in relazione a

<sup>7</sup> Vedi ora art. 73 della Direttiva 2006/112/CE.

quello che qui interessa, prevedono:

- l'art. 19 che non è detraibile l'imposta relativa all'acquisto di beni o servizi afferente operazioni esenti o comunque non soggette ad imposta; da questa regola sono, però, escluse le "sovvenzioni" di cui all'art. 2, comma 3 lett. a);
- l'art. 19, 5° comma e l'art. 19 bis disciplinano il meccanismo di detrazioni in presenza di operatori che realizzano operazioni miste imponibili ed esenti (pro rata di detraibilità); l'art. 12 prevede le regole in base alle quali è possibile considerare accessoria una cessione di beni o una prestazione di servizi ad un'altra operazione; in questo caso, la prestazione/cessione accessoria viene attratta nel regime IVA dell'operazione principale;
- l'art. 21 disciplina le modalità di certificazione dei corrispettivi in regime IVA e in particolare gli obblighi di fatturazione.

Disposizioni di particolare interesse nella specifica materia risultano essere gli articoli 10, punto 20 e l'art. 72 del DPR 633/72 che disciplinano rispettivamente un'ipotesi di esenzione collegata alla formazione e un'ipotesi di non imponibilità collegata a prestazioni di servizio o cessioni di beni fornite direttamente ad un organismo internazionale.

Per quanto riguarda, poi, le disposizioni "speciali", l'art. 14, comma 10 della L. 537/93 disciplina il trattamento IVA da riservare ai versamenti fatti dagli enti pubblici a fronte di attività di

formazione ricevute.

Peraltro, a livello nazionale, concorrono ulteriori fonti normative nazionali e regionali (in virtù delle competenze legislative stabilite dall'art. 117 della Costituzione) che prevedono diverse e varieguate tipologie di interventi pubblici che vedono, in talune ipotesi, anche coinvolti Soggetti esponenziali e rappresentativi delle Parti Sociali come nel caso dei Fondi Interprofessionali per la Formazione continua di recente applicazione (disciplinati dall'art. 118 della legge n. 388/2000 e successive modifiche ed integrazioni).

## 2. SOVVENZIONE E CORRISPETTIVITÀ – FINALITÀ DEL FINANZIAMENTO PUBBLICO

La sovvenzione/contributo pubblico, ai fini IVA, viene espressamente disciplinata dai citati articoli 73 della Direttiva 2006/112/CE e 2 del DPR 633/72.

In entrambe le disposizioni il legislatore si è preoccupato di regolamentare le sovvenzioni distinguendo quelle connesse al prezzo (vale a dire quelle per le quali esiste un diretto rapporto tra prestazione e controprestazione), rispetto a quelle non direttamente ricollegabili allo specifico parametro (vale a dire quelle per le quali il contributo è erogato per finalità diverse dal mero pagamento di un corrispettivo, più generalmente definite sovvenzioni "a fondo perduto").

Sotto questo punto di vista, mentre le sovvenzioni connesse al prezzo, sono

da considerarsi in regime IVA e quindi soggette a tutti gli adempimenti previsti dalla specifica normativa, le sovvenzioni c.d. "a fondo perduto" sono da considerarsi "fuori campo IVA" e quindi escluse dai predetti adempimenti.

La distinzione, di particolare interesse nella materia qui considerata, è stata analizzata in modo dettagliato dalla Corte di Giustizia che a proposito della sovvenzione connessa al prezzo ha avuto modo di chiarire (si veda ad esempio la sentenza C- 381-01 del 15 luglio 2004 – causa del foraggio essiccato) che il legislatore comunitario disponendo che la base imponibile dell'IVA comprende le sovvenzioni connesse al prezzo versate ai soggetti passivi, mira ad assoggettare all'IVA il valore complessivo dei beni o delle prestazioni di servizi e ad evitare così che il versamento di una sovvenzione provochi un gettito d'imposta inferiore. Conformemente al suo tenore letterale, tale disposizione si applica qualora la sovvenzione sia direttamente connessa con il prezzo dell'operazione in questione. Perché ciò avvenga, la sovvenzione deve essere anzitutto specificatamente versata all'operatore sovvenzionato affinché fornisca un bene o preli un servizio determinato. Solo in questo caso la sovvenzione può essere considerata un corrispettivo della cessione di un bene o della prestazione di un servizio ed è pertanto imponibile. Deve essere rilevato, in particolare, che al beneficiario è riconosciuto il diritto di riscuotere la sovvenzione qualora

un'operazione imponibile sia stata effettuata da quest'ultimo. Occorre peraltro verificare che gli acquirenti del bene o i destinatari del servizio traggano vantaggio dalla sovvenzione concessa al beneficiario di quest'ultima. Infatti, è necessario che il prezzo che l'acquirente o il destinatario devono corrispondere sia fissato in modo tale da diminuire in misura proporzionale alla sovvenzione concessa al venditore del bene o al prestatore del servizio, la quale costituisce allora un elemento di determinazione del prezzo richiesto da questi ultimi. Occorre quindi verificare se, obiettivamente, il fatto che una sovvenzione sia versata al venditore o al prestatore consenta a quest'ultimo di vendere il bene o di fornire il servizio ad un prezzo inferiore a quello reale (o di mercato) e che sarebbe stato legittimato a richiedere in mancanza della sovvenzione. Il corrispettivo rappresentato dalla sovvenzione deve, almeno, essere determinabile. Non è necessario che l'importo della sovvenzione corrisponda esattamente alla diminuzione del prezzo del bene ceduto o del servizio prestato. E' sufficiente che il rapporto tra detta diminuzione e la sovvenzione, che può essere di tipo forfettario, sia significativo. In definitiva, la nozione di «sovvenzioni direttamente connesse con il prezzo» ai sensi dell'art. 11, parte A, n. 1, lett. a), della sesta direttiva include unicamente le sovvenzioni che costituiscono il corrispettivo totale o parziale di un'operazione di cessione di beni o di prestazione di servizi e che

sono versate da un terzo al venditore o al prestatore.

In questo senso non è, viceversa, possibile parlare di sovvenzione connessa al prezzo tutte le volte che il contributo sia diretto a perseguire interessi diversi dal mero corrispettivo di una cessione di beni o di una prestazioni di servizio.

Le definizioni sopra evidenziate hanno particolare interesse per i finanziamenti pubblici diretti a sovvenzionare specifiche iniziative connesse alle politiche attive del lavoro ed alla formazione professionale, in quanto nella maggior parte dei casi detti finanziamenti sono finalizzati al raggiungimento di interessi generali e non anche al mero pagamento di un corrispettivo. In altre parole, nella specifica materia sarà, dunque, necessario valutare caso per caso quando il contributo è diretto a compensare in modo diretto una prestazione di servizi, ovvero quando lo stesso è finalizzato al raggiungimento di un interesse pubblico generale. Più in dettaglio, sarà necessario verificare se esiste o meno un "sinallagma" che colleghi in modo diretto la prestazione posta in essere dall'ente attuatore e il contributo erogato dall'Ente pubblico (Unione europea, lo Stato, le Regioni, ecc.) gestore del finanziamento stesso.

### **2.1 Finalità del finanziamento pubblico e forme di affidamento**

In questo contesto, va innanzitutto evidenziato che i meccanismi volti ad erogare pubbliche risorse destinate a

realizzare attività e servizi rivolti alle persone risultano – di norma – improntati secondo procedure concorsuali di diritto pubblico, in virtù della trasparenza amministrativa e di quanto stabilito in linea di principio dall'art. 12 della legge n. 241 del 1990 e dalla normativa regionale in materia. Ciò vale tanto nel quadro di finanziamenti derivanti dall'U.E., quanto a livello di finanziamenti previsti da norme nazionali e regionali.

Schematicamente, l'iter di attribuzione delle risorse è definito attraverso un procedimento che prende inizio dall'emanazione di atti amministrativi quali Avvisi pubblici o Delibere di Giunta Regionali (divulgati generalmente con pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, sui B.U.R., sui maggiori periodici nazionali e locali oppure con altri mezzi di comunicazione informatica, ecc.), volti sostanzialmente ad instaurare una procedura concorsuale di diritto pubblico per l'ottenimento da parte dei Soggetti/Enti interessati di finanziamenti finalizzati alla realizzazione delle attività/servizi di competenza della P.A. titolare del procedimento amministrativo; nel quadro degli obiettivi e delle finalità di pubblico interesse delineati dall'Amministrazione, vengono conseguentemente presentate – sotto forma di progetti o programmi di attività – le proposte dei Soggetti/Enti interessati entro i termini e secondo le modalità prefissate dalle stesse Amministrazioni che quindi valutano – attraverso Commissioni ad hoc – la meritorietà di tali

proposte ed i relativi piani finanziari nel rispetto di criteri di valutazione (o di priorità di pubblico interesse) prefissati e predeterminati all'interno dell'Avviso pubblico (o Delibera di Giunta o atto equivalente) che aveva determinato l'avvio dell'iter concorsuale; all'esito di tale valutazione, viene quindi redatta una graduatoria di merito; l'Amministrazione approva tale graduatoria (recependola in un atto amministrativo, in genere anch'esso reso pubblico) e conseguentemente le proposte ritenute ammissibili vengono finanziate attraverso contestuali (o successivi) impegni contabili-finanziari fino all'esaurimento delle risorse pubbliche disponibili. Di norma, a tale atto d'impegno seguono specifici atti di concessione di contributo, predisposti unilateralmente dall'Amministrazione, nei quali vengono riepilogati i termini, le condizioni e le modalità di concessione del finanziamento. La posizione soggettiva dei destinatari della concessione è qualificabile come di interesse legittimo ed essi possono risultare assoggettati ad atti di autotutela amministrativa (sospensioni, revoche, ecc.), immediatamente efficaci ed unilateralmente adottabili dall'Amministrazione in qualunque fase del rapporto e fino alla fase di rendicontazione delle spese sostenute; in questa logica sussiste anche un consolidato orientamento giurisprudenziale che ha qualificato tali Soggetti/Enti (c.d. attuatori o beneficiari finali secondo la terminologia comunitaria) come "agenti contabili", con le responsabilità penali

e contabili connesse.

Soltanto all'esito di verifiche amministrativo-contabili finali effettuate dall'Amministrazione, il Soggetto privato acquisisce il diritto al *rimborso di quanto riconosciuto a titolo di spese "effettivamente sostenute"*, secondo quanto stabilito dalla normativa comunitaria e nazionale (vd. ad esempio: il combinato disposto art. 56, paragrafo 1 e 78 Regolamento (CE) 1083/2006 )<sup>8</sup>.

E' opportuno sottolineare come tale iter procedimentale risulti coerentemente e legittimamente adottabile nelle fattispecie di attività e servizi in cui risulti prevalente e fondante l'interesse generale, come in genere è nel caso di aiuti alle persone, ovvero di attività e servizi che vedano direttamente coinvolti come destinatari od utenti la collettività generale e che perseguano interessi generali prevalenti; esempio di ciò è costituito dalla formazione effettuata in favore di giovani, di disoccupati, di lavoratori privati impiegati in processi di aggiornamento/riqualificazione professionale sostenuti dall'intervento pubblico, di persone svantaggiate, per attività di orientamento e di assistenza individuale.

Ciò premesso, la questione che sostanzialmente si pone e che ha dato origine a diversi dubbi interpretativi, consiste nel comprendere la corretta applicazione ai casi di specie delle norme dettate dall'art. 2, 10 e 21 del DPR 633/72; sul punto sussistono orien-

<sup>8</sup> Con riferimento alla programmazione 2000.2006 vedi: art. 32 del Regolamento (CE) 1260/99 e Regolamento (CE) n 448/04.

tamenti relativi al trattamento fiscale degli interventi di formazione professionale (vd. ad esempio le seguenti Risoluzioni: Ris. min. 23/9/1995 n. 241/III-7-973; Ris. 11/2/1997 n. 17/E/III-7-920; Ris. 23/4/1997 n. 81/E/III-7-375; Ris. 3/5/1999 n. 72/E/1998/193496; Ris. 29/9/1999 n. 150/E/1999/124031, Ris. 83/E/02, Ris. 135/E/03 e Ris. 42/E/04). In particolare, dalle predette Risoluzioni, essendo le stesse riferite a casi specifici, non sempre è risultato chiaro se l'attribuzione (finalizzata e rispondente a prevalenti logiche pubblicistiche) dei suddetti contributi da parte degli attori (o beneficiari dei contributi):

- a. possa essere considerata interamente fuori campo IVA;
- b. ovvero, debba essere considerata in campo IVA e, per la parte strettamente riferita ad azioni formative, debba essere documentata con una fattura esente.

In entrambe le prospettazioni, resterebbe comunque salva – nei casi di iniziative/progetti aventi ad oggetto servizi eterogenei, ma costituenti un unico affidamento considerato in modo unitario ed integrato – l'operatività del "regime di attrazione del trattamento fiscale" a cui assoggettare le attività c.d. accessorie rispetto a quelle da considerarsi principali in virtù dell' art. 12, comma 2 del DPR n. 633/72.

Rispetto alle tematiche in argomento, la soluzione prospettata alla lettera a) sembra potersi assumere in linea generale.

In effetti, in ragione di quanto sopra

delineato, risulta chiaro che il rapporto che in questi casi si instaura tra la Pubblica Amministrazione che approva e finanzia (in tutto od in parte) la proposta progettuale ed il destinatario di risorse finalizzate (e da rendicontare con criteri di effettività della spesa) non è in alcun modo assimilabile ad un rapporto di tipo contrattuale o paritetico, ma, piuttosto, si configura come un rapporto destinato ad assolvere finalità di tipo pubblicistico e generale, con i connessi oneri e responsabilità di tipo amministrativo e contabile; si tratta, in definitiva, di casi riconducibili al principio di non corrispettività connesso alle sovvenzioni c.d. “a fondo perduto”, non direttamente ricollegabili al prezzo della prestazione/cessione a cui sopra si è fatto esplicito riferimento in relazione alla sesta Direttiva.

Ed infatti, gli adempimenti, le modalità e le tempistiche che scaturiscono da tale rapporto risultano totalmente determinati dall’approvazione unilaterale della proposta da parte dell’Amministrazione titolare del pubblico interesse e quindi dagli *obiettivi di interesse generale* fissati dalle finalità sottese alle fonti finanziarie (comunitarie o nazionali che esse siano). Addirittura, alla stessa autorità pubblica è rimesso il potere di intervenire sul rapporto in ogni fase dello stesso, potendo richiedere la rimodulazione delle attività e delle risorse; riprova ulteriore di ciò è costituita, di converso, dall’imprescindibile onere dello stesso Soggetto/Ente attuatore di richiedere all’Amministra-

zione concedente specifiche e preventive autorizzazioni rispetto ad eventuali esigenze di rimodulazione della proposta progettuale e della connessa preventivazione finanziaria già approvata, laddove si motivi l’insorgenza di una necessità in tal senso.

Né rispetto a ciò, in questo specifico contesto, possono assumere prevalente valore interpretativo (o carattere sinallagmatico) obblighi imposti e connessi come quelli di natura informativa e pubblicitaria (derivanti dal Regolamento (CE) 1828/2006)<sup>9</sup> trasversalmente imposti a tutti gli Stati membri nella realizzazione di attività cofinanziate dai Fondi Strutturali o forme e dizioni impropriamente adottate su atti aventi sostanzialmente natura unilaterale e non paritetica, né convenzionale nel senso proprio del termine. In effetti, molti dei suddetti obblighi rispondono solamente al fatto che il soggetto attuatore disponendo di denaro pubblico è tenuto, per utilizzarlo, a rispettare rigide regole di destinazione, di rendicontazione e di pubblicità che tuttavia non inficiano il contenuto sostanziale – ed assolutamente prevalente – delle attività finanziate.

In definitiva, dal punto di vista giuridico ed ai fini del conseguente trattamento IVA, è chiaro che risulterà determinante, di volta in volta, verificare se le erogazioni di risorse pubbliche si configurino come controprestazione/corrispettivo sinallagmatico di specifici servizi prestati dal beneficiario

<sup>9</sup> Per la programmazione 2000-2006 vedi: Regolamento (CE) 1159/00.

del contributo stesso o, piuttosto, si concretizzino in una contribuzione senza controprestazione nei confronti dell’Amministrazione, ma in favore della collettività/utenza amministrata dalla stessa P.A. e correlata all’esecuzione del progetto ritenuto meritevole di finanziamento in sede di valutazione.

Nel primo caso, infatti, si viene ad individuare l’esistenza di attività rilevante agli effetti del tributo, mentre, nel secondo, l’operazione rimarrebbe fuori dal campo di applicazione dell’IVA.

Il fulcro tecnico del problema sembra quindi consistere nella discriminazione fra erogazioni sovventorie (a carattere concessorio) e corrispettivi per prestazioni.

A tal proposito si riscontrano numerose risoluzioni, attraverso le quali l’Amministrazione Finanziaria si è soprattutto soffermata sulle linee di confine esistenti tra contributo e corrispettivo. Tra le altre, si ricordano la Ris. n. 210 del 14.12.2001 e la Ris. n. 40 dell’11.02.2002, in cui si precisa che “*ove si configuri una mera attività di gestione di fondi pubblici che persegue finalità di interesse collettivo, non si ha rilevanza ai fini IVA*”.

A rafforzamento della tesi per cui è fondamentale il tipo di rapporto intercorrente fra l’Ente erogatore del finanziamento e il beneficiario, si consideri anche la Ris. n. 90/E del 19.03.2002 ove si è individuato quale elemento caratterizzante il tipo di rapporto che si instaura con l’Ente erogatore. Secondo tale Risoluzione la definizione della

questione sollevata si deve fondare sull'analisi del concreto assetto degli interessi delle parti, così come regolati nella convenzione con la quale è concesso il contributo e nell'intero assetto procedimentale che sorregge e giustifica l'affidamento.

Alla luce di quanto sopra, tentando di schematizzare la problematica e di rappresentare la soluzione che sembra prefigurabile, si sottolinea, anche in forza degli orientamenti espressi dalla Commissione Europea con nota 11734 del 13 settembre 2000 diramata all'inizio della programmazione FSE 2000/2006 (recante procedure di accesso ai finanziamenti), nonché della nota circolare del MEF – Ragioneria Generale dello Stato IGRUE n 0128589 del 18 ottobre 2006 concernente affidamento attività non corsuali finanziati dall'FSE, quanto segue:

- In linea di principio, quando la messa a disposizione di risorse pubbliche sostanzia l'esito di un procedimento di valenza meritoria del progetto in una finalità di interesse pubblico la cui destinazione riguarda la collettività/utenza, ci si trova di fronte ad un'erogazione di somme avente valore tipicamente sovventorio e non di corrispettivo; detta condizione sovventoria sussiste indiscutibilmente quando il contributo è dato per finalità generali. Si vedano in questo senso anche la Ris. n. 81 del 23.04.1997, la Ris. n. 72 del 03.05.1999, la Ris. n. 150 del 29.09.1999, nonché la Ris. n. 54 del 24.04.2001 che – relativamente a

finanziamenti erogati da una Regione per l'esecuzione di progetti facenti parte del programma operativo Fondo Sociale Europeo 2000/2006 – ha confermato che le risorse finanziarie erogate dall'ente finanziatore per finalità generali, e non quale controprestazione dei servizi effettuati, restano fuori dal campo di applicazione dell'IVA. In questo contesto si collocano anche le risposte formulate dall'Agenzia delle Entrate Direzione Centrale Normativa e Contenzioso (Ris. 83/E/02, 135/E/03 e Ris. 42/E/2004) che hanno escluso – in questi casi – il rapporto sinallagmatico tra Amministrazione erogante e beneficiario, inquadrando i contributi come movimentazioni finanziarie carenti del presupposto oggettivo ed, in quanto tali, fuori del campo di applicazione IVA (art. 2, terzo comma, lettera a) DPR n. 633/72).

I finanziamenti agli Enti gestori per la realizzazione di attività di formazione professionale hanno, pertanto, natura di contributo inerente ad un rapporto concessorio e quindi le risorse impiegate sono finalizzate alla corretta realizzazione di un'attività che, se pur svolta da un soggetto privato, riveste finalità di interesse pubblico generale. Pertanto in tale contesto giuridico, la regolazione del rapporto concessorio non è destinata all'adempimento di prestazioni civilistiche ma ad assicurare la conformità dell'attività svolta alla causa della erogazione pubblica – la cui finalità peraltro è

contenuta nella copertura dei meri costi di realizzazione dell'attività – il cui accertamento, nel quadro dei poteri pubblici di vigilanza e controllo, è condizione e limite per il sorgere di un diritto di credito all'erogazione in capo all'interessato. Conseguentemente, va ribadito che il trattamento fiscale dei predetti finanziamenti è quello di esclusione dal campo IVA.

- Soluzioni opposte si impongono, invece, per gli affidamenti oggetto di accordi a prestazioni corrispettive nel senso proprio del termine, poiché aventi natura (e fonte) contrattuale ed in genere derivanti dall'esito di un'aggiudicazione di un appalto di servizi (Direttiva 92/50/CE e d.lgs. n. 157/95 e s.m.i. – vd. ora: Direttiva 18/04/CE e d.lgs. n. 163 del 12/04/2006).

In questi casi, l'Amministrazione/committente, in quanto tale, come struttura organizzativa, risulta essere la diretta beneficiaria di prestazioni/cessioni che acquisisce dall'aggiudicatario che, nell'esecuzione delle attività e dei servizi contrattualmente assunti, esercita appieno le proprie prerogative imprenditoriali e che non può risultare assoggettabile ad atti unilaterali o di autotutela amministrativa, dovendosi, piuttosto, misurare nel corso del rapporto il corretto adempimento/inadempimento secondo parametri propriamente civilistici.

In questa logica si muovono tutti i contratti stipulati dalle Regioni per il

soddisfacimento di specifiche esigenze e fabbisogni riconducibili direttamente all'ente erogatore. In questi casi l'ente finanziatore si comporta quale vero e proprio committente di un servizio. Si immagini i casi di assistenza tecnica svolta da alcuni consulenti o da strutture per quanto riguarda lo sviluppo di particolari progetti formativi.

Sempre sul piano esemplificativo si consideri, ad esempio, quanto affermato con la Ris. n. 90/E del 19.03.2002 ove il progetto finanziato (nel caso specifico un progetto di formazione) risponde ad un interesse specifico e diretto dell'Ente pubblico erogatore (Regione); questa ha erogato i contributi nell'ambito di un rapporto contrattuale con il quale l'Ente si impegna a svolgere un'attività formativa nell'interesse diretto e preponderante dell'ente erogatore, oltre che, in via meramente sussidiaria, nell'interesse generale della collettività. L'interesse che la Regione vuol perseguire, ossia la qualificazione delle risorse umane operante nelle strutture sanitarie regionali, è infatti collegato al raggiungimento dei suoi scopi istituzionali in materia di sanità pubblica e, anche se di difficile qualificazione, rappresenta sicuramente un interesse giuridicamente rilevante. In quest'ipotesi si ravvisa sicuramente un rapporto sinallagmatico fra le parti e un interesse proprio della Regione, con il conseguente assoggettamento ad IVA del finanziamento in

oggetto, se pur in regime di esenzione in virtù del carattere di specialità dell'art.14, comma 10, della legge 24 dicembre 1993, n.537, norma che, per la sua rilevanza, sarà oggetto di autonoma analisi successivamente.

Al fine di accertare se, nelle varie fattispecie, i contributi costituiscano nella sostanza corrispettivi per prestazioni di servizi, ovvero si configurino come mere elargizioni di somme di denaro per il perseguimento di obiettivi generali, occorre fare riferimento al concreto assetto degli interessi delle parti.

### 3. ESEMPLIFICAZIONI DI ATTIVITÀ FORMATIVE

Le attività formative soggette a contributo pubblico, sono rivolte a determinate categorie di persone ed erogate secondo modalità diverse.

#### 3.1 *Formazione per disoccupati e inoccupati*

La P.A., in base a leggi nazionali, regionali e/o comunitarie, realizza la formazione professionale di disoccupati e inoccupati quale strumento della politica attiva del lavoro, in genere affidando l'organizzazione e la gestione dei corsi a strutture esterne attraverso una concessione amministrativa ed a seguito di Avviso pubblico. Nel merito, si rileva che il contributo è erogato per il perseguimento di interessi di carattere generale quali la creazione di figure professionali rispondenti alle

dinamiche del mondo del lavoro; a tal fine, sono individuati a beneficiare dei corsi di formazione particolari categorie di soggetti appartenenti ad un contesto socio-economico riconosciuto meritevole di incentivazione a livello nazionale e/o comunitario. In tal caso, si è già detto che il contributo assume una natura di movimentazione finanziaria e non si pone in un rapporto sinallagmatico, con la conseguenza che il medesimo esula dal campo di applicazione dell'IVA per difetto del presupposto oggettivo.

#### 3.2 *Formazione continua*

Nella formazione continua, rivolta a lavoratori occupati, in base a leggi nazionali, regionali e/o comunitarie, la P.A. realizza la formazione professionale dei lavoratori quale strumento della politica attiva del lavoro ai fini dell'aggiornamento, della specializzazione e della riqualificazione professionale degli stessi, affidandone l'organizzazione e la gestione o direttamente all'azienda oppure a strutture esterne accreditate ed anche tramite i Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua di cui all'art. 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, attraverso concessione amministrativa e a seguito di Avviso pubblico oppure, come nel caso dei Fondi Paritetici Interprofessionali, attraverso risorse pubbliche pervenute agli stessi con le modalità previste dall'art. 118 della legge 388/00 e successive modifiche e da questi destinate ai propri associati

attraverso il finanziamento di piani operativi di attività. Anche in tal caso, si rileva che il contributo è erogato per il perseguimento di interessi di carattere generale rivolti a figure professionali già inserite nel mondo del lavoro, perché siano maggiormente rispondenti alle dinamiche del mercato in continua evoluzione. Anche nel caso in argomento, il contributo assume una natura di movimentazione finanziaria e non si pone in un rapporto sinallagmatico, con la conseguenza che lo stesso esula dal campo di applicazione dell'IVA per difetto del presupposto oggettivo.

### 3.3 Formazione a distanza

L'attività di formazione a distanza (FaD), nella Circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali dell'8 giugno 1999, n. 43 viene definita come un'azione formativa *“in cui i momenti dell'insegnamento e dell'apprendimento sono spazialmente e/o temporalmente separati ed in cui il processo formativo prevede servizi di supporto all'apprendimento”*. L'attività di formazione a distanza, che ha la caratteristica di essere erogata tramite mezzi informatici, può essere inserita anche in un intervento di formazione c.d. tradizionale e viene erogata prevalentemente con materiale multimediale e/o insegnamento a distanza.

Per lo svolgimento dell'attività di FaD è richiesto il rispetto dei medesimi adempimenti previsti per le attività formative in genere, che vanno dalla

stesura di un calendario formativo da seguire, al costante monitoraggio dell'attività svolta, alla valutazione dell'apprendimento, sia all'atto del completamento di ogni modulo formativo, che al termine dell'attività stessa.

A questo proposito, si richiama nuovamente la circolare sopra citata nella parte in cui precisa che *“le attività di FaD individuale, svolte su pacchetti didattici appositamente sviluppati, saranno autocertificate dall'allievo ... sui moduli predisposti e vidimati dall'ente erogatore del servizio FaD in cui sono riportati: gli elementi identificativi dell'attività, il titolo del pacchetto didattico oggetto della formazione, la sua durata media convenzionale espressa in ore, le date di attività didattica, a cui andranno allegate le prove di verifica di inizio e di completamento dell'attività di apprendimento di ciascun modulo acquisito tramite FaD e, qualora il media utilizzato per la FaD lo consenta, la stampa dei report automatici prodotti dai sistemi informativi e di comunicazione”*.

Anche nello svolgimento di tale attività formativa si individua il ruolo del docente e/o del tutor che svolgono la loro attività a distanza, rispettando ugualmente tutti gli adempimenti relativi al loro ruolo, quali ad esempio l'onere di compilazione giornaliera dei registri, in precedenza predisposti e vidimati, indicando l'orario, il contenuto della prestazione e il nominativo degli allievi contattati.

Infine, come avviene per qualsiasi

progetto formativo, al termine dello stesso l'ente gestore, unitamente al rendiconto dell'attività, ha il compito di allegare una relazione riepilogativa delle attività svolte e dei risultati conseguiti, da inviare alla P.A. referente che ha erogato il finanziamento.

In tal senso, anche l'attività formativa erogata tramite FaD segue il regime IVA dell'attività formativa tradizionale nelle sue varie tipicità e fattispecie e pertanto nel caso in cui sia finanziata attraverso avvisi pubblici essa deve essere considerata fuori campo IVA.

### 3.4 Il Voucher

Può essere equiparato ad un “buono” che consente l'acquisizione di servizi, senza peraltro dare necessariamente luogo ad un effettivo trasferimento di danaro in favore del soggetto che beneficia del servizio medesimo. In effetti il termine “Voucher” potrebbe comprendere varie forme di finanziamento rivolte all'individuo le quali, a seconda delle modalità procedurali attivate e dei settori di appartenenza, possono essere definite con termini differenti, come ad esempio: borse di studio, sussidi, indennità, ecc.. Il valore monetario del Voucher, così come sopra definito, può essere trasferito all'ente erogatore del servizio o direttamente al soggetto che ha usufruito dello stesso e, ad ogni modo, sempre a seguito della presentazione di apposita documentazione che certifichi l'effettivo godimento del servizio (formativo o non formativo). Il

fruitore, dunque, acquisisce un potere d'acquisto rispetto a servizi erogati nell'ambito di una rete di organismi eventualmente individuati attraverso meccanismi di accreditamento ovvero di rapporti convenzionali con soggetti/organismi titolati alla erogazione del servizio.

Il **Voucher formativo**, in particolare, è un titolo di spesa, rilasciato dalla P.A., che consente al beneficiario o al destinatario di poter scegliere e/o frequentare gratuitamente un'attività formativa. Il Voucher può assumere connotazioni diverse a seconda del richiedente e/o dell'oggetto dell'attività formativa, per cui si possono avere:

- a. **Voucher aziendali**, nel caso in cui il beneficiario risulti essere un'azienda che mette a disposizione i Voucher per determinate tipologie di propri dipendenti;
- b. **Voucher individuali**, nel caso in cui la partecipazione all'attività formativa avviene per autonoma scelta del disoccupato, dell'inoccupato o del lavoratore (in tale ultimo caso senza un accordo esplicito con l'azienda di appartenenza).

A loro volta, i Voucher aziendali ed individuali possono essere finalizzati ad attività formative specifiche quali: l'aggiornamento, la specializzazione, la riqualificazione professionale, l'alta formazione.

La fruizione dei Voucher per le attività formative da parte dei beneficiari e dei destinatari avviene, di norma, accedendo ad un catalogo, validato

dalla P.A. referente, che raccoglie gli Organismi di formazione abilitati allo svolgimento di determinate attività formative.

Il Voucher viene assegnato a seguito di una domanda e di successiva valutazione da parte della P.A. sulla base di una graduatoria determinata in applicazione di parametri predefiniti.

Il destinatario del Voucher può così accedere al catalogo scegliendo sia l'Organismo che l'attività formativa.

La liquidazione del Voucher può avvenire con diverse modalità. Comunque la P.A. liquiderà il Voucher in presenza di una serie di documenti amministrativi comprovanti l'avvenuta effettuazione della prestazione svolta secondo determinate modalità.

Dal punto di vista delle procedure, possono essere individuate tre modalità di gestione che si interfacciano con rispettivi modi di liquidazione della spesa:

- a. Finanziamento diretto agli individui da parte della P.A., nell'ipotesi in cui l'Amministrazione gestisca il Voucher direttamente attraverso l'emanazione di Avvisi pubblici a cui rispondono i soggetti interessati che, previa selezione, accedono al Voucher da utilizzare nell'ambito di strutture accreditate che offrono quel determinato servizio. Il destinatario ultimo può ricevere direttamente il controvalore del Voucher, oppure può consegnare la matrice dello stesso al soggetto che effettua la prestazione. Tale documento, assieme ad altra documenta-

zione, costituisce titolo per poter ricevere il finanziamento da parte della P.A. pari al valore del Voucher, il cui servizio, che non rileva caratteri di sinallagmaticità in quanto costituisce un contributo destinato a realizzare finalità di interesse generale, è fuori dal campo di applicazione dell'IVA.

- b. Finanziamento diretto agli individui da parte di strutture selezionate con procedura concessoria. Si tratta dell'ipotesi in cui la P.A. affida con un atto concessorio, ad un organismo intermedio, la gestione del Voucher. In questo caso è da ritenere che le somme erogate dalla P.A. per il finanziamento dei Voucher costituiscono contributi a fondo perduto, non potendosi ravvisare alcun nesso sinallagmatico tra le somme versate dall'ente finanziatore e l'attività dell'organismo intermedio; quest'ultimo, infatti, cura soltanto la distribuzione o l'impiego dei mezzi finanziari finalizzati al raggiungimento degli obiettivi perseguiti. Ne consegue che l'erogazione dei contributi a tale soggetto rimane fuori dal campo di applicazione dell'IVA. Anche gli eventuali finanziamenti attribuiti dalla P.A. all'organismo intermedio a fronte di una eventuale attività da questi svolta e rendicontata a "costi reali", esulano dal campo IVA. Infatti si può ben dire che l'organismo intermedio opera per conto della Pubblica Amministrazione in virtù di un mandato con rappresentanza.
- c. Finanziamento a soggetti erogatori

del servizio individuati con procedura d'appalto. La P.A. può scegliere di individuare uno o più soggetti esterni cui affidare l'erogazione dei servizi connessi con il Voucher, attraverso procedure d'appalto. Il soggetto aggiudicatario emette fattura con IVA all'Amministrazione per i corrispettivi specifici attribuiti dall'organo finanziatore allo stesso a fronte dell'attività di servizio da questi svolta. Ciò evidentemente non produce riflessi sul trattamento IVA delle somme costituenti il valore nominale del Voucher che rimangono fuori campo IVA, in quanto rappresentano semplicemente i mezzi finanziari finalizzati al raggiungimento degli obiettivi di interesse generale perseguiti dalla P.A..

### 3.5 Formazione per il personale pubblico

Il trattamento IVA dei versamenti fatti dagli enti pubblici per l'attività formativa trova due regole specifiche nell'art. 8, comma 34 della L. 67/88 e nell'art. 14, comma 10 della L. 537/93. Le due disposizioni che temporalmente si susseguono e che, per la sola materia IVA si sostituiscono, hanno un approccio alla questione sostanzialmente difforme.

In particolare, l'art. 8, comma 34 della legge 67/88, testualmente prevede che: *“I versamenti eseguiti dagli enti pubblici per l'esecuzione di corsi di formazione, aggiornamento, riqualificazione e riconversione del personale, non*

*devono intendersi, agli effetti dell'imposta sul valore aggiunto, quali corrispettivi di prestazioni di servizi”*.

Come è chiaro, la citata disposizione interviene a modificare l'assetto legislativo previsto in materia d'imposta sul valore aggiunto imponendo una sostanziale esclusione dal campo di applicazione dell'imposta dei finanziamenti alla formazione.

Successivamente, il legislatore nazionale, con lo scopo duplice di riallineare la normativa italiana alla normativa comunitaria (sesta Direttiva IVA – Dir. 77/388/Cee) e di ridurre gli oneri sopportati dagli enti pubblici nell'esecuzione di corsi di formazione per il proprio personale, è nuovamente intervenuto sulla materia modificando nuovamente il regime IVA connesso alle specifiche operazioni.

In particolare, con la legge 537/93, art. 14, comma 10, ha stabilito che *“I versamenti eseguiti dagli enti pubblici per l'esecuzione di corsi di formazione, aggiornamento, riqualificazione e riconversione del personale costituiscono in ogni caso corrispettivi di prestazioni di servizi esenti dall'imposta sul valore aggiunto, ai sensi dell'art. 10 del DPR 633/72”*.

La specifica disposizione, ridetermina la disciplina IVA solo con riferimento a quei contributi per i quali sussiste il rapporto sinallagmatico tra la prestazione di formazione e la controprestazione costituita dal versamento delle somme da parte degli enti pubblici. Questa affermazione trova pieno conforto in

ripetute pronunce dell'Amministrazione Finanziaria tra cui, a titolo di esempio, si ricordano la Ris. n. 17/E dell'11 febbraio 1997, la Ris. n. 150/E del 29 settembre 1999, la Ris. n. 90/E del 19 marzo 2002, la Ris. n. 183/E dell'11 giugno 2002, la Ris. n. 135/E del 17 giugno 2003.

#### 3.5.1 Conseguenze operative

Più in dettaglio, va esaminato l'ambito applicativo e le conseguenze operative di tali scelte legislative.

Il legislatore, analizzando la disposizione di cui alla legge 67/88, si è reso conto che la stessa era in aperto contrasto con le disposizioni comunitarie sancite dalla Sesta Direttiva IVA (Dir. 77/388/CEE). Tale contrasto consisteva nel fatto di aver equiparato tutte le sovvenzioni finalizzate alla realizzazione di corsi di formazione ad operazioni fuori campo IVA, equiparazione assolutamente non ammessa dalla normativa comunitaria. Quindi, proprio per sanare questo contrasto, la legge 537/93 viene a ridisciplinare quelle sovvenzioni che, presentando l'esistenza del rapporto sinallagmatico, devono considerarsi in campo IVA.

Da ciò discende che la norma dell'art. 14, comma 10 della legge 537/93 opera una modifica ai fini IVA solo in relazione a quei contributi che, presentando l'esistenza del rapporto sinallagmatico, si devono considerare in campo IVA.

Al contrario, lascia inalterato il regime previsto dalla legge 67/88 per quanto riguarda quei contributi che,

non presentando il suddetto carattere, si devono considerare fuori campo IVA.

A questa conclusione giunge anche l'Amm.ne finanziaria con la citata risoluzione nella quale espressamente sostiene che *“I versamenti erogati dagli enti pubblici per l'esecuzione dei corsi di formazione rilevano ai fini IVA (...) qualora siano effettuati a fronte di obbligazioni contrattuali assunte dagli esercenti stessi nell'esercizio di attività d'impresa, assumendo, in tali casi, la natura di corrispettivi di prestazioni di servizi. Qualora, viceversa, assumano natura contributiva con intenti di liberalità esulano dal campo di applicazione del contributo”*.

### 3.6 Altre ipotesi di formazione esente: istituti ed enti riconosciuti

L'articolo 10 del DPR 633/1972 elenca una serie di operazioni che, pur possedendo i requisiti necessari per l'applicazione dell'imposta sul valore aggiunto, per motivi di carattere tecnico, politico e sociale sono esentati dall'imposta.

Fra le diverse operazioni rientrano al n. 20, dell'art. 10 del citato DPR le prestazioni per la formazione, l'aggiornamento, la riqualificazione e riconversione professionale, rese da istituti o scuole riconosciuti da pubbliche amministrazioni o da Onlus.

Tale riconoscimento avviene a seguito del ricevimento della “presa d'atto” dagli organi centrali o periferici dell'Am-

ministrazione scolastica ovvero anche di altra amministrazione competente in materia<sup>10</sup>. Secondo quanto precisato dalla RM n. 35 del 05/05/1998, la presa d'atto deve essere rinnovata di volta in volta in relazione a ciascun corso, in quanto non attribuisce al titolare della stessa uno status immutabile nel tempo e nello spazio.

Le disposizioni finora evidenziate considerano la disciplina IVA in riferimento a quei contributi per i quali sussiste un rapporto sinallagmatico tra la prestazione di formazione e la controprestazione costituita dal versamento delle somme.

Questi versamenti erogati dagli enti pubblici per l'esecuzione dei corsi di formazione rilevano ai fini IVA, con l'applicazione della disciplina sopra descritta, in quanto sono effettuati a fronte di obbligazioni contrattuali assunte dalle parti, qualificandosi come prestazioni di servizi.

Di fatto, in linea generale, l'erogazione dei finanziamenti alla formazione è da considerarsi come contributo erogato per consentire il perseguimento di obiettivi di carattere generale e non afferente a specifiche prestazioni.

Tuttavia, come espressamente chiarito dalla RM 54/E/2001 *“il contributo stesso assume rilevanza ai fini IVA se erogato a fronte di un'obbligazione di fare, non fare o dare, ossia quando si è in presenza di un rapporto obbligatorio a prestazioni corrispettive”*.

Pertanto, anche ai fini dell'appli-

<sup>10</sup> CM Pubblica Istruzione del 15 gennaio 1973 n. 3/525373.

cazione dell'art. 10, n. 20 del DPR 633/72 sarà necessario verificare prima se esista o meno un sinallagma fra le parti per qualificare correttamente il contributo erogato.

Riguardo alla nozione di istituti o scuole riconosciuti dalla Pubblica amministrazione per lo svolgimento delle attività formative, affinché l'attività formativa prestata si possa considerare esente da IVA, si ritiene opportuno richiamare *in primis* la legge quadro sull'attività di formazione, n. 845/1978. In tale disposto, la norma ha precisato che gli Enti pubblici (Stato e Regioni), sulla base di quanto previsto dai programmi regionali di sviluppo *“predispungono programmi pluriennali e piani annuali di attuazione per le attività di formazione professionale”*.

Pertanto, è evidente come l'erogazione di attività formative sia uno degli obiettivi e dei compiti istituzionali dei diversi enti pubblici che erogano contributi alla formazione.

In ragione dell'attribuzione a soggetti privati dell'attuazione di attività formative, che rientrano nell'ambito delle funzioni istituzionali delle diverse amministrazioni, queste ultime hanno il compito di esercitare un'attività di controllo e verifica all'inizio, durante e al termine dell'attività formativa, in ordine al mantenimento dei requisiti strutturali in capo agli enti finanziati, nonché in merito al corretto svolgimento delle attività da questi realizzate con le risorse pubbliche.

L'attribuzione della gestione e dello

svolgimento di un'attività formativa ad un ente piuttosto che ad un altro, comporta a monte un'attenta attività di valutazione da parte della Regione, sui requisiti dell'ente e sulla rispondenza del progetto presentato rispetto agli obiettivi formativi di interesse pubblico che la Regione è chiamata a tutelare.

In conclusione, come già si è avuto modo di evidenziare in premessa, riguardo alle suddette attività formative erogate, sia con modalità tradizionali sia tramite mezzi elettronici (FaD), l'approvazione del progetto presentato dagli enti, da parte della Regione o della Pubblica amministrazione finanziatrice del progetto, si sostanzia nel riconoscimento dell'ente e del corso, in particolare, come attività formativa riconosciuta e quindi cofinanziabile con il FSE.

Pertanto, il termine *“scuola o istituto riconosciuto da amministrazioni pubbliche”* implica di fatto il possesso dei requisiti, dei mezzi e dell'esperienza necessaria per gestire il progetto ed essere riconosciuto come ente formativo riguardo all'attività approvata e finanziata.

A completamento di quanto sopra esposto, si evidenzia che l'Amministrazione ha già preso analoghe posizioni in diverse pronunce interpretative.

In particolare, a titolo d'esempio si ricorda quanto richiamato nella CM 150/1994, parte 7, nella quale è espressamente previsto che l'esenzione dall'imposta si applica alle prestazioni rese *“da istituti o scuole riconosciute da*

*pubblica amministrazione ovvero da organismi che abbiano ottenuto formale riconoscimento direttamente dai competenti organi della pubblica amministrazione”*.

In precedenza, ma sempre nella stessa logica, con la Ris. n. 380992/1980 è stata affermato che il riconoscimento deriva solo dal fatto che l'ente attuatore è stato considerato idoneo a realizzare una particolare iniziativa formativa cofinanziata. In particolare la predetta Risoluzione è relativa al caso di un Centro studi che gestiva un corso per conto del Ministero dell'interno e prende in esame una convenzione in cui viene precisato che, per l'espletamento dei corsi, venivano stipulate apposite convenzioni con enti aventi esperienza ed idonea attrezzatura. In tal caso viene convenuto che il riconoscimento richiesto dalla norma esentativa si ottiene *“per il fatto obiettivo di aver avuto la gestione del corso in argomento”*.

In conclusione, si può affermare che la norma dell'art. 10, n 20 del DPR 633/72 si applica anche nei confronti dei soggetti attuatori di iniziative formative cofinanziate da amministrazioni pubbliche, in quanto detti enti ricevono il riconoscimento proprio per il fatto di essere stati ritenuti idonei ad essere finanziati. Il riconoscimento vale solo per il corso o per i corsi per i quali scatta il predetto finanziamento.

Analogo riconoscimento si realizza nel caso in cui l'ente, seppur non attuatore di uno specifico contributo sia stato accreditato *“quale ente di formazione”*

dalla Regione su particolari linee di finanziamento, in base a quanto disposto dal Decreto del Ministro del Lavoro n. 166/2001 e dalle normative regionali intervenute in materia. In questo caso, l'esenzione scatta nei confronti della amministrazione erogatrice che ha accreditato l'ente, nonché nei confronti di tutti gli enti attuatori di finanziamenti relativi all'accREDITAMENTO ricevuto.

#### 4. ESEMPLIFICAZIONI DI ALTRE ATTIVITÀ

Nell'ambito degli interventi a sostegno della strategia per l'occupazione, sono previste iniziative collaterali alla formazione professionale, che interessano diversi campi.

Tra queste, alcune meritano particolare attenzione per la loro connotazione e per le implicazioni che rilevano nei rapporti con la normativa fiscale.

##### 4.1 Aiuti all'occupazione e al lavoro autonomo

Tali attività, oltre ad esplicarsi con modalità formative delle quali si è già parlato, assumono anche rilevanza sotto forma di finanziamenti per consulenze, spese notarili, affitto immobili e noleggio di attrezzature in relazione a progetti riguardanti avvio di attività per lavoro autonomo. I relativi finanziamenti corrisposti alle persone, sono da considerarsi contributi a fondo perduto e pertanto esulano dal campo di applicazione dell'IVA.

## 4.2 Orientamento

È l'insieme delle attività volte ad assicurare alle persone la conoscenza di tutte le alternative per loro disponibili nei settori dell'educazione, della formazione, delle professioni e ad aiutarle a costruire percorsi soddisfacenti in ambito formativo e professionale, durante tutto l'arco della vita. Le attività di orientamento possono essere suddivise in attività di informazione orientativa, consulenza orientativa e di orientamento formativo. Le strutture più importanti presso le quali si realizzano le attività di orientamento sono:

- Servizi per l'impiego (Strutture territoriali provinciali)
- Centri di Orientamento al Lavoro (Col) o Centri di Informazione Locale per l'Occupazione (Strutture Comunali)
- Agenzie Formative (Strutture private)
- Centri per l'orientamento scolastico e universitario (Strutture universitarie)

Presso tali strutture possono essere realizzate tutte o solo alcune delle forme di orientamento individuate dalla normativa.

Al fine di soddisfare le esigenze delle diverse utenze, le azioni vengono differenziate, rispetto alla professionalità degli operatori, alle modalità e agli strumenti, a seconda della tipologia di utenza cui sono riferite.

Anche in questo caso si ritiene che l'erogazione per l'esecuzione del servizio non costituisca il corrispettivo per il mero pagamento del servizio realizzato,

ma costituisca un finanziamento diretto al raggiungimento di interessi generali nei confronti dell'intera collettività.

Sulla base di tale considerazione, in tutti i casi in cui il servizio derivi da un avviso pubblico concessorio, l'operazione non è rilevante ai fini IVA e il prestatore deve certificare la somma ricevuta con una semplice nota di addebito e non anche con una fattura.

## 4.3 Assistenza a strutture e sistemi

Per garantire la corretta applicazione della normativa nazionale e/o la corretta applicazione dei Regolamenti comunitari, nonché l'incisività degli interventi nell'ambito della formazione sia a livello nazionale che regionale, la P.A. può necessitare di assistenza alle proprie strutture ed ai propri sistemi al fine di assicurare efficienza ed efficacia ai sistemi di monitoraggio, valutazione e controllo. In quest'occasione – anche alla luce della citata nota IGRUE 0128589 del 18 ottobre 2006 – la P.A. procede ad emanare bandi relativi ad appalti pubblici di servizi attraverso lo strumento del bando pubblico di gara di cui al d.lgs. 17 marzo 1995 n. 157 e successive modificazioni. Il conseguente rapporto che si instaura tra amministrazione aggiudicatrice e prestatore di servizio/aggiudicatario si esplica attraverso un contratto a titolo di corrispettivo che presuppone, pertanto, un rapporto sinallagmatico; le relative prestazioni rientrano nel campo

di applicazione dell'IVA.

## 4.4 Misure di accompagnamento

Tali vengono definiti gli interventi mirati, utili ad accompagnare l'individuo nella ricerca e/o nell'inserimento all'interno di percorsi formativi, di istruzione o di collocamento nel mercato del lavoro e nell'espletamento di attività lavorative. Tali azioni possono assumere connotazioni diverse a seconda della tipicità del lavoratore e della sua condizione sociale. Per cui può trattarsi di orientamento, del quale si è parlato sopra, di misure necessarie a facilitare l'accesso e la fruizione di servizi e dell'offerta formativa da parte di soggetti non completamente autonomi, di misure di accompagnamento alla transizione tra scuola e formazione. Tutte queste azioni vengono assorbite, nel rapporto che si instaura tra la Pubblica Amministrazione e l'ente finanziato.

Come sopra evidenziato, la problematica IVA trova la sua soluzione, in base alla tipologia del finanziamento, ossia se esso abbia natura sovventoria (fuori campo IVA), ovvero se si configuri come corrispettivo della prestazione effettuata (in regime IVA).

Una particolare configurazione assume, anche in questo caso, i Voucher per la conciliazione.

Tra le misure di accompagnamento, va, in particolare, evidenziato il **Voucher per la conciliazione** (detto anche di servizio o di accompagnamento). Esso è un titolo di spesa per l'acquisto

di servizi di conciliazione tra vita familiare e vita professionale, utilizzabile al fine di sviluppare e garantire a uomini e donne condizioni di pari opportunità nell'accesso e nella permanenza sia nel mercato del lavoro che nelle attività formative, attraverso interventi diretti a facilitare il ricorso a servizi collegati alla soddisfazione di esigenze di cura familiari.

In tutti questi casi, come già visto in ambito di formazione, l'utilizzo del Voucher non modifica gli assetti IVA del finanziamento che segue le regole dell'oggetto del contributo; vale a dire della tipologia di azione che viene finanziata (ad esempio per le misure di accompagnamento).

#### *4.5 Sensibilizzazione, informazione e pubblicità*

Le azioni di informazione e pubblicità a carico delle Amministrazioni che finanziano attraverso i Fondi strutturali sono disciplinate dal Regolamento attuativo (CE) 1828/2006<sup>11</sup> ed orientate ad assicurare un'informazione e una pubblicità quanto più ampie possibili, essendo finalizzate ad aumentare, in termini sistematici, la notorietà e la trasparenza dell'azione dell'Unione europea e a dare in tutti gli Stati membri un'immagine omogenea degli interventi. Tali azioni hanno, quindi, lo scopo di informare sia gli attori della programmazione sulle possibilità offerte dagli interventi, in modo da garantire la

trasparenza, e sia l'opinione pubblica sul ruolo svolto dall'Unione europea. Le relative operazioni vengono attivate dalla P.A. attraverso bandi pubblici di gara o, comunque, nell'ambito applicativo del Decreto legislativo n. 157/95 (vedi ora Decreto Legislativo 163/2006). Tra i soggetti si stabilisce, pertanto, un rapporto sinallagmatico e le relative prestazioni rientrano nel campo di applicazione dell'IVA.

#### *4.6 Studi e ricerche*

La P.A. può promuovere e finanziare attività di studi e ricerche in relazione all'esigenza di rinnovare il sistema di governo delle politiche educative e formative al fine di poter rispondere in maniera più adeguata e rapida alla nuova domanda di formazione e di aggiornamento sempre più complessa e in continua trasformazione. Anche alla luce della distinzione presente all'interno della lettera f) dell'art. 19 del Decreto leg.vo n. 163/2006 (codice appalti), le modalità di finanziamento possono essere:

1. finalizzate per scopi esclusivi del beneficiario finale che riceve il finanziamento: in tal caso il contributo ha natura sovventoria; è in genere assegnato attraverso una concessione amministrativa, con la caratteristica di essere a fondo perduto e quindi fuori dal campo di applicazione dell'IVA;
2. per un interesse istituzionale direttamente riferibile alla PA: il finan-

ziamento avviene tramite un bando pubblico di gara, riguarda un preciso interesse della stessa P.A. che stabilisce, con l'aggiudicatario, un rapporto sinallagmatico e pertanto il relativo rapporto di servizio è sottoposto al regime IVA.

#### *4.7 Progetti integrati*

Si intendono per tali i progetti che prevedono contestualmente la realizzazione di una pluralità di attività/azioni/iniziative che mirano ad un'unica finalità e necessitano di un approccio attuativo unitario e coerente.

Al suo interno, infatti, il progetto integrato prevede differenti tipologie di interventi che definiscono una filiera logica e/o sequenziale di azioni finalizzate ad una maggiore personalizzazione e a migliori impatti sulle persone. Si tratta quindi di un percorso unitario, rivolto a destinatari finali, articolato su più azioni (es. azioni formative, azioni propedeutiche alla formazione, accompagnamento, monitoraggio, diffusione dei risultati...).

Frequentemente, infatti, data la dimensione e la complessità degli interventi, le azioni di aiuto alle persone vengono accompagnate da misure di supporto ai progetti che si pongono generalmente l'obiettivo di migliorarne il governo e l'impatto oltre che spesso di diffondere i risultati ottenuti.

Queste azioni sono inscindibili dalla parte formativa o comunque di aiuto rivolto alle persone e non possono

<sup>11</sup> Per la programmazione 2000- 2006 vedi: Regolamento (CE) 1159/00.

essere approvate, a differenza di altre casistiche progettuali, singolarmente e per diversi soggetti responsabili.

Si tratta pertanto:

- di un'unica operazione unitaria definita per budget (il preventivo viene presentato a livello di progetto integrato) e tempistica;
- posta sotto la responsabilità di un unico soggetto responsabile;
- in cui prevale la dimensione di aiuto alla persona rispetto alle altre dimensioni.

Da un punto di vista delle procedure di selezione, considerata la peculiarità di servizio di interesse generale della formazione professionale e la prevalenza di quest'ultima nell'ambito del progetto integrato, è individuata la procedura concessoria.

Per questi progetti è necessario valutare con attenzione se esiste o meno una prestazione principale a cui vanno riferite tutte le altre operazioni. Se ciò si verifica sarà necessario valutare se si concretizzano le condizioni per l'applicazione delle regole di accessibilità IVA di cui all'art. 78 lett. b) direttiva 2006/112/CE (già art. 11 della sesta direttiva – Dir. 77/388/CEE), ovvero all'art. 12 del DPR 633/72. Se tali condizioni si realizzano, il regime IVA verrà determinato in base all'operazione principale. Al contrario, se tali condizioni non si realizzano, sarà necessario determinare per le singole operazioni il regime concretamente applicabile.

## 5. ACCESSORIETÀ

Nell'ambito dei finanziamenti pubblici relativi alle politiche attive del lavoro ed alla formazione professionale, assume particolare rilevanza l'istituto dell'accessorietà. Come sopra accennato, la disciplina relativa all'imposta sul valore aggiunto prende infatti in considerazione il concetto di "accessorietà" all'art. 78 lett. b) direttiva 2006/112/CE (già art. 11 Punto A), paragrafo 2 lett. b) della sesta direttiva - Dir. 77/388/CEE) in cui stabilisce che costituiscono spese accessorie (a titolo esemplificativo) le spese di commissione, gli imballaggi, il trasporto e l'assicurazione chieste dal fornitore all'acquirente o al destinatario delle prestazioni.

Possono costituire, ancora, spese accessorie le spese soggette ad una convenzione separata che sono considerare tali dagli Stati Membri.

Le suddette spese devono essere ricomprese nella base imponibile dell'operazione principale.

A livello nazionale le operazioni accessorie sono disciplinate dall'art. 12 del DPR 633/1972 che statuisce, in perfetta sintonia con la disposizione comunitaria, che:

- si considerano accessorie le operazioni effettuate in connessione con l'operazione principale cui accedono;
- tali operazioni non sono soggette autonomamente all'imposta fra le parti dell'operazione principale.

A questo proposito, si ritiene interessante analizzare il concetto disciplinato

dall'art. 12 del DPR 633/1972, relativo alla nozione di accessibilità. La norma statuisce che si considerano accessorie le operazioni effettuate in necessaria connessione con l'operazione principale cui accedono. Qualificandosi come accessorie, queste operazioni non sono assoggettate autonomamente all'imposta, ma seguono il trattamento previsto per l'operazione principale e ne scontano la medesima aliquota.

L'Amministrazione finanziaria, con la Ris. n. 86 del 12 giugno 2001, ha precisato che perché si abbia accessibilità tali operazioni devono avere la funzione di integrare, completare e rendere possibile l'operazione principale, costituendone la necessaria integrazione e l'essenziale completamento. In pratica, entrambe le operazioni devono convergere verso il medesimo obiettivo. Di fatto, tali operazioni saranno assoggettate alla medesima aliquota prevista per l'operazione principale o saranno esenti o non imponibili se la principale presenta le caratteristiche di esenzione o non imponibilità<sup>12</sup>. Secondo quanto statuito dall'art. 10, DPR 633/1972, sono oggettivamente esenti da IVA non solo le prestazioni che possiamo definire "finali", rese all'utilizzatore del servizio, ma anche tutte le prestazioni accessorie o connesse, anche se sono eseguite in nome e per conto del soggetto che esegue il servizio finale.

Questo concetto, di notevole importanza ai fini della determinazione

<sup>12</sup> Tuttavia, se la prestazione accessoria non è di per sé imponibile, segue la propria disciplina.

dell'imposta, sia per i risvolti economici che ne conseguono, sia per i relativi effetti contabili, è stato oggetto della Ris. n. 230/E del 15 luglio 2002 che precisa: *“la prestazione accessoria deve formare un tutt'uno con l'operazione principale”*; inoltre, **“il carattere di accessorietà viene riconosciuto ad alcune prestazioni (...) che a loro volta presuppongono a valle un collegamento diretto con un'operazione di cessione di un bene ovvero una prestazione nell'ambito di un appalto e simili”**. Pertanto, una prestazione resa in una fase che possiamo definire “preparatoria” ad una prestazione esente, può ritenersi accessoria ed esente essa stessa se sussistono i seguenti presupposti:

1. le due prestazioni formino un insieme indistinto, ravvisato nella globalità del servizio finale reso;
  2. le due prestazioni siano congiuntamente idonee a svolgere le funzioni specifiche ed essenziali del servizio esente che viene reso al cliente finale.
- Ancor prima di verificare le caratteristiche dell'operazione accessoria occorre individuare l'esistenza e la tipologia dell'operazione principale. Infatti, come precisato dal Ministero delle Finanze con la Ris. n. 6 del 11/02/1998, se manca l'operazione principale viene a cadere anche la disciplina relativa alle operazioni accessorie che, di fatto, sono tali solo perché esiste un nesso di dipendenza funzionale con l'operazione principale<sup>13</sup>. Dopodiché è necessario

<sup>13</sup> La R.M. n. 6 del 11/02/1998 dispone chiaramente che *“le prestazioni accessorie siano effettuate proprio per il fatto che esiste una*

che l'operazione accessoria avvenga comunque fra gli stessi soggetti dell'operazione principale e che sia effettuata dal cedente o prestatore dell'operazione principale, ovvero come già evidenziato a suo nome e a sue spese.

Sta di fatto, quindi, che la verifica della accessorietà di un'operazione rispetto ad un'altra va valutata caso per caso.

Un'interessante definizione di prestazione accessoria è resa dalla Corte di giustizia europea nella sentenza del 11 gennaio 2001 per la causa C-76/99, in cui precisa che *“una prestazione deve essere considerata accessoria ad una principale quando essa non costituisce per la clientela un fine a sé stante, bensì il mezzo per fruire nelle migliori condizioni del servizio principale”*.

Anche se, come precisato dalla sopra richiamata R.M. 230/E/2002, *“occorre che la prestazione accessoria formi un tutt'uno con l'operazione principale e non solo che questa sia resa possibile o più agevole in funzione dell'effettuazione della prestazione accessoria”*.

Un'operazione deve essere considerata accessoria ad un'altra quando non presenta il carattere dell'autonomia, ma costituisce unicamente un mezzo per realizzare in modo ottimale il servizio principale reso a favore del committente.

## 6. DETRAIBILITÀ E OPERAZIONI FUORI CAMPO IVA

Come già evidenziato, in molte ipotesi di finanziamento pubblico relativo alle politiche attive del lavoro ed alla formazione professionale si è in presenza di contributi “fuori campo IVA”. Proprio per questo è necessario verificare se in questi casi sia ammissibile o meno la detrazione dell'imposta assolta sugli acquisti di beni e servizi realizzati con i contributi ricevuti.

Un'operazione deve essere considerata accessoria ad un'altra quando non presenta il carattere dell'autonomia, ma costituisce unicamente un mezzo per realizzare in modo ottimale il servizio principale reso a favore del committente.

Come già evidenziato, in molte ipotesi di finanziamento pubblico relativo alle politiche attive del lavoro ed alla formazione professionale si è in presenza di contributi “fuori campo IVA”. Proprio per questo è necessario verificare se in questi casi sia ammissibile o meno la detrazione dell'imposta assolta sugli acquisti di beni e servizi realizzati con i contributi ricevuti.

In via di principio, il secondo comma dell'art. 19 del DPR 633/72, statuisce che *“non è detraibile l'imposta relativa all'acquisto o all'importazione di beni e servizi afferenti operazioni esenti o comunque non soggette all'imposta”*. Questa limitazione al diritto alla detrazione deriva dal fatto che, secondo i principi fissati dalla Sesta Direttiva comunitaria – Dir. 77/388/CEE – e successive modificazioni, la detrazione dell'IVA compete solo se i beni e i servizi acquistati o importati sono impiegati per realizzare operazioni soggette ad imposta<sup>14</sup>.

Questo principio è, però, temperato dallo stesso art. 19, 3° comma, che prevede che l'indetraibilità di cui al comma 2 non si applica se le operazioni sono costituite da cessioni che hanno per oggetto denaro o crediti in denaro. Questa previsione risulta molto più chiara nella Sesta direttiva nella quale l'art. 17 secondo comma prevede in via generale che *“nella misura in cui beni e servizi sono impiegati ai fini di operazioni soggette ad imposta, il soggetto passivo è autorizzato a dedurre dall'im-*

prestazione principale, in combinazione con la quale possono portare ad un determinato risultato perseguito”.

<sup>14</sup> Oppure per realizzare operazioni a queste assimilate, come, ad esempio, le esportazioni o i servizi internazionali.

*posta di cui è debitore (...) l'imposta sul valore aggiunto dovuta o assolta all'interno del paese per i beni che gli sono o gli saranno ceduti e per i servizi che gli sono o gli saranno prestati da un altro soggetto passivo" (vedi ora art. 168 direttiva 2006/112/CE).*

Per quanto riguarda le sovvenzioni non collegate al prezzo, la limitazione del diritto a detrazione opera solo per i soggetti che contestualmente realizzano operazioni che danno diritto a detrazione e operazioni che non danno lo specifico diritto (soggetti misti) e solo per quegli Stati che scelgono di inserire l'ammontare delle sovvenzioni non collegate al prezzo nel denominatore del prorata (facoltà non adottata dall'Italia).

Questi principi sono stati chiaramente espressi dalla Corte di Giustizia in una serie di recenti sentenze. In particolare, la Corte con la sentenza C-204/03 del 6 ottobre 2005 ha chiarito che qualsiasi limitazione del diritto alla detrazione incide sul livello dell'imposizione fiscale e deve applicarsi in modo analogo in tutti gli Stati membri. Conseguentemente, sono consentite deroghe nei soli casi espressamente contemplati dalla sesta direttiva (v., in particolare, sentenze 21 settembre 1988, causa 50/87, Commissione/Francia, Racc. pag. 4797, punto 17; 6 luglio 1995, causa C-62/93, BP Soupergaz, Racc. pag. I-1883, punto 18, e 8 gennaio 2002, causa C-409/99, Metropol e Stadler, Racc. pag. I-81, punto 42). A tale riguardo va constatato che l'art. 19 della sesta direttiva, intitolato «Cal-

*colo del prorata di deduzione»,* rinvia espressamente all'art. 17, n. 5 della medesima direttiva cui è interamente vincolato (vedi ora art. 173 e 174 Dir. 2006/112/CE). Le disposizioni di tale art. 19, n. 1, secondo trattino, relative alle sovvenzioni diverse da quelle di cui all'art. 11, parte A, n. 1, lett. a), della sesta direttiva (vedi ora art. 73 Dir. 2006/112/CE), vale a dire le sovvenzioni che non rientrano nel prezzo del bene o del servizio fornito e che non fanno parte della base imponibile dell'IVA, devono dunque essere lette alla luce di tale art. 17, n. 5. Orbene, quest'ultimo, come risulta espressamente dalla sua lettera, si riferisce solo al caso di soggetti passivi misti. Ne deriva che il detto art. 19, n. 1, secondo trattino, non costituendo un'eccezione applicabile ai soggetti passivi misti e completi, consente unicamente di limitare il diritto a detrazione, prendendo in considerazione le sovvenzioni così definite, nel caso dei soggetti passivi misti. La stessa Corte ha avuto modo di chiarire che gli Stati membri sono tenuti ad applicare la sesta direttiva anche se la considerano perfettibile. Come emerge dalla sentenza 8 novembre 2001, causa C-338/98, Commissione/Paesi Bassi (Racc. pag. I-8265, punti 55 e 56), anche qualora l'interpretazione proposta da taluni Stati membri consentisse di migliorare l'osservanza di talune finalità perseguite dalla sesta direttiva, quali la neutralità dell'imposta, gli Stati membri non possono discostarsi dalle disposizioni espressamente previste da questa

introducendo nella fattispecie limitazioni del diritto a detrazione diverse da quelle previste agli artt. 17 e 19 della detta direttiva.

Pertanto, a seguito delle recenti posizioni della Corte di Giustizia e a parziale modifica di quanto indicato nella risoluzione 42/E/04, si ritiene necessario chiarire che il diritto a detrazione relativo a beni e servizi acquisiti con contributi non direttamente collegati al prezzo è pieno e non limitabile se non nelle ipotesi espressamente previste dalla sesta direttiva IVA, vale a dire – in relazione alle ipotesi qui considerate – la detrazione è sempre ammessa a meno che il progetto finanziato venga svolto da enti non commerciali nell'ambito delle loro attività istituzionali.

## 7. PROFILI SOGGETTIVI

In riferimento ai finanziamenti pubblici relativi alle politiche attive del lavoro ed alla formazione professionale è necessario distinguere, ai fini IVA, le seguenti ipotesi.

### 7.1 Progetti svolti in *partenariato*

#### 7.1.1 A.T.I. e A.T.S.

Nell'ipotesi in cui il partenariato tra i soggetti risulti strutturato, sin dalla fase di presentazione dell'attività progettuale, attraverso un'Associazione Temporanea di Imprese (o ATI) o un'Associazione Temporanea di Scopo (o l'ATS), l'associazione nel suo insieme costitui-

sce il Soggetto proponente/destinatario del finanziamento pubblico.

Pertanto, a seconda se il contributo assume natura sovventoria o come corrispettivo dell'attività, i componenti dell'ATI o ATS (generalmente a carattere "verticale") saranno tenuti rispettivamente a presentare, sia pure per il tramite del mandatario (ATI o ATS), fattura o nota di debito intestata all'Amministrazione (o all'Organismo intermedio che opera per essa), relativamente alle attività ed alle connesse quote finanziarie di rispettiva competenza.

Inoltre, i trasferimenti di denaro che si realizzano internamente all'ATI o ATS tra il capofila e gli associati sono irrilevanti ai fini IVA, trattandosi di mere movimentazioni finanziarie, a condizione che i rapporti giuridici che intercorrono tra associazione e associati siano regolati sulla base di un mandato con rappresentanza conferito al capofila da parte degli associati stessi.

### 7.1.2 Soggetti Partner

Parti di attività progettuali possono essere svolte anche da soggetti partner originariamente indicati come tali nel progetto o, comunque, da soggetti tra i quali intercorre un vincolo associativo o societario o consortile, ovvero da consorziati di un consorzio, beneficiario o partner di strutture associative. Ne consegue che:

- in riferimento agli aspetti IVA, il regime a cui il partner assoggetterà il contributo percepito tramite il beneficiario, potrà essere lo stesso che

regola i rapporti tra l'ente beneficiario e l'Amministrazione finanziatrice;

- il partner presenterà quindi fattura o nota di debito intestata al soggetto proponente/beneficiario del contributo pubblico relativamente alle attività espletate ed ai corrispettivi finanziari di propria competenza.

### 7.1.3 Organismi Intermedi

In caso di finanziamenti attribuiti dalla P.A. all'Organismo intermedio a fronte di un' eventuale attività da questi svolta "su delega", il regime a cui l'Organismo Intermedio assoggetterà il contributo percepito potrà anche qui (in virtù di tale rapporto di mandato) essere lo stesso che regola i rapporti interni tra l'Autorità pubblica che eroga il finanziamento e l'Amministrazione che lo gestisce (esempio: Commissione Europea e Regione); infatti, in base a specifica normativa comunitaria (art. 2 paragrafo 6 Reg (CE) N. 1083/2006): *"per organismo intermedio si intende qualsiasi organismo o servizio pubblico o privato che agisce sotto la responsabilità di una autorità di gestione o di certificazione o che svolge mansioni per conto di questa autorità, nei confronti dei beneficiari che attuano le operazioni"*<sup>15</sup>.

\* \* \*

Va tenuto conto che gli operatori si sono, finora, conformati a diversi regimi IVA anche sulla base di non univoche interpretazioni adottate dall'amministrazione finanziaria con proprie pronunce.

Ciò premesso, in base al principio della collaborazione e della buona fede che deve caratterizzare i rapporti tra contribuente e amministrazione finanziaria, sancito dall'art. 10 della legge della legge 212/2000 (statuto del contribuente), torna applicabile la previsione di cui al comma 2 del medesimo articolo 10, il quale dispone che "Non sono irrogate sanzioni ne' richiesti interessi moratori al contribuente, qualora egli si sia conformato a indicazioni contenute in atti dell'amministrazione finanziaria".

<sup>15</sup> Nella precedente programmazione il Regolamento (CE) N. 438/01 prevedeva: *"per organismo intermedio si intende qualsiasi organismo o servizio pubblico o privato che agisce sotto la responsabilità dell'autorità di gestione o di pagamento o che espleta funzioni per conto di tali autorità, nei confronti dei beneficiari finali, degli enti o delle imprese che eseguono le operazioni"*.

# Collaborazioni nella Pubblica Amministrazione

**Rosita Caputo (coordinamento del gruppo Tecnico presso la Divisione VII), Claudio Pizzuti, Vincenzo Bencivenga, Benedetto Santacroce (Gruppo tecnico FSE)**

## 1. INQUADRAMENTO GENERALE E PRINCIPALI RIFERIMENTI NORMATIVI

Per approcciare, sia pure sinteticamente, la principale disciplina concernente gli incarichi di collaborazione conferiti da una Pubblica Amministrazione a soggetti esterni, va richiamata innanzitutto la normativa in materia di lavoro autonomo ed i principi ad essa sottesi, in modo da inquadrare le principali tipologie rientranti in questo ambito.

Partendo dalla legislazione più recente, è opportuno premettere che l'art. 61 del Decreto Legislativo 10/9/2003 n. 276 (di attuazione della legge 14/2/2003 n. 30 – c.d. “Legge Biagi”) – pur non applicandosi alla Pubblica Amministrazione – fornisce comunque un'utile indicazione in termini di definizione di **prestazioni occasionali**, intendendo (vd. comma 2) per tali *“i rapporti di durata complessiva non superiore a trenta giorni nel corso dell'anno solare con lo stesso committente, salvo che il compenso complessivamente percepito nel medesimo anno solare sia superiore a 5 mila euro”*.

In altre disposizioni, lo stesso Decreto Lgs richiama (vd. art. 61, comma 3), essenzialmente ai fini dell'esclusione delle stesse dalla portata della riforma, le **tipologie del contratto d'opera (c.d. “locatio operis”)** e provvede (art. 61, 1° comma, 62 e seguenti) ad

incanalare i rapporti di collaborazione continuata e coordinativa nell'ambito “di uno o più progetti specifici o fasi di esso determinati dal committente e gestiti autonomamente dal collaboratore in funzione del risultato, nel rispetto del coordinamento con la organizzazione del committente e indipendentemente dal tempo impiegato per l'esecuzione dell'attività lavorativa” (c.d. **collaborazioni a progetto**).

Nel caso del contratto d'opera, sostanzialmente disciplinato dall'art. 2222 e segg. del codice civile, il lavoratore (in genere, un professionista iscritto in apposito albo, come ricorda il citato comma 3 dell'art. 61) si obbliga a compiere, dietro corrispettivo (onorario o compenso), un'opera o un servizio, con lavoro proprio e senza subordinazione nei confronti del committente. Nel caso di contratto stipulato con una P.A., questo contratto deve essere stipulato in forma scritta a pena di nullità (così, ad esempio: Cassazione 21/6/2000 sent. n. 8471); non essendovi subordinazione, il lavoratore gode di una sostanziale autonomia nella gestione ed ha quindi – nei limiti imposti dal contratto e dalla natura del servizio – una notevole discrezionalità in merito al tempo, al luogo ed alle modalità di organizzazione. Del resto, si ribadisce che in genere si tratta di professionisti iscritti ad albi professionali, impegnati su più committenze e, quindi,

naturalmente rientranti in ambito IVA (art. 5 del DPR 26/10/1972 n. 633).

Nella fattispecie del rapporto di collaborazione coordinata e continuativa, pur sussistendo sempre una collaborazione prevalentemente di tipo personale e senza vincolo di subordinazione, ovvero gestita autonomamente dal collaboratore, essa risulta maggiormente legata al coordinamento e a direttive generali del committente e proprie del contesto organizzativo con il quale il collaboratore è tenuto a raccordarsi; come già detto, tale forma di collaborazione, è stata – nei principi – recentemente oggetto di revisione da parte della citata legge Biagi e dal relativo Decreto di attuazione (Decreto Lgs n. 276/03).

Al di là della disciplina transitoria prevista dall'art. 86 dello stesso Decreto, si è già sottolineato come tale riforma non trovi applicazione per le pubbliche amministrazioni (il che è espressamente previsto dall'art. 1, comma 2 del Decreto Lgs), per le quali, quindi – è opportuno ribadire – si può ancora ricorrere alla collaborazione coordinata e continuativa.

Per quanto attiene agli specifici riferimenti normativi più direttamente riguardanti le amministrazioni pubbliche, va innanzitutto richiamato **l'art. 7, comma 6 del Decreto Lgs n. 165/01 che nell'originaria formulazione** prevedeva: *“Per esigenze cui non possono far fronte con personale in servi-*

zio, le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali ad esperti di provata competenza, determinando preventivamente durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione”.

Tale comma è stato da ultimo sostituito dall'**art. 32 del D.L. 4/7/2006 n. 223, convertito con modificazioni in legge 4/8/2006, n.248** che ricomprende tutte e tre le tipologie sopra delineate, prevedendo quanto segue:

*“1. Ai fini del contenimento della spesa e del coordinamento della finanza pubblica, all’articolo 7 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, il comma 6 è sostituito dai seguenti:*

*“6. Per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, ad esperti di provata competenza, in presenza dei seguenti presupposti:*

*a) l’oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall’ordinamento all’amministrazione conferente e ad obiettivi e progetti specifici e determinati;*

*b) l’amministrazione deve avere preliminarmente accertato l’impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno;*

*c) la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata;*

*d) devono essere preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione.*

*6-bis. Le amministrazioni pubbli-*

*che disciplinano e rendono pubbliche, secondo i propri ordinamenti, procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione.*

*6-ter. I regolamenti di cui all’articolo 110, comma 6, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, si adeguano ai principi di cui al comma 6.”.*

La recente integrazione legislativa, pur sostanzialmente finalizzata al contenimento della spesa pubblica, cristallizza con norma di rango primario alcuni principi invero già presenti nella prassi, nelle Circolari amministrative e nella giurisprudenza di riferimento; in primis, va ricordata, per il particolare rilievo, la **Circolare del Dipartimento della Funzione pubblica n. 4 del 15/7/2004** che definiva analiticamente il quadro di riferimento.

Tali indicazioni e principi sono così riassumibili:

- gli incarichi di collaborazione devono essere motivati;
- essi devono riguardare professionalità elevate e non presenti all’interno dell’Ente conferente;
- gli obiettivi fissati nell’incarico devono essere specifici e non generici;
- si deve poter valutare l’effettivo obiettivo raggiunto.

Ulteriori linee di indirizzo in materia di incarichi esterni e di collaborazioni coordinate e continuative sono state dettate dallo stesso Dipartimento con **Circolare n. 5 del 21 dicembre 2006** che sostanzialmente ribadisce e riaggiorna i principi sopra richiamati

nel quadro del sopraggiunto art. 32 del D.L. n. 223/06, convertito nella L. n. 248/06, ricordando che l’impiego di tali collaboratori deve rispondere ad esigenze di ordine qualitativo.

Rispetto all’elemento qualitativo, considerato imprescindibile dalla citata circolare, va segnalato in senso difforme il ragionamento interpretativo adottato dalla **Corte dei conti – Sezione reg.le controllo Toscana**, laddove nel **parere del 14/11/06 n. 7** ritiene *“escluse dalla disciplina dettata dal nuovo articolo 7, comma 6 del Decreto Lgs n. 165/01 le collaborazioni coordinate e continuative aventi ad oggetto prestazioni che presentano un contenuto ordinario ovvero privo della particolare competenza specialistica degli incarichi di studio, ricerca e consulenza”*. In definitiva, secondo detta interpretazione applicativa, la nuova disciplina, *“in quanto caratterizzata dall’alta specializzazione, è tipicamente applicabile nella sua pienezza alle sole fattispecie di consulenza, conferite sia come incarico professionale che sotto forma di collaborazione coordinata e continuativa”*. A conferma di ciò lo stesso parere prosegue precisando che *“nel caso in cui occorra far fronte ad un deficit di natura quantitativa e non qualitativa, resta pertanto ancora possibile utilizzare tali forme di collaborazione accanto ad altre figure flessibili di rapporto di lavoro”*.

Pertanto, ad inquadramento di tale interpretazione, la Corte ricorda l’alveo in cui i predetti rapporti di lavoro risultano storicamente incanalati trattandosi di

“rapporti di lavoro autonomo (o para-subordinato) di media professionalità (art. 409 del codice civile art.61 Dlgs 276/03)”.

In effetti, a conferma di quanto asserito nel suddetto parere, sembra porsi, quanto meno ad una prospettiva riferita al passato, l'**art. 1 comma 529 della L 296/06** (legge finanziaria 2007) che – nel prevedere misure di stabilizzazione relative ai contratti di co.co.co. – riconosce che possono esservi state collaborazioni attraverso le quali le amministrazioni “abbiano fronteggiato esigenze attinenti alle ordinarie attività di servizio”.

Ulteriori disposizioni, sostanzialmente accomunate da esigenze di contenimento della spesa pubblica, sono presenti nella **Legge n. 311/2004 (finanziaria 2005)**, all'interno della quale, sia pure con formulazioni ambigue e non coincidenti nella portata e negli adempimenti prescritti, è possibile distinguere:

- **art. 1, comma 11:** ove per studi ed incarichi di consulenza è fissato un limite di spesa non superiore al 2004 e nel quale si prevede un **obbligo di adeguata motivazione** per gli incarichi di studio o di ricerca, ovvero di consulenze a soggetti estranei all'amministrazione in materie e per oggetti rientranti nelle competenze della struttura burocratica dell'ente, ammettendo tale possibilità nei soli casi previsti dalla legge ovvero nell'ipotesi di eventi straordinari;
- **art. 1, comma 116:** ove per i contratti a tempo determinato e per i

contratti di collaborazione coordinata e continuativa è fissato un limite della spesa media per le stesse finalità del triennio 1999-2001;

- **art. 1, comma 42:** ove per gli incarichi di studio, ricerca e consulenza affidati da Enti locali è richiamato **l'obbligo di motivazione** con specifico riferimento all'assenza di strutture organizzative o professionalità interne all'ente in grado di assicurare i medesimi servizi.

Va accennato al fatto che su queste ultime disposizioni la Corte dei conti (a Sezioni Riunite) aveva dettato **le Linee Guida (Corte dei conti) del 15 febbraio 2005**, ove è interessante (anche ai fini dell'utilizzo della corretta terminologia e tipologia contrattuale) la classificazione da operarsi con priorità riguardo rispetto ai contenuti e non al *nomen juris* adottato, così precisati:

- **attività di studio:** caratterizzata dalla consegna di una relazione finale nella quale devono essere illustrati i risultati dello studio e le soluzioni proposte **ed alla quale va collegato il D.P.R. n. 338/94** “Regolamento recante semplificazione del procedimento di conferimento di incarichi individuali ad esperti da parte di Ministri”;
  - **incarichi di ricerca:** che presuppongono la preventiva definizione di un programma da parte dell'amministrazione;
  - **consulenze:** che riguardano le richieste di pareri ad esperti.
- Peraltro la Corte chiarisce che il

contenuto di detti incarichi (di studio, ricerca e consulenza) coincide con il contratto di prestazione di opera intellettuale.

Inoltre, queste Linee Guida, anticipando in buona sostanza le argomentazioni espresse dalla stessa Corte nel citato parere della Sezione Reg. le Toscana del 15/11/2006, distinguono espressamente le collaborazioni coordinate e continuative “*utilizzabili per le esigenze ordinarie proprie del funzionamento delle strutture amministrative*” dalla categoria degli incarichi esterni, caratterizzati dalla temporaneità e (soprattutto) dall'autonomia della prestazione.

Con riferimento alle stesse disposizioni concernenti la finanziaria 2005, va menzionata **la Circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato – N. 5 dell'11/2/2005** che, riportandosi alle definizioni sopra schematizzate, richiamava la necessità di gestire le risorse dedicate a tali spese su specifici piani gestionali e definiva le prestazioni connesse alle co.co.co. caratterizzate dall'autonomia professionale ma comunque coordinate in quanto inserite funzionalmente nel contesto dell'organizzazione dell'Amministrazione.

Sempre sul piano generale, laddove la collaborazione riguardi un pubblico dipendente va segnalata la disciplina prevista **dall'art. 53 del D. Lgs. 165/2001** che, a condizione dell'assenza di un conflitto di interesse con l'amministrazione di appartenenza, con-

sente ai dipendenti pubblici l'esercizio di un'ulteriore attività lavorativa anche di natura professionale.

Tale possibilità è vincolata a precise condizioni e adempimenti, tra cui rientra fondamentalmente la necessità di ottenere una preventiva autorizzazione da parte dell'amministrazione di appartenenza

## 2. LE CARATTERISTICHE DELLA COLLABORAZIONE COORDINATA E CONTINUATIVA

Le **Amministrazioni pubbliche** potranno pertanto continuare a stipulare contratti di co.co.co., seppure con il rispetto delle indicazioni fornite dalla prassi amministrativa (vd. ad esempio i principi richiamati dal Parere n. 181/03 del 5/11/2003 reso dal Dipartimento della Funzione Pubblica all'ISFOL, le Circolari n. 4/04 e 5/06 della stessa Funzione Pubblica), dalla giurisprudenza in materia, dagli orientamenti della Corte dei conti (vd. oltre a quanto sopra richiamato, anche la sentenza 16/09/2004, n. 229), nonché, da ultimo, dai limiti precisati dalla legislazione attraverso il citato art. 32 del D.L. 223/2006.

Per l'attivazione di co.co.co. nel settore pubblico, pur non trovando applicazione il D. Lgs. n. 276/2003, occorre comunque prendere a riferimento i **principi ed contenuti sui contratti a progetto** definiti dalla citata Legge Biagi e dai suoi provvedimenti attuativi.

Detti principi e contenuti sono infatti richiamati dalla citata **Circolare della**

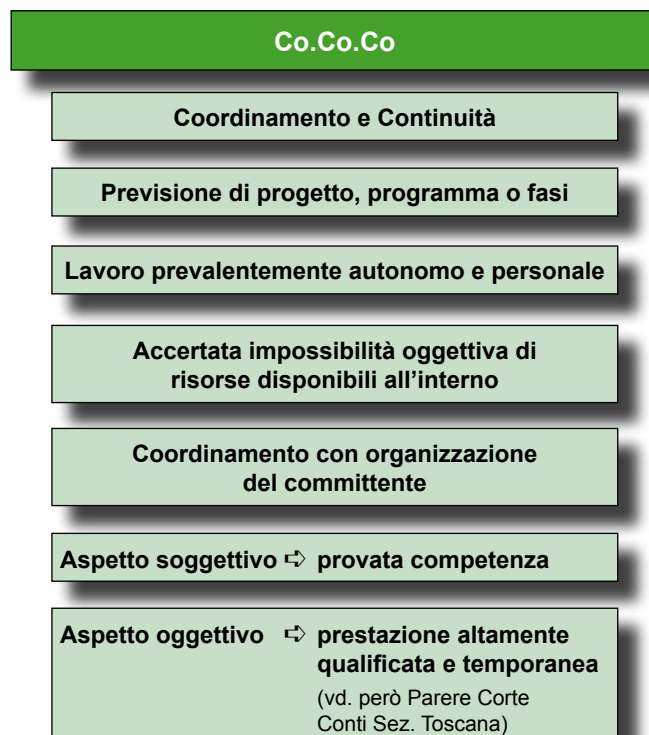
**Funzione Pubblica n. 4 del 2004**, e sono così riassumibili:

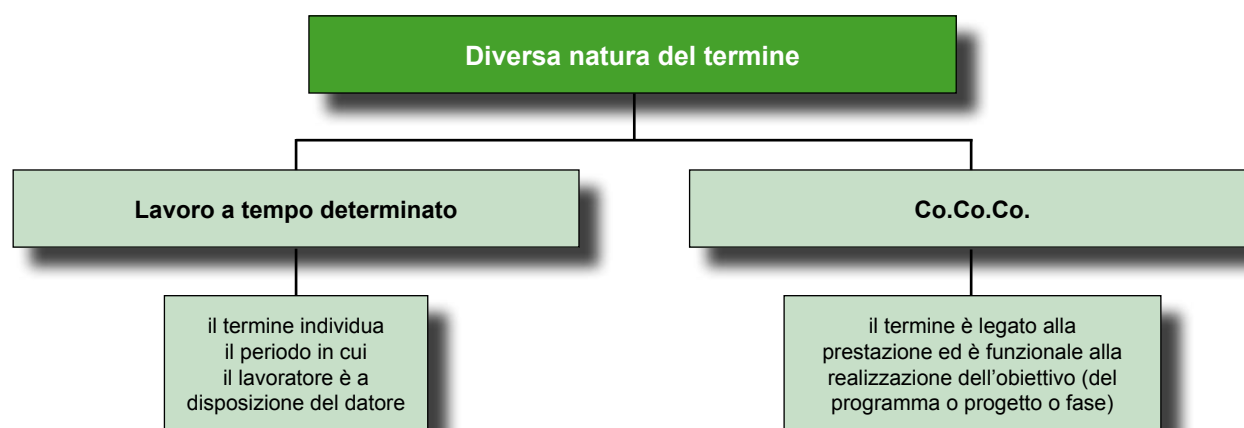
- i progetti, i programmi o loro fasi, determinati dal committente, debbono essere gestiti **autonomamente** dal collaboratore in funzione del risultato;
- l'attività del collaboratore deve svolgersi tuttavia nel rispetto del **coordinamento** con l'organizzazione del committente ed indipendentemente dal tempo impiegato per l'esecuzione dell'attività lavorativa.

L'ultima riforma legislativa sopra citata (art. 32 D.L. 223/06) e la citata

Circolare della Funzione Pubblica n. 5/2006 sembrano aver innovato sostanzialmente nella parte in cui ha rafforzato il principio ed introdotto la compresenza della provata competenza del collaboratore/esperto e dell'alta qualificazione della prestazione (aspetto soggettivo + aspetto oggettivo); sull'aspetto oggettivo, vd. tuttavia i citati riferimenti alla legge finanziaria 2007 ed il parere della Corte dei conti, Sez. controllo Toscana che limita la portata interpretativa della riforma soltanto alle co.co.co. caratterizzate dall'alta specializzazione.

### Rappresentazione grafica





Gli orientamenti del Ministero del Lavoro (Circolare n. 1/04) hanno fornito le seguenti precisazioni:

- il progetto è un'attività ben identificabile e funzionalmente collegata ad un determinato **risultato finale**; se è questa la logica di riferimento sostanziale, risulta necessaria una programmazione delle risorse umane e delle collaborazioni da attivare in funzione ed in coerenza anche temporale con la durata del progetto o con fasi ben individuabili nell'ambito dello stesso. Ben si comprende come risulti sconsigliabile un "frazionamento" in più collaborazioni reiterate di quella che potrebbe essere un'unica collaborazione;
- nel caso di co.co.co. presso la P.A. la citata Circolare n. 4/2004 della Funzione pubblica ha chiarito infatti che deve comunque esserci un **aggancio** con attività proprie dell'Amministrazione che trovano logica attuazione attraverso la definizione di **obiettivi strategici ed obiettivi operativi**;
- tali obiettivi strategici od operativi

devono trovare copertura finanziaria in altrettanti strumenti di programmazione delle risorse che li contemplino (disponibilità di bilancio o Piani di attività approvati dall'Amministrazione committente di riferimento, laddove tali attività non siano gestite autonomamente dall'Ente);

- programma/progetto o fase di esso: attività cui non è direttamente riconducibile un risultato finale ma un **risultato parziale**, che deve essere integrato con altre lavorazioni e risultati parziali per l'ottenimento del prodotto finale.

Va precisato tuttavia come il requisito del progetto, programma o fase di esso costituisce una mera modalità organizzativa della prestazione di lavoro, mentre gli elementi caratterizzanti la collaborazione sono in realtà da ribadire in:

- autonomia del lavoratore;
- coordinamento con l'attività del committente;
- irrilevanza del tempo impiegato per l'esecuzione della prestazione.

In definitiva, i requisiti da ultimo indicati permettono di **differenziare la collaborazione coordinata e continuativa** da altre tipologie contrattuali riconducibili in particolare al:

- **lavoro a tempo determinato**: ove la prestazione è resa con vincolo di subordinazione ed il termine contrattuale limita il periodo in cui il lavoratore è a disposizione del datore di lavoro per svolgere le mansioni individuate; nella **co.co.co.**, al contrario, il collaboratore opera in regime di sostanziale autonomia e la durata del rapporto è legata alla realizzazione del progetto, programma di lavoro o fase di esso. In questo caso, la risoluzione del contratto è direttamente derivante e connessa al momento della realizzazione del progetto, programma o fase di esso. Il progetto o programma di lavoro risultano difatti necessariamente **limitati nel tempo**, in quanto finalizzati alla **realizzazione di una specifica opera o servizio**: il raggiungimento del risultato, come anticipato,

determina di per sé la risoluzione del contratto.

Di conseguenza, il contratto di collaborazione non può essere attivato per ottenere dal collaboratore una prestazione a tempo indeterminato. Questo assunto è del resto confermato dal principio generale richiamato dalla Circolare n. 4/04, riferentesi al fatto che il comma 2 dell'art. 36 del Decreto Leg.vo n. 165/01, prevede: *“in ogni caso, la violazione di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori, da parte delle pubbliche amministrazioni, non può comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato...”*

- **lavoro autonomo ex art. 2222, c.c.:** si tratta – come già detto – del **contratto d'opera**, caratterizzato dalla prestazione, per conto di altri, e previo compenso, di un'opera o un servizio, **senza vincolo di subordinazione** ed in condizioni di assoluta indipendenza. **A differenza del lavoro a progetto**, non è richiesto alcun coordinamento con l'attività del committente.

### 2.1 Requisito della continuità

Ulteriore elemento tipico e proprio della collaborazione coordinata e continuativa consiste, appunto, nella **continuità** dell'attività svolta. La prestazione resa dal collaboratore non è cioè occasionale ma – seppur nell'autonomia – dura nel tempo e non comporta

comunque un impegno costante del prestatore a favore del committente.

In altri termini, la continuità della prestazione (che è oggetto del singolo contratto) può aversi come:

- **reiterazione di una medesima prestazione** da parte del collaboratore (da non confondersi con la possibilità di reiterare la collaborazione attraverso più contratti ripetuti e ravvicinati nel tempo, poiché ciò si tradurrebbe in una sorta di sconsigliabile frazionamento, indice di una inappropriata programmazione delle risorse pur in presenza di un programma/progetto individuabile nell'ambito di una pianificazione già determinata nella sua interezza e negli obiettivi sottostanti);
- **susseguirsi di prestazioni diverse.** La continuità è quindi il principale elemento che permette di distinguere le collaborazioni coordinate e continuative dalle **prestazioni occasionali** caratterizzate, invece, sul piano oggettivo, dall'elemento dell'“istantaneità” o saltuarietà e, sul piano soggettivo, dal fatto che esse non costituiscono la forma principale di reddito del collaboratore, in quanto trattasi di attività di lavoro autonomo non esercitata abitualmente, con la conseguente assunzione del rischio.

### 2.2 Requisiti dell'autonomia e del coordinamento – conseguenti indicazioni operative

Come anticipato, secondo la **Circolare n. 4/2004 della Funzione**

**Pubblica** le co.co.co., oltre al requisito del progetto, programma di lavoro o fase di esso, che costituisce mera modalità organizzativa della prestazione lavorativa, restano caratterizzate dal coordinamento con l'organizzazione del committente, nel rispetto dell'**elemento qualificatorio essenziale e prevalente rappresentato dall'autonomia del collaboratore.**

L'autonomia si realizza nello svolgimento dell'attività lavorativa dedotta nel contratto ed è funzionalizzata alla realizzazione del progetto, programma di lavoro o fase di essi.

Pur tuttavia, il collaboratore potrebbe operare all'interno del ciclo produttivo del committente e, per questo, deve necessariamente coordinare la propria prestazione con le esigenze dell'organizzazione dello stesso. Il coordinamento può essere riferito sia ai tempi di lavoro che alle modalità di esecuzione del progetto o del programma di lavoro, ferma restando, ovviamente, l'impossibilità del committente di richiedere una prestazione o un'attività esulante dal progetto o programma di lavoro originariamente convenuto.

**Tale autonomia viene, quindi, a coniugarsi con l'elemento del coordinamento in un “mix” che si manifesta essenzialmente nei seguenti elementi che diventano anche possibili indicazioni operative all'interno dei contratti e dello stesso rapporto di lavoro:**

- scelta e gestione autonoma dei tempi di lavoro;

- scelta delle relative modalità di svolgimento, in funzione del raggiungimento del risultato complessivo che deve conseguire la collaborazione all'interno ed in coerenza con uno specifico obiettivo legato al programma/progetto o fase di esso;
  - possibilità di valutare il risultato presentato/raggiunto;
  - possibilità di predeterminare fasce orarie all'interno delle quali svolgere le prestazioni di lavoro nell'ambito dell'organizzazione del committente;
  - prestazione di lavoro che può essere eseguita anche in ambienti esterni all'organizzazione del datore di lavoro – non postazione individuale/fissa all'interno, semmai disponibilità di postazioni a rotazione;
  - impossibilità di vincoli di orario e di controllo/attestazione presenze o giustificazione assenze (principio già anticipato dalla Funzione Pubblica nel citato parere n. 181/03);
  - assenza di potere direttivo e/o disciplinare;
  - possibilità di predefinire momenti di indirizzo e di coordinamento operativo, prefissando scadenze temporali;
  - prestazione che può comunque essere organizzata su base giornaliera, settimanale, mensile o annuale;
  - commisurazione del compenso in funzione ed in proporzione a specifici parametri tra loro in genere concomitanti, quali, ad esempio:
    - la complessità della prestazione;
    - l'utilità ed il risultato conseguito;
    - l'intensità dell'impegno richiesto;
  - impossibilità di attribuzione di funzioni di rappresentanza all'esterno dell'Amministrazione od in nome e per conto della stessa;
  - impossibilità di ricevere/inviare corrispondenza nominativa;
  - eventuale disponibilità di e-mail intestata al progetto o all'area di lavoro di riferimento (e non personalizzata individualmente);
  - eventuale necessità di utilizzare format/modulistiche comuni ed un sistema operativo informatico/informativo messo a disposizione dall'Amministrazione committente;
  - impossibilità di attribuire/prestabilire giorni di ferie;
  - non attribuzione buoni pasto, come pure espressamente negato dalla Funzione pubblica nel citato parere n. 181/03 del 5/11/2003;
  - non analogia con gli istituti della CCNL di comparto relativi ad assenza, malattia, gravidanza, puerperio, ecc;
  - possibilità di rimborsi spese per trasferte (non in analogia con la CCNL relativa al lavoratore subordinato).
- In termini più discorsivi, le indicazioni operative sopra schematizzate, devono essere dirette ad ottimizzare l'utilizzo delle risorse umane interne ed esterne all'organizzazione del committente nell'ottica di una migliore integrazione e coerenza con le esigenze/programmi dell'Amministrazione con cui le stesse coerentemente e costantemente devono comunque interrelarsi, onde garantire la necessaria continuità in un'attività di supporto di per sé connotata

da particolari e complesse implicazioni procedurali, nonché da scadenze gestionali, in alcuni casi (come quelli dei Fondi strutturali) dettate dalla normativa comunitaria e nazionale.

Appare, infatti, scontato che tali particolari implicazioni caratterizzanti i progetti e/o le fasi degli stessi su cui si fondano e si contestualizzano le collaborazioni in questione, necessitino di un imprescindibile raccordo con i funzionari ed i dipendenti presso l'Amministrazione con i quali i professionisti ed i collaboratori esterni saranno, di volta in volta, chiamati a concertare ed a raccordare le loro prestazioni professionali e lavorative.

In tale contesto, le figure professionali individuate, nell'ambito della loro autonomia organizzativa e professionale e nel rispetto degli specifici contratti stipulati, sono chiamate ad integrare qualitativamente (attraverso studi, pareri, consulenze di vario oggetto e natura o prestazioni di supporto tecnico, gestionale ed amministrativo), l'Amministrazione sullo specifico progetto/programma di attività individuato, onde consentire alla stessa il miglior adempimento delle funzioni e dei compiti derivanti da progetti o programmi specifici (esempio quelli di matrice comunitaria), spesso caratterizzati da complessi adempimenti procedurali, non propri dell'Amministrazione committente.

In taluni casi, le attività in questione potranno anche implicare forme di autoorganizzazione ed – almeno in parte

– una periodica e scadenzata presenza presso l'Amministrazione e l'utilizzo delle apparecchiature e sistemi informatici presso lo stesso, mentre in altri casi le prestazioni potranno essere pre-

state anche "a distanza", in ciò favorite dalla moderna tecnologia (fax, internet, posta elettronica, ecc.).

Si riepilogano in sintesi – e con qualche "forzatura schematica" – le

principali differenze tra le diverse tipologie di collaborazione, anche alla luce dell'interpretazione da ultimo fornita dalla Corte dei conti – Sezione Toscana:

Tipologie contrattuali	Contenuto	Caratteristiche
Contratto d'opera professionale	<ul style="list-style-type: none"> <li>• studio</li> <li>• ricerca</li> <li>• consulenza</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Totale assenza di subordinazione;</li> <li>• assoluta indipendenza;</li> <li>• non necessario coordinamento</li> <li>• assunzione rischio ed organizzazione propria</li> </ul>
Collaborazione coordinata e continuativa	<p>Ad elevata qualificazione</p> <p>Per attività ordinaria</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• coordinamento</li> <li>• collegamento con obiettivi, programmi, progetti o fasi di essi</li> <li>• per le "cd mini co.co.co", vale a dire per contratti di durata inferiore ai 30 giorni e con compenso inferiore a 5.000 € non è necessario il progetto</li> </ul>
Prestazione occasionale	Qualsiasi tipo di attività	<ul style="list-style-type: none"> <li>• occasionalità, saltuarietà</li> <li>• assenza del vincolo di subordinazione e di orari</li> <li>• assunzione rischio ed organizzazione propria</li> <li>• non costituisce forma principale di reddito in quanto trattasi di attività di lavoro autonomo non esercitata abitualmente (art. 67 del Tuir)</li> </ul>

### 2.3 Cenni sugli orientamenti giurisprudenziali

La prima considerazione su cui soffermare l'attenzione onde limitare il più possibile il rischio di eventuali diverse rivendicazioni o qualificazioni, riguarda la "verifica del concreto atteggiarsi del rapporto di lavoro", principio fondamentale a cui si ispira la costante giurisprudenza del lavoro nella qualificazione del lavoro subordinato od autonomo; in questo quadro interpretativo, vale la pena di ricordare, sia pure sommariamente, che non assumono rilievo prioritario nella qualificazione del rapporto il "nomen juris" o le clausole adottate nel contratto (in tal senso, ad esempio: Cassazione sent. n. 1420 del 2002, ma anche le citate Linee-Guida della Corte dei conti relative all'appli-

cazione delle disposizioni della legge finanziaria 2005, nella parte in cui propongono una classificazione degli incarichi esterni), nè il regime fiscale patteggiato dalle parti; questi elementi potranno, semmai, essere "indizi" sussidiari ai fini dell'accertamento che comunque dovrà fondarsi prioritariamente su come, appunto, in concreto risultano eseguite e fornite le prestazioni lavorative.

Tralasciando i diversi indirizzi giurisprudenziali, ai fini della differenziazione tra "collaborazione autonoma" e "lavoro subordinato", va comunque segnalato che l'orientamento recente (esempio: Cassazione – sez. Lavoro sent. 20/7/2003 n. 9900 in un caso riguardante 17 lavoratori presso un Ente pubblico), sembra aver sfumato la rilevanza degli elementi dell'osservanza

di un orario di lavoro, della cadenza, della misura fissa della retribuzione e dell'assenza del rischio, per incentrare l'indagine sull'"effettivo accertamento al potere direttivo e disciplinare ed all'inserimento nell'organizzazione" all'interno dell'Ente.

Sempre a questo riguardo, va anche considerato come la stessa Cassazione (sentenza 5 aprile 2002 n. 4889) abbia "escluso il vincolo della subordinazione nel caso in cui la prestazione del lavoratore presenti caratteristiche compatibili con la fattispecie del lavoro autonomo", ritenendo compatibile con un rapporto di lavoro autonomo "un modesto grado di soggezione al potere direttivo ed organizzativo del datore di lavoro, esplicitanti in direttive di carattere generale e preliminare", espressione di una "forma di controllo non particolarmente penetrante".

In definitiva, tali elementi di riscontro (potere disciplinare, potere direttivo ed organizzativo penetrante, inserimento all'interno dell'organizzazione) divengono quindi cruciali nella qualificazione del rapporto di lavoro.

#### 2.4 Alcune indicazioni della Corte dei conti

E' utile anche accennare ai criteri suggeriti dalla costante giurisprudenza espressa dalla Corte dei conti che esercita il controllo ai sensi dell'art.12 della legge 259/58 sugli Enti pubblici; l'orientamento costante della giurisprudenza della Corte, peraltro espressamente richiamato nelle succitate Circolari della Funzione Pubblica ed in buona parte, come si è visto, oggi trasposto in disposizioni regolamentari, è stato quello di consentire il ricorso a qualificati esperti esterni a "casi di comprovata o evidente necessità, tal che rimanga assicurato un congruo rapporto tra convenzioni con terzi e attività istituzionale interna" (così ad es. Del. Sez. contr. enti 2.7.85 n°1824 a proposito dell'ISFOL).

Ed è proprio dai riferimenti normativi e dalla prassi sopra richiamati che possono essere schematicamente individuati i limiti riguardanti il ricorso alle prestazioni di consulenza e collaborazione esterna.

Innanzitutto esso **può avvenire soltanto laddove non vi siano risorse interne "con le stesse qualificazioni tecnico professionali dei profes-**

**nisti privati incaricati"**, così come affermato dalla Sezione controllo Enti Delibera 3.5.83 n°1722, sulla base del principio che: "*il conferimento degli incarichi professionali è assentibile, con adeguata motivazione, a condizione che i compiti affidati non siano conseguibili con la struttura esistente, che abbiano oggetto definito e tempo determinato*" (così Sez. contr. Enti Del.12/3/1992 n°12, del. 18.3.1993 n°6 e, nello stesso senso, del. 28.11.1995 n°50). Ciò in quanto "*il ricorso a professionisti esterni .....trova giustificazione nei soli casi in cui non esistono all'interno specifiche professionalità e non ci sia personale sufficiente a fronteggiare le esigenze eccezionali; il ricorso al precariato, oltre che contrastare con la L. 20.3.1975 n°70, costituisce, infatti, presupposto di disordine amministrativo e disfunzione del buon andamento dell'ente*" (Sez. contr. Enti del. 2.2.1994 n°3).

Sotto questo profilo, senz'altro opportuna – ai fini dell'esplicitazione delle ragioni della instaurazione di tali rapporti, come auspicato dalla stessa Sezione del controllo della Corte con delibera del 27.10.87 n° 1942 – risulta l'ulteriore considerazione che **l'Ente/Amm.ne operi con organico inferiore rispetto a quello previsto.**

Va anche considerato – e lo si afferma più che altro retrospettivamente, considerata la (seppur non pacifica) tendenza delle ultime disposizioni normative ad innalzare il livello qualitativo dei contenuti delle prestazioni sottese ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa – che spesso tali affidamenti di

attività rendono difficile, al momento della programmazione delle attività, una previsione degli impegni specifici e quindi una precisa commisurazione delle risorse umane connesse, per cui può anche accadere che le professionalità richieste siano presenti all'interno dell'Amministrazione, ma che non possano essere rese effettivamente disponibili nei tempi richiesti ed imposti dagli stessi programmi/progetti, caratterizzati da procedure e tempistiche autonome ed imprescindibili, da adempimenti urgenti e/o necessità variabili.

#### 2.5 Cenni sulle procedure comparative

Il comma 6 bis dell'art. 7 del Decreto Legislativo n. 165 del 2001, così come riformulato dal citato art. 32 del D.L. n. 223/06, pone infine un ulteriore adempimento in capo alle Amministrazioni che intendano procedere all'attivazione di incarichi di collaborazione; detta disposizione introduce, infatti, la necessità di disciplinare e rendere pubbliche – secondo i propri ordinamenti – le procedure comparative per il conferimento degli incarichi stessi.

Tale adempimento – ha chiarito la Circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 5 del 21/12/2006 – "*costituisce adempimento essenziale per il legittimo conferimento di incarichi di collaborazione*" ... "*in ossequio ai principi di buon andamento ed imparzialità dell'Amministrazione... da cui discendono i principi di trasparenza e*

*ragionevolezza che devono ispirare ogni procedimento amministrativo”.*

Su questo aspetto appare prematura ogni tipo di considerazione, dal momento che presso le Amministrazioni si stanno strutturando dette procedure, sostanzialmente attraverso modalità volte a costituire degli elenchi periodicamente aggiornabili, in quanto “aperti” ai soggetti interessati, purchè in possesso di predeterminati requisiti soggettivi prefissati nei provvedimenti istitutivi delle procedure comparative; in ogni caso – precisato che non si tratta di procedure concorsuali – restano comunque ferme le esigenze di adeguata pubblicizzazione e motivazione – pur se sinteticamente espresse – sia delle procedure che degli esiti delle comparazioni effettuate che

dovranno essere ispirati quindi ai principi di trasparenza riconducibili alla legge n. 241/90 (vd. art. 12 in particolare).

In questa logica, si è già orientato il TAR Puglia Lecce – II sezione – con la recente sentenza n 494/07 del 19/2/2007, il quale, ritenuta sussistente la propria giurisdizione in materia, ha qualificato tali procedure come “*parasettive*” ed ha ritenuto applicabili le nuove disposizioni, censurando la mancata pubblicizzazione di un bando o di un avviso e l’assenza di criteri predeterminati.

### **2.6 Aspetti fiscali, previdenziali e assicurativi: cenni**

La classificazione contrattuale

analizzata nei paragrafi precedenti risulta importante anche ai fini fiscali e previdenziali, in quanto comporta per il committente e per il collaboratore una serie di adempimenti e di oneri.

In particolare ciascuna tipologia contrattuale è soggetta ad uno specifico trattamento fiscale e contributivo, all’interno dei quali è possibile distinguere tra soggetti iscritti a forme di previdenza obbligatoria connesse all’appartenenza ad albi professionali o meno, nonché in relazione ai corrispettivi percepiti.

Alla luce delle ultime novità legislative e in particolare all’art. 1 comma 770 della L. 296/06 (finanziaria 2007) è possibile schematizzare nel sottostante schema detti adempimenti ed oneri:

Tipologia contrattuale	Trattamento fiscale	Trattamento contributivo
Contratto d’opera professionale	Reddito di lavoro autonomo Art. 52 del Dpr 917/86 • Rit. Acconto: 20% • fattura IVA	• Contributo Cassa di previdenza (se prevista con specifica iscrizione ad albo professionale) • contributo INPS (ove non già assoggettato ad una specifica cassa previdenziale)
Collaborazione coordinata e continuativa e cd “mini co.co.co”	Reddito di lavoro assimilato (art. 47, 2 comma lett. c bis del Tuir) • ritenuta d’imposta con aliquota progressiva • il committente funge da sostituto d’imposta	Contributo INPS (art. 2, comma 26 L 335/95) • 23% per coloro che non sono iscritti ad altre forme di copertura previdenziale obbligatoria • 16% per coloro che risultano iscritti ad altra forma di copertura previdenziale obbligatoria
Prestazione occasionale di lavoro autonomo Compenso < Euro 5.000,00	Reddito diverso dalla professione abituale (art. 67 del Tuir) • Rit. Acconto: 20% • IVA non dovuta	Nessun tipo di contributo previdenziale
Prestazione occasionale di lavoro autonomo Compenso > Euro 5.000,00	Reddito diverso dalla professione abituale (art. 67 del Tuir) • Rit. Acconto: 20% • IVA non dovuta	Contributo INPS per la parte eccedente Euro 5000,00 (art. 2, comma 26 L 335/95) • 23% per coloro che non sono iscritti ad altre forme di copertura previdenziale obbligatoria • 16% per coloro che risultano iscritti ad altra forma di copertura previdenziale obbligatoria

Ulteriore adempimento connesso, però, solo alle collaborazioni coordinate e continuative attiene agli obblighi assicurativi all’INAIL, presso il quale

dovrà essere effettuata l’apertura di posizione assicurativa entro e non oltre il giorno antecedente alla data di inizio della collaborazione; contestualmente

alla data di inizio del rapporto e alla cessazione dello stesso dovrà, inoltre, essere data specifica comunicazione di “inizio” e “cessazione” rischio.

Infine in base all'art. 1 comma 1180 della finanziaria 2007 i datori di lavoro in relazione a rapporti di lavoro subordinato, nonché di lavoro autonomo sotto forma di collaborazione coordinata a "progetto" devono entro e non oltre il giorno antecedente alla data di inizio del rapporto comunicare al Centro per l'impiego competente per territorio rispetto al luogo di lavoro, gli elementi costitutivi del rapporto.

L'esame della normativa, della prassi e della giurisprudenza sopra condotto dimostra la complessità e la stratificazione che negli ultimi anni ha caratterizzato il ricorso da parte delle PA alle collaborazioni esterne.

E' innegabile che nel contesto delineato siano rilevabili tendenze tra loro contraddittorie sostanzialmente riconducibili all'esigenza del contenimento della spesa pubblica. Tale esigenza, infatti, da un lato ha determinato il reiterato blocco delle assunzioni che ha indotto la Pubblica Amministrazione a ricorrere a contratti di collaborazione esterna per far fronte al deficit qualitativo e quantitativo del proprio organico; dall'altro invece, e da ultimo,

ha cercato di porre argine al ricorso di personale esterno in quanto divenuto anch'esso di notevole rilevanza, sia sul piano economico che gestionale.

Gli ultimi provvedimenti del 2006 e la finanziaria 2007 cercano proprio di coniugare questa dicotomia, sia attraverso misure di stabilizzazione dei contratti a termine e delle collaborazioni stratificate nel tempo e attivate per esigenze ordinarie, sia circoscrivendo le collaborazioni e i contratti esterni in relazione a prestazioni aventi natura temporanea e altamente qualificate oggettivamente non realizzabili con il personale interno.

Pertanto, in sintesi, l'orientamento che in termini operativi sembra profilarsi sarebbe volto a:

- avviare il processo di stabilizzazione, secondo le regole contenute nella finanziaria 2007 e dalla direttiva del Dipartimento della Funzione Pubblica n 7/2007;
- utilizzare la riserva del 60% nell'attivazione dei contratti a tempo determinato in favore dei collaboratori coordinati e continuativi, stratificati nel tempo e utilizzati dall'ammini-

strazioni in attività ordinarie;

- limitare il ricorso alle collaborazioni esterne, in relazione a obiettivi e progetti specifici e determinati, caratterizzate da prestazioni altamente qualificate maggiormente identificabili negli incarichi di studio, consulenza, ricerca o, comunque, connotate da un elevato contenuto intellettuale.

# Affidamento di attività ad enti terzi

**Rosita Caputo (coordinamento del gruppo Tecnico presso la Divisione VII), Claudio Pizzuti, Vincenzo Bencivenga, Benedetto Santacroce (Gruppo tecnico FSE)**

## CAPITOLO 1

### 1.1 Premessa

La Commissione Europea in taluni verbali redatti all'esito di visite di audit effettuate presso alcune Autorità di Gestione di Programmi Operativi FSE ha stimolato la riflessione presso le Regioni ed il Ministero del Lavoro in merito alla problematica concernente gli affidamenti di attività e/o servizi da parte degli enti beneficiari a soggetti terzi.

Riguardo a tale tematica sono note le posizioni espresse dalla stessa Commissione Europea in alcune raccomandazioni che il Ministero del Lavoro e le Regioni hanno recepito disciplinando la fattispecie nell'ambito della c.d. "delega a terzi" (vd. ad esempio il Punto A.3 della Circolare del Ministero del Lavoro – UCOFPL 5/12/2003 n. 41).

L'occasione delle citate visite di audit, le repliche adottate dalle Autorità di gestione ed il documento trasmesso alla Commissione Europea con nota n. 17/VII/0002926 del 5/2/2007, volto a descrivere per la programmazione FSE 2000-2006 il contesto normativo e le modalità adottate dalle Amministrazioni per garantire la trasparenza delle operazioni relative alla delega, costituiscono l'occasione per un approfondimento della questione e per chiarire determinate terminologie in modo coerente con

le esigenze espresse dalla Commissione stessa ma allo stesso tempo in linea con l'ordinamento italiano la cui disciplina presuppone procedure di diritto amministrativo e meccanismi di natura concessoria.

### 1.2 Precisazioni terminologiche

Va innanzitutto precisato che l'istituto dell'affidamento a terzi appare strettamente connesso al "rapporto presupposto", ovvero a quello che si instaura tra l'Amministrazione (Autorità di Gestione) ed il beneficiario (soggetto attuatore) a seguito del provvedimento amministrativo (concessione) attraverso il quale quest'ultimo viene investito dell'esercizio di un'attività formativa.

Non risulta invece condivisibile l'utilizzo del termine subappalto, di matrice civilistica (art. 1656 del codice civile) che, nel senso proprio del termine, presuppone un diverso ambito oggettivo di riferimento, ossia un affidamento ed un rapporto (tra Amministrazione/Autorità di Gestione e beneficiario/attuatore) di natura contrattuale; nel caso dell'appalto di servizi la disciplina ed i limiti del subappalto sono stabiliti dall'art. 18 del Decreto legislativo n. 157/95 e s.m.i. (che ha recepito la Direttiva 92/50/CEE) e dal richiamo in esso contenuto all'art. 18 della legge n. 55/1990.

E' opportuno sin da ora precisare

come l'intera disciplina degli appalti pubblici sia oggi confluita nel "Codice degli appalti pubblici" adottato con Decr. Leg.vo 12 aprile 2006, n. 163 anche in recepimento della Direttiva 2004/18/CE che ha introdotto rilevanti novità in più ambiti (per gli appalti di servizi: vd. art 3 per le definizioni; art. 28 per l'importo delle soglie di rilevanza comunitaria; l'art. 19 per i contratti di servizi esclusi; l'art. 118 per la disciplina del subappalto; il Titolo II – artt. 121 e segg. – per la disciplina "sotto soglia comunitaria").

Sinteticamente, in questi casi si tratta – come chiarito dalla dottrina e dalla giurisprudenza – di contratti a titolo oneroso per i quali il fornitore riceve una remunerazione come corrispettivo per l'esercizio di una determinata attività, del cui risultato ed utilizzo beneficia soltanto l'Amministrazione aggiudicatrice.

### 1.3 Ambito soggettivo di applicazione

Va anche precisato il diverso ambito soggettivo di applicazione dello stesso Decreto Leg.vo n. 163/06 che individua (art. 32) le Amministrazioni aggiudicatrici e gli altri Soggetti aggiudicatori, ossia i soggetti tenuti all'applicazione della disciplina stabilita dallo stesso Decreto legislativo.

Esso riguarda, infatti, le Ammini-

strazioni, gli Enti pubblici ed i c.d. “*Organismi di diritto pubblico*”, ovvero (vedi la definizione espressa dall’art. 3 comma 26 dello stesso Decreto) gli organismi dotati di personalità giuridica, istituiti per soddisfare specifiche finalità d’interesse generale, non aventi carattere industriale o commerciale, la cui attività è finanziata in modo maggioritario dallo Stato o dagli Enti pubblici, o la cui gestione è sottoposta al loro controllo, o i cui organi di amministrazione, di direzione o di vigilanza sono costituiti, almeno per la metà, da componenti designati dai medesimi soggetti pubblici.

Su questo aspetto ed, in genere, sulla nuova disciplina in materia di appalti pubblici di servizi (Decr. Leg.vo n. 163/2006) si avrà modo di accennare in seguito. Per ora, è sufficiente osservare che la nozione comunitaria di organismo di diritto pubblico risulta essere senz’altro più ampia di quella di Ente pubblico *stricto sensu* intesa e prescindente dalla configurazione giuridica di tipo formale; l’unico caso in cui il nuovo Codice degli appalti sembra estendere la sua applicazione anche a soggetti privati è configurato dalla lett. e) dell’art. 32 e concerne appalti di servizi pari e superiori a € 211.000, allorché tali appalti sono connessi ad un appalto di lavori relativo all’edilizia pubblica di importo superiore a 1 milione di euro e per i quali sia previsto un contributo diretto e specifico superiore al 50% dell’importo dei servizi.

In definitiva, salvo quest’ultima specifica eccezione, la disciplina in

materia di appalti pubblici non arriva, normalmente, a ricomprendere i rapporti instaurati dagli enti privati beneficiari/attuatori con terzi loro fornitori. Tali rapporti sono lasciati alla libera autodecisione e negoziazione propria dei soggetti privati.

Peraltro, è altrettanto noto che detti enti possono assumere diverse configurazioni giuridiche nell’ambito del diritto privato; possono quindi anche risultare privi della personalità giuridica; non sono stati di certo istituiti per assolvere a specifiche finalità di interesse pubblico, ma, semmai, soltanto occasionalmente si trovano ad essere coinvolti in tali finalità; né, tantomeno, risultano essere gestiti, vigilati o controllati in modo maggioritario dall’Amministrazione, mentre ad essere vigilata e controllata è essenzialmente la gestione delle attività finanziate con pubbliche risorse (nazionali o comunitarie che esse siano).

In buona sostanza, tra l’Amministrazione e lo stesso Ente non è configurabile un rapporto organico o di immedesimazione organica o di *delegazione intersoggettiva* (tantomeno *in house*); è opportuno sottolineare questo aspetto, onde evitare l’equivoco tendente a giustificare l’estensione in capo a tali Enti della disciplina in materia di appalti pubblici di servizi.

La c.d. “*delega interorganica*” (su cui si fonda la qualificazione degli Enti c.d. “*in house*”) presuppone, infatti, la compresenza di:

1. dipendenza formale dall’Amministrazione;

2. dipendenza sostanziale di tipo economico-finanziario dall’Amministrazione;

3. dipendenza sostanziale dall’Amministrazione di tipo amministrativo (assenza di autonomia gestionale ed organizzativa; controllo analogo a quello dei servizi interni della stessa P.A.); per gli enti attuatori non sussiste in alcun modo ed è invece un requisito fondamentale (vd. la nota sentenza *Teckal* della Corte di Giustizia CE che dice che vi deve essere un controllo assoluto di direzione, coordinamento e supervisione dell’attività, per cui il soggetto partecipato è un’entità distinta dall’Amministrazione solo in termini formali);

4. attività economica svolta a favore dell’Amministrazione controllante.

#### **1.4 Rapporto di servizio - Presupposti per una disciplina dell’affidamento a soggetti terzi coinvolti nell’esecuzione di progetti cofinanziati dal FSE**

In realtà ciò che si viene ad instaurare tra Autorità di Gestione ed ente beneficiario/attuatore è, semmai, “*una relazione funzionale*” (così la definisce ad esempio la Cassazione a Sezioni Unite nella nota sentenza del 17/10/1991 n. 10963 riguardante proprio la formazione professionale), relazione attraverso la quale si instaura un “*rapporto di servizio*” (sul punto vd. anche la specifica giurisprudenza della Corte dei Conti che ne fa discendere la responsabili-

tà amministrativo-contabile in capo all'Ente; esempio: sentenza Sezione II Giur.le Centrale Appello n. 33/96/A del 17/6/1996, nonché Cassazione sentenza n. 4511 del 1 marzo 2006).

In buona sostanza, nel caso specifico, l'Ente viene investito in modo sostanzialmente autoritativo (ossia con un atto unilaterale di natura concessoria) nell'esercizio, ossia, nella partecipazione di funzioni connesse all'attività amministrativa (*munus publicum*); ciò avviene nel rispetto di regole predeterminate e proprie della *Pubblica Amministrazione* (tali regole sono ad esempio individuabili in caso di affidamenti per servizi di formazione professionale negli obblighi/oneri di selezione pubblica dei partecipanti; nello specifico monte ore prefissato dalle Regioni; nella disciplina pubblicistica concernente la validità, la certificazione dei percorsi e delle qualifiche professionali; nel sistema di accreditamento delle strutture; nell'obbligo dei registri di presenza, nei particolari oneri documentali e di rendicontazione, ecc...).

In altre parole, come chiariscono la giurisprudenza costante in materia (vd. ad esempio, per un'efficace sintesi, la sentenza del Consiglio di Stato sezione V n° 2294 del 30 aprile 2002) e la dottrina a questo riguardo, il "soggetto diventa compartecipe fattivo dell'attività dell'ente pubblico indipendentemente dall'assunzione della titolarità di poteri autoritativi" (così Corte dei conti – Sezione III Giur.le Centrale d'Appello sent. 27/2/2002 – vd. anche Tenore:

"La nuova Corte dei conti: responsabilità, ..." – Giuffrè Editore).

Chiarito quanto sopra ed esclusa l'applicabilità della disciplina della Direttiva 92/50/CEE e del Decreto Leg. vo n. 157/95 ed oggi del vigente Decreto Lgs 163/06 e quindi dell'istituto del subappalto da queste norme disciplinato, si pone, tuttavia, la questione di regolamentare in ogni caso i rapporti tra soggetti terzi ed ente beneficiario/attuatore ai quali quest'ultimo si dovesse rivolgere per l'acquisizione di beni o servizi di cui non disponga direttamente.

L'esigenza di una disciplina in tal senso è giustificata non soltanto dai richiami della Commissione, ma in ragione del sopra evidenziato rapporto di servizio ed in ragione del fatto che tali beni o servizi vengono comunque acquisiti attraverso le risorse pubbliche nazionali e comunitarie.

Sulla scorta di tale sostanziale presupposto e dei richiami della giurisprudenza in materia di responsabilità contabile deve essere, in definitiva, privilegiato un approccio tendente alla graduale assimilazione delle procedure di affidamento a soggetti terzi indipendentemente dalla natura giuridica (pubblica o privata che sia) del soggetto affidatario; la citata sentenza di Cassazione 4511/06 evidenzia che "il baricentro si è spostato dalla qualità del soggetto (...) alla natura del danno e degli scopi perseguiti, cosicché ove il privato, che per sue scelte, incida negativamente sul programma imposto dalla PA, alla cui realizzazione egli è chiamato a

partecipare con l'atto di concessione di contributo, e l'incidenza sia tale da poter determinare uno sviamento dalle finalità perseguite, egli realizza un danno per l'ente pubblico (...)."

Queste esigenze consentono di regolamentare in qualche maniera l'autonomia imprenditoriale del beneficiario.

Se tali assunti risultano condivisibili, ne consegue anche che tale regolamentazione può essere impostata prescindendo dalla soglia dei valori di applicazione della normativa comunitaria in materia di appalti pubblici di servizi, ma tenendo comunque presenti alcuni principi interpretativi quali quelli, ad esempio, autorevolmente esposti nella *Comunicazione interpretativa della Commissione Europea* (2006/C179/02) pubblicata nella GURI C179 del 1/8/2006; si tratta in definitiva di assicurare e garantire il principio di trasparenza con il conseguente obbligo di garantire una pubblicità adeguata, attraverso forme diversificate nei mezzi (internet/portali istituzionali, mezzi di pubblicazione locali) e con contenuti – seppur chiari ed essenziali – comunque idonei a mettere in condizione le imprese di decidere se manifestare o meno il loro interesse alla procedura e con criteri di aggiudicazione imparziali e senza discriminazioni.

## CAPITOLO 2

### 2.1 Inquadramento generale

Vanno innanzitutto confermati alcuni riferimenti già presenti nell'attuale re-

golamentazione (ad esempio nella citata Circolare del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale n. 41/2003) o desunti per analogia dalla disciplina in materia di subappalti o dalla citata Comunicazione interpretativa della Commissione Europea.

Nell'attribuire gli incarichi a soggetti terzi (non intendendosi soggetti alla disciplina del subappalto le persone fisiche o lavoratori autonomi, così come opportunamente ribadito anche dal comma 12 lettera a) dell'art. 118 del Decr. Leg.vo n. 163/2006), gli Enti beneficiari dovranno rispettare la relativa normativa nazionale e comunitaria. Pertanto, gli Enti pubblici, nel caso in cui svolgano attività progettuali con ricorso a strutture esterne, dovranno comunque attenersi alla normativa sugli appalti pubblici di riferimento.

D'altro canto, in ragione di quanto premesso, neppure gli enti beneficiari/attuatori aventi natura privatistica possono procedere all'attribuzione (totale e/o parziale) di esecuzione delle attività

progettuali a soggetti terzi seguendo esclusivamente le procedure interne e di diritto privato.

### Definizione di soggetti terzi

Il soggetto terzo è colui che non ha partecipato alla stesura e all'ideazione del progetto, che non si identifica quindi né come soggetto proponente né come soggetto attuatore. In altre parole, il terzo è un soggetto giuridico (ad es. ente, associazioni di persone, società di persone, società di capitali, società consortile e cooperative) diverso dal beneficiario. Nell'accezione di soggetto giuridico, come già evidenziato, dobbiamo tenere sempre esclusi dalla categoria dei terzi le persone fisiche a cui il beneficiario del finanziamento conferisce specifici incarichi.

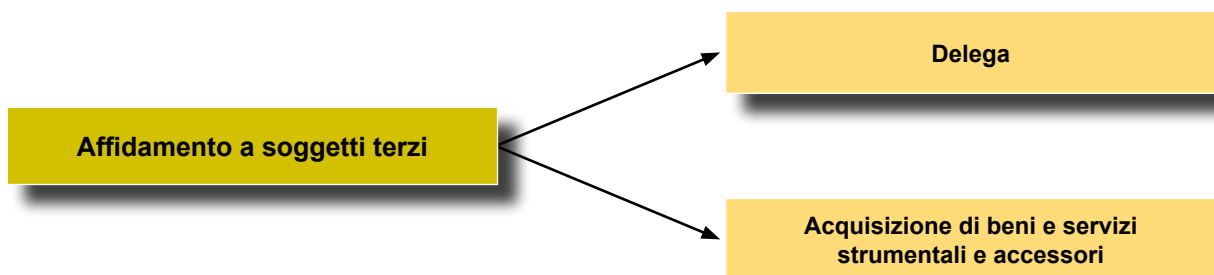
Esemplificando, non costituisce mai terzo: il soggetto beneficiario, i partners, gli associati (ATI/ATS/RTI), i consorziati, le imprese appartenenti allo stesso gruppo e le persone fisiche.

Il soggetto terzo dovrà possedere i requisiti e le competenze richieste dall'intervento e non potrà, a sua volta, rivolgersi ad altri soggetti nell'esecuzione, anche di parte, dell'attività. Responsabile a tutti gli effetti dell'intervento progettuale risulterà, in ogni caso, il soggetto beneficiario per tutte le attività affidate a terzi.

### Affidamento a soggetti terzi: classificazione, prescrizioni, specifiche clausole contrattuali

Si tratta di un ambito generale, a cui è possibile ricondurre tutte le ipotesi in cui il soggetto beneficiario per realizzare una determinata attività (o parte di essa) necessita di acquisire all'esterno, attraverso soggetti terzi, beni e servizi.

Nella categoria generale dell'affidamento a terzi (che possiamo considerare il *genus*) rientrano, ai fini di quanto qui interessa, sia le ipotesi di vera e propria "delega", sia le ipotesi di "acquisizione di beni e servizi strumentali e accessori" (*species*).



In linea generale si deve confermare, anche in relazione alla natura pubblica dei contributi, che gli affidamenti a sog-

getti terzi non possono avere ad oggetto o riguardare:

- attività che contribuiscono ad aumen-

tare il costo di esecuzione dell'operazione, senza alcun valore aggiunto proporzionato;

- accordi stipulati con intermediari o consulenti in cui il pagamento è espresso in percentuale del costo totale dell'operazione, a meno che tale pagamento sia giustificato dal beneficiario con riferimento all'effettivo valore dei servizi prestati.

Pertanto le suddette prescrizioni sono da considerarsi vincolanti e quindi non consentite e si prospetta la conseguente opportunità per le Amministrazioni/Autorità di Gestione di adottare alcune metodologie utili ad individuare uno o più *modelli di tracciabilità della spesa* volti ad indagare sulla determinazione ed individuazione degli elementi che hanno portato alla formazione del costo. I contratti stipulati tra ente beneficiario e soggetto terzo dovranno essere particolarmente dettagliati nell'oggetto, nei contenuti, nelle modalità di esecuzione delle prestazioni ed articolati per voci di costo.

Inoltre, sarebbe opportuno includere una clausola attraverso la quale i soggetti terzi si impegnano, all'evenienza, a fornire agli organi di revisione e controllo nazionali e comunitari tutte le informazioni necessarie relative alle attività oggetto dell'affidamento a terzi.

### Delega

In questa *species* è possibile ricondurre gli affidamenti a terzi riguardanti attività progettuali costituite da una pluralità di azioni/prestazioni/servizi organizzati, coordinati ed eseguiti aventi una relazione sostanziale con le finalità e gli obiettivi preordinati al progetto e

che hanno costituito elemento fondante della valutazione dell'interesse pubblico del progetto stesso. Si tratta, in buona sostanza, di attività/servizi/prestazioni aventi particolare rilevanza rispetto alle finalità ed agli interessi pubblici che hanno determinato la concessione e quindi l'attribuzione del finanziamento pubblico.

Da ciò deriva quanto segue:

1. il soggetto proponente deve, di norma, gestire in proprio le varie fasi operative;
2. per gestione in proprio si intende quella effettuata attraverso proprio personale dipendente o parasubordinato, ovvero mediante ricorso a prestazioni professionali individuali;
3. di norma la delega non è quindi consentita.

Qualsiasi deroga a tale ultimo principio deve essere preventivamente autorizzata dall'Amministrazione Pubblica referente o contenuta esplicitamente nel progetto.

Per sopraggiunti motivi, ed in casi eccezionali, la delega potrà anche essere autorizzata da parte dell'Amministrazione nel corso delle attività, purché preventivamente rispetto all'espletamento delle attività oggetto della stessa fornitura di beni e/o servizi.

In ogni caso l'autorizzazione alla delega deve essere supportata da rigorosa motivazione da ricondursi ai sottoelencati casi:

- per apporti integrativi specialistici di cui gli enti beneficiari non possono disporre in maniera diretta;

- per interventi formativi rivolti al personale dipendente, di cui siano titolari imprese non dotate di centro di formazione interno;

Il servizio/bene oggetto dell'affidamento dovrà, quindi, essere illustrato in modo analitico al fine di poterne valutare l'ammissibilità secondo le modalità che di seguito si preciseranno.

Non è comunque delegabile l'attività di direzione, coordinamento ed amministrazione dell'intervento formativo o progettuale nel suo complesso;

### Acquisizione di beni e servizi strumentali e accessori

Non rientra invece nella delega il caso (*species*) concernente l'affidamento a terzi di singole azioni/prestazioni/servizi aventi carattere meramente esecutivo, accessorio e strumentale rispetto alle finalità proprie e caratterizzanti il progetto.

In questi casi non è quindi necessaria, né richiesta, una preventiva autorizzazione da parte dell'Amministrazione referente.

In via esemplificativa e nei limiti previsti dai Regolamenti Comunitari, possono rientrare in questo ambito:

- noleggio di attrezzature;
- acquisto di spazi pubblicitari;
- spese connesse all'espletamento di corsi, convegni, mostre e altre manifestazioni;
- redazione di dispense;
- servizi fotografici;
- stampa, legatoria, litografia, riproduzione grafica e microfilmatura;

- traduzioni e interpretariato;
- facchinaggio, magazzinaggio e spedizioni;
- acquisto di materiale didattico;
- acquisto di cancelleria;
- acquisto di materiale di consumo per il funzionamento delle attrezzature degli uffici o degli automezzi;
- esecuzione di una o più prestazioni connesse con l'attività di segreteria/amministrazione/direzione quale la tenuta dei libri paga ovvero l'esecuzione di adempimenti tributari.

## CAPITOLO 3

### 3.1 Procedure di affidamento di beni e servizi a soggetti terzi

Ferme restando le prescrizioni sopra precisate, è opportuno, invece, in ragione di quanto motivato al capitolo 1 paragrafo 3, innovare ed integrare l'attuale disciplina nazionale e regionale prevedendo procedure di affidamento a terzi, ispirate a criteri di uniformità e trasparenza, nella prospettiva di rafforzare e garantire il principio della pubblicizzazione e della *par condicio* nei confronti di tutti i soggetti potenzialmente interessati alla fornitura del bene o servizio.

Ciò comporta alcuni oneri procedurali in capo al soggetto beneficiario che assumono gradualmente maggiore complessità a seconda del valore dell'affidamento; su questo aspetto, possono costituire un riferimento generale le disposizioni concernenti la disciplina

dei servizi sotto soglia comunitaria ed in economia (vd. artt. 124 e 125 del Decreto Leg.vo n. 163/2006 e la citata Comunicazione interpretativa della Commissione Europea (2006/C179/02) pubblicata nella GURI C179 del 1/8/2006), avendo ovviamente cura di non aggravare i Soggetti beneficiari con adempimenti persino più gravosi rispetto a quanto previsto da tale disciplina.

Scontata appare la premessa volta a ribadire il divieto di elusione da questa disciplina attraverso frazionamenti artificiosi; su tale aspetto deve porsi una specifica responsabilità in capo allo stesso Soggetto beneficiario e la possibilità di esercitare specifici poteri di indirizzo, controllo e di autotutela da parte dell'Amministrazione (Autorità di Gestione).

\* \* \*

Condividendo questa logica, in sede di partenariato Ministero del Lavoro/Regioni sono state individuate, sulla base di una proposta operativa del Ministero stesso, procedure distinte in funzione del valore dell'affidamento, costituenti un riferimento comune per le Autorità di Gestione FSE, le quali potranno comunque prevedere discipline più rigorose in conformità alle proprie procedure interne:

- **fascia finanziaria (valore di affidamento IVA esclusa) fino a € 20.000,00:** acquisizione diretta;
- **fascia finanziaria (valore di affidamento IVA esclusa) da € 20.000,01 a € 50.000,00:** consultazione di almeno tre operatori

qualificati e scelta del più conveniente (a seconda dell'oggetto dell'affidamento prezzo più basso oppure offerta economicamente più vantaggiosa), garantendo procedure trasparenti e documentabili, nel rispetto del principio di rotazione;

- **fascia finanziaria (valore di affidamento IVA esclusa) da € 50.000,01 a € 100.000,00:** consultazione di almeno cinque operatori qualificati e scelta del più conveniente (a seconda dell'oggetto dell'affidamento prezzo più basso oppure offerta economicamente più vantaggiosa), garantendo procedure trasparenti e documentabili, nel rispetto del principio di rotazione;
- **fascia finanziaria (valore di affidamento IVA esclusa) da € 100.000,01 a € 206.000,00:** previsione di un capitolato semplificato, di norma secondo il modello a procedura aperta contenente anche la griglia di valutazione; la scelta è di norma effettuata con il criterio economicamente più vantaggioso; pubblicazione dell'avviso sul sito dell'Ente e su almeno un quotidiano regionale e apertura delle offerte in seduta pubblica;
- **fascia finanziaria (valore affidamento) da € 206.000,01:** selezione del soggetto terzo con procedure ispirate ai principi del codice dei contratti pubblici.

# APPROFONDIRE CON FOP

a cura di Orsola Fornara e Elena Viscusi

**LEGGENDO...**



## Linee di indirizzo e criteri interpretativi dell'art. 3, commi 54-57, l. 244/2007, in materia di regolamenti degli enti locali per l'affidamento di incarichi di collaborazione, studio, ricerca e consulenza

Approvate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei Conti con la delibera n. 6 del 24 aprile 2008, le linee guida mettono a punto una serie di principi generali ed astratti che possono costituire una base omogenea di riferimento per tutte le Sezioni regionali della Corte, alle quali i Comuni trasmettono, come previsto dalla l. 244/2007, le norme regolamentari di loro competenza in materia di incarichi di collaborazione, studio, ricerca e consulenza a soggetti estranei all'amministrazione.

Tali principi prevedono l'obbligo per gli enti locali di regolamentare limiti, criteri e modalità di affidamento degli incarichi e di fissare un tetto di spesa annua. Incarichi e consulenze, inoltre, devono essere subordinati ad un documento programmatico approvato dal Consiglio dell'ente.

Il documento integrale è scaricabile da [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it), "Gli atti della corte", "Controllo", "Referto".

## Raccomandazione della Commissione del 10 aprile 2008 sulla gestione della proprietà intellettuale nelle attività di trasferimento della conoscenza delle università e di altre organizzazioni pubbliche di ricerca C(2008)1329

Obiettivo della Commissione europea è assistere gli Stati membri nello sviluppo di politiche e linee guida per la gestione della proprietà intellettuale e del trasferimento della conoscenza e la promozione dei risultati delle ricerche eseguite con finanziamenti pubblici, in modo da favorire la trasformazione delle ricerche in innovazioni di successo dal punto di vista commerciale o sociale. La Raccomandazione propone un Codice di comportamento che gli Stati membri e le istituzioni accademiche potrebbero usare come base per adattare le linee guida e le legislazioni nazionali in materia.

Il Codice è articolato in tre serie di principi: principi per la politica interna sulla proprietà intellettuale, principi per la politica sul trasferimento della conoscenza e principi per la ricerca collaborativa e a contratto. Per quanto riguarda questi ultimi, in particolare, la Commissione mira a massimizzare l'impatto commerciale e socioeconomico della ricerca e raccomanda che gli aspetti relativi alla proprietà intellettuale, ovvero la ripartizione dei diritti di proprietà intellettuale generati nell'ambito del progetto, l'individuazione dei diritti di proprietà intellettuale detenuti dalle parti prima dell'inizio del progetto e necessari per l'esecuzione del progetto o per la valorizzazione dei risultati, i diritti di accesso alle conoscenze nuove o preesistenti per tali scopi e la ripartizione degli utili, siano chiariti prima che il progetto di ricerca cominci o quanto meno nelle sue prime fasi.

Il documento è pubblicato sulla GUUE L 146 del 5.6.08 e scaricabile dall'indirizzo

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:146:0019:0024:IT:PDF>



## Codice contratti pubblici di lavori, servizi, forniture d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 aggiornato e ampliato con d.lgs. 31 luglio 2007, n. 113

La casa editrice DeGianni ha pubblicato questa edizione (3/2007) tascabile del Codice dei contratti pubblici relativi ai lavori, servizi e forniture (D.Lgs. 163/2006), aggiornata e ampliata con le recenti modifiche introdotte dal secondo Decreto correttivo, il D.Lgs. 31 luglio 2007, n. 113, completa delle tabelle riepilogative che permettono la rapida verifica della corrispondenza del nuovo articolato alla normativa precedente.

## LEGGENDO...



### Codice degli appalti pubblici e privati 2008. Disciplina statale, regionale e comunitaria lavori, forniture, servizi e settori esclusi

La decima edizione del codice, in questa edizione pubblicata da Il Sole 24 Ore Pirola a cura di Carlo Malinconico, comprende gli interventi correttivi relativi a lavori, servizi e forniture. Il quadro normativo è inoltre completato dal Regolamento di attuazione del Codice dei contratti. Sempre con riferimento alla normativa nazionale, sono inseriti il nuovo Regolamento per la soluzione delle controversie e le recenti modificazioni introdotte dalla legge finanziaria per il 2008. Nella nuova edizione, inoltre, la legislazione regionale si arricchisce con le regioni Calabria, Lazio, Liguria, Sardegna, Toscana. Infine, è stato aggiornato il contenuto della giurisprudenza e delle interpretazioni.

### L'impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. Disciplina, giurisprudenza e contenzioso

A cura di Aldo Piccoli ed edito dal gruppo editoriale Esselibri Simone, il volume tratta il tema dell'impiego pubblico, alla luce delle spinte alla modernizzazione, all'efficienza e alla semplificazione dell'apparato amministrativo pubblico che negli ultimi anni hanno reso indispensabile anche un ripensamento della gestione delle risorse umane. L'impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, terreno dove si intersecano normative e pronunce giurisprudenziali, ha subito interventi volti a privatizzarne la gestione, mirando nel contempo a realizzare una maggiore duttilità di impiego, formazione e crescita professionale, nonché un miglioramento delle relazioni con i cittadini e della qualità del servizio. L'ampliamento dei diritti dell'utenza ha, inoltre, incrementato il contenzioso interno ed esterno all'amministrazione, del quale il volume tiene conto trattando temi quali: rivendicazioni salariali, inquadramento e mansioni, infortuni e sicurezza sul lavoro, discriminazioni e mobbing, profili disciplinari e tutela dell'immagine della pubblica amministrazione.



### Seconda guida all'europrogettazione



Proponiamo la lettura di questo volume, di Giulia Manassero e Federico Mallone, edita dalla Fondazione Cassa di Risparmio di Torino, quale esempio di strumento di orientamento per gli operatori nel complesso mondo dei fondi comunitari a gestione diretta e indiretta. La guida, che completa una prima edizione specificatamente dedicata al mondo del *no profit*, fornisce aggiornamenti e approfondimenti su alcuni temi di interesse per le amministrazioni locali del Piemonte e della Valle d'Aosta, proponendosi come supporto all'attività innovativa e istituzionale degli enti locali. Il lavoro è articolato in due parti: la prima si concentra sulle azioni strutturali e sulla politica di coesione dell'Unione europea, con particolare attenzione ai documenti di programmazione che interessano il Piemonte e la Valle d'Aosta. Successivamente vengono illustrati i programmi comunitari a gestione diretta di maggiore interesse per enti e amministrazioni locali, raggruppati in tre categorie: il potenziamento delle reti e delle infrastrutture, lo sviluppo e l'integrazione sociale, le politiche per i giovani, la formazione e l'integrazione delle realtà locali in Europa. La guida, molto dettagliata, è corredata da strumenti operativi e esempi di successo e buone pratiche tratti dall'esperienza del nord-ovest dell'Italia e del resto d'Europa. E' scaricabile dall'indirizzo:

[www.fondazionecri.it/repository/EventiNews/News/Seconda\\_Guida\\_%20Europrogettazione.pdf](http://www.fondazionecri.it/repository/EventiNews/News/Seconda_Guida_%20Europrogettazione.pdf)

## NAVIGANDO...

**[eur-lex.europa.eu/it/index.htm](http://eur-lex.europa.eu/it/index.htm)**

EUR-Lex offre accesso gratuito al diritto dell'Unione europea e consente la consultazione della Gazzetta ufficiale dell'Unione europea che comprende in particolare: i trattati, il diritto derivato, la giurisprudenza e gli atti preparatori della legislazione. Sono fornite anche spiegazioni sugli strumenti che intervengono nella produzione legislativa comunitaria. Il contenuto della banca dati, aggiornato quotidianamente, risale alle origini della Comunità europea del carbone e dell'acciaio e consta di circa 2.300.000 documenti in numerose lingue (la copertura linguistica totale sarà estesa progressivamente a tutta l'interfaccia e all'intero contenuto; la lingua di *default* è l'inglese). Per lo più

si tratta di documenti pubblicati nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea e/o nella Raccolta della giurisprudenza della Corte di giustizia, ma la banca dati comprende anche altri documenti considerati pubblici dall'istituzione che li ha prodotti (es. il bilancio dell'Unione europea, i registri di istituzioni quali il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione).

**[www.rgs.mef.gov.it](http://www.rgs.mef.gov.it)**

Nel sito della Ragioneria generale dello Stato, tra le attività istituzionali (i cui contenuti sono accessibili dal menù verticale a sinistra, verso il fondo della schermata), segnaliamo quelle relative ai rapporti finanziari con l'Ue, di competenza dell'omonimo ispettorato generale Igrue. L'ispettorato mette a disposizione dell'utenza numerosa documentazione, come ad esempio le tabelle di monitoraggio degli interventi comunitari e il vademecum relativo al sistema nazionale di monitoraggio MonitWeb, le norme e i manuali relativi ai sistemi di gestione e controllo e alcune pubblicazioni quali: *Le politiche strutturali dell'Unione europea. L'attuazione in Italia, anno 2006*, pubblicazione che, al termine di ogni anno, espone lo stato della programmazione e dell'attuazione finanziaria degli interventi strutturali cofinanziati in Italia dai Fondi comunitari nell'ambito della Politica di coesione dell'Unione europea; il *Bollettino bimestrale del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie*, che riporta i movimenti finanziari del Fondo di rotazione; la *Situazione trimestrale dei flussi finanziari Italia-Unione europea* e la *Relazione annuale sui flussi finanziari Italia-Unione europea*, che espongono e analizzano l'andamento dei flussi finanziari tra l'Italia e l'Unione europea, rispettivamente per trimestre e per anno.

**[www.corteconti.it](http://www.corteconti.it)**

È il sito della Corte dei conti. La banca dati delle sentenze (aggiornata con cadenza settimanale) contiene tutti i provvedimenti adottati dalle Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti, a decorrere dal 1° gennaio del 2001 con l'esclusione dei provvedimenti adottati in camera di consiglio ed una selezione rappresentativa delle sentenze pubblicate dalle Sezioni a partire dal 1999. La banca dati contiene più di 144.000 provvedimenti e consente la consultazione per parola, organo emittente, data.

## NAVIGANDO...

**[curia.europa.eu/it/index.htm](http://curia.europa.eu/it/index.htm)**

È il sito della Corte di giustizia delle Comunità europee, composta da tre organi giurisdizionali: la Corte di giustizia, il Tribunale di primo grado e il Tribunale della funzione pubblica. Per ciascuno di essi è possibile scaricare i documenti che disciplinano il procedimento, le proposte di modifiche dei testi e i documenti di riflessione, nonché tutta la giurisprudenza, distinta per tribunale, dal 1953 ad oggi. Solo in francese sono, inoltre, disponibili: il Repertorio della giurisprudenza comunitaria che classifica le massime delle sentenze e delle ordinanze dei tre organi in sette argomenti (Comunità europea, Comunità europea del carbone e dell'acciaio, Comunità europea dell'energia atomica, Convenzione concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni, Pubblico impiego, Unione europea, Convenzione sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali) e l'Indice alfabetico per materia, che contiene le questioni giuridiche trattate nelle pronunce e le conclusioni degli avvocati generali.

**[www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it)**

Il sito della Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana permette l'accesso libero a tutte le Gazzette ufficiali pubblicate negli ultimi 60 giorni, consultabili nelle varie serie: Generale, Corte costituzionale, Comunità europee (per cui è disponibile solo il sommario), Regioni, Concorsi, parte seconda. Si può effettuare la ricerca o per singola gazzetta, scegliendo quella che interessa dall'elenco di quelle disponibili, o per singolo atto (ad es. inserendo gli estremi dell'atto, il tipo di provvedimento, l'ente emanante o parole presenti nel titolo e/o nel testo). Delle gazzette ufficiali più vecchie (si risale sino al 1988) è possibile consultare l'indice.

**[www.agenziaentrate.gov.it](http://www.agenziaentrate.gov.it)**

Informazioni e documenti a carattere economico-fiscale possono essere reperiti nel sito dell'Agenzia delle entrate. Dalla sezione Documenti si accede alla pagina Circolari e risoluzioni, da cui è possibile consultare appunto le circolari e le risoluzioni emanate dall'Agenzia suddivise per mese, nonché collegarsi al sito di Documentazione tributaria, servizio a cura della Scuola superiore dell'economia e delle finanze e in precedenza riservato agli operatori dell'amministrazione che, oltre alle circolari e risoluzioni (già da tempo online), mette a disposizione anche la normativa fiscale e la giurisprudenza.

## NAVIGANDO...



### [www.fmb.unimore.it](http://www.fmb.unimore.it)

Il sito accoglie le pagine della Fondazione Marco Biagi, di Adapt (Associazione per gli studi internazionali e comparati sul diritto del lavoro e sulle relazioni industriali) e del Centro studi internazionali e comparati Marco Biagi dell'università di Modena e Reggio Emilia, che promuovono studi e ricerche di diritto del lavoro, relazioni industriali, politiche di promozione dell'occupazione, realizzano iniziative di alta formazione e offrono attività di supporto alla didattica e alla ricerca scientifica, tra cui i commentari su differenti istituti introdotti o riformati dalla Legge Biagi, i contributi pubblicati sulla rivista Diritto delle relazioni industriali, oltre a numerose iniziative convegnistiche. Tra i servizi, molto aggiornato e ricco di informazioni e proposte di approfondimento è il Bollettino Adapt, newsletter elettronica settimanale di aggiornamento sui temi del lavoro e delle relazioni industriali.



**TRADUCENDO...**

## Bilateralità

Da un punto di vista teorico, gli enti bilaterali possono essere definiti come ambiti di azione finalizzati a fornire servizi e prestazioni alle parti sociali e dove i sindacati e le organizzazioni datoriali si incontrano per dialogare, risolvere problemi e prevenire il conflitto. La logica della bilateralità è ispirata al modello partecipativo e cooperativo e alle commissioni paritetiche che nascono nella metà degli anni '80, in contrapposizione al modello del conflitto. Di norma, quindi, gli organi direttivi e amministrativi sono equamente composti da rappresentanti delle organizzazioni sindacali e datoriali; le decisioni sono prese all'unanimità, cosa che se da un lato rallenta i processi decisionali al tempo stesso coinvolge attivamente tutti gli stakeholder. D'altronde questa modalità relazionale rispecchia la filosofia europea improntata a promuovere il dialogo sociale, policy parallela e trasversale a tutte le politiche europee, finalizzata a dare un forte impulso alle strategie di partenariato e di coinvolgimento dei diversi attori chiave.

Recentemente, l'articolo 2 del d.lgs. 276/03 ha definito gli enti bilaterali come organismi costituiti su iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative, quali sedi privilegiate per la regolazione del mercato del lavoro attraverso la promozione di una occupazione regolare e di qualità e l'intermediazione nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro; la programmazione di attività formative e la determinazione di modalità di attuazione della formazione professionale in azienda; la promozione di buone pratiche contro la discriminazione e per l'inclusione dei soggetti più svantaggiati; la gestione mutualistica di fondi per la formazione e l'integrazione del reddito; la certificazione dei contratti di lavoro e di regolarità o congruità contributiva; lo sviluppo di azioni inerenti la salute e la sicurezza sul lavoro; ogni altra attività o funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento.

Trovato su:

[http://www.agriform.org/doc\\_entebilaterale.asp](http://www.agriform.org/doc_entebilaterale.asp) Estratto da "Politiche formative e azione degli enti bilaterali nell'esperienza dell'artigianato" di Marco Manariti in *Formazione & Cambiamento*, Dicembre 2003 n. 24  
Decreto Legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Gazzetta Ufficiale n.235 del 09/10/2003)

## In house

L'espressione in house providing (usata per la prima volta in sede comunitaria nel *Libro Bianco sugli appalti* del 1998) identifica il fenomeno di "autoproduzione" di beni, servizi o lavori da parte della pubblica amministrazione: ciò accade quando quest'ultima acquisisce un bene o un servizio attingendoli all'interno della propria compagine organizzativa senza ricorrere a terzi tramite gara e dunque al mercato. Il modello si contrappone a quello dell'outsourcing, o contracting out (la c.d. esternalizzazione), in cui la sfera pubblica si rivolge al privato, demandandogli il compito di produrre e/o fornire i beni e servizi necessari allo svolgimento della funzione amministrativa.

La prima definizione giurisprudenziale della figura è fornita dalla sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee del 18 novembre 1999, causa C-107/98 – Teckal. In quella sede - in estrema sintesi - si è affermato che non è necessario rispettare le regole della gara in materia di appalti nell'ipotesi in cui concorrano i seguenti elementi:

- l'amministrazione aggiudicatrice esercita sul soggetto aggiudicatario un "controllo analogo" a quello esercitato sui propri servizi;
- il soggetto aggiudicatario svolge la maggior parte della propria attività in favore dell'ente pubblico di appartenenza.

In ragione del "controllo analogo" e della "destinazione prevalente dell'attività", l'ente in house non può ritenersi "terzo" rispetto all'amministrazione controllante ma deve considerarsi come uno dei servizi propri dell'amministrazione stessa: non è, pertanto, necessario che l'amministrazione ponga in essere procedure di evidenza pubblica per l'affidamento di appalti di

**TRADUCENDO...**

lavori, servizi e forniture.

*Trovato su:*

[http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/Giovagnoli\\_In\\_house.htm](http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/Giovagnoli_In_house.htm) a cura del Segretariato generale della giustizia amministrativa

**Sinallagma, sinallagmatico** Deriva dal greco “synallagma” = scambio, ed ha lo stesso tema di “synallassein” = commerciare, cambiare con un patto una cosa con un'altra. Nel diritto romano indicava un contratto bilaterale con il quale si stipulavano reciproci impegni fra le due parti, ed in particolare una convenzione come la vendita o il prestito, che prevedevano qualcosa di dato o di fatto attualmente.

Oggi, in diritto, il sinallagma rappresenta un elemento costitutivo implicito del contratto ad obbligazioni corrispettive, quello cioè nel quale ogni parte assume l'obbligazione di eseguire una prestazione (di dare o di fare) in favore delle altre parti contraenti esclusivamente in quanto tali parti a loro volta assumono l'obbligazione di eseguire una prestazione in suo favore. La corrispettività consiste dunque in un rapporto di condizionalità reciproca tra le prestazioni. Il sinallagma rappresenta il punto di equilibrio raggiunto dalle parti in sede di formazione del negozio giuridico nella congiunta volontà di scambiarsi diritti ed obbligazioni attraverso lo scambio di una prestazione con una controprestazione. In genere si distinguono due momenti del rapporto sinallagmatico: il sinallagma genetico, relativo al momento della nascita delle obbligazioni corrispettive, ed il sinallagma funzionale che attiene alla vita delle obbligazioni.

Un caso classico di contratto sinallagmatico è il contratto di compravendita, nel quale una parte si obbliga a corrispondere una quantità di denaro o di altro valore fungibile esclusivamente solo in quanto l'altra parte le trasferisce la proprietà di un bene o di un diritto; contemporaneamente, l'altra parte si determina a trasferire la proprietà di quanto negoziato solo in quanto l'altro contraente assume l'obbligo di pagare il prezzo. L'apparente duplicazione di concetti descrive in realtà il rapporto di condizionalità reciproca delle opposte prestazioni.

*Trovato su:*

[www.etimo.it](http://www.etimo.it)

[www.wikipedia.it](http://www.wikipedia.it)

**Onlus** L'acronimo sta per “organizzazione non lucrativa di utilità sociale” ed indica una categoria tributaria nella quale (ai sensi degli articoli 10 e seguenti del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460) possono rientrare associazioni, comitati, fondazioni, società cooperative e altri enti di carattere privato, con o senza personalità giuridica, i cui statuti o atti costitutivi, prevedono una serie di requisiti relativi al tipo di attività, alle finalità, che devono essere di solidarietà sociale, alla trasparenza gestionale e alla gestione economica, che non deve prevedere la distribuzione di utili e avanzi di gestione, alla organizzazione del vincolo associativo. La qualifica di onlus dà la possibilità di godere di alcune agevolazioni fiscali, previa iscrizione all'anagrafe unica delle onlus presso la Direzione regionale delle entrate competente per territorio. Alcune categorie di enti assumono automaticamente la qualifica di onlus: si tratta delle organizzazioni di volontariato iscritte nei registri regionali delle organizzazioni di volontariato, le ong, le cooperative sociali e i consorzi di cooperative sociali. Altri

**TRADUCENDO...**

enti hanno invece la possibilità di derogare al divieto di svolgere attività diverse da quelle previste tassativamente (sono le cosiddette onlus parziarie): gli enti ecclesiastici delle confessioni religiose con cui lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese e le associazioni di promozione sociale, le cui finalità assistenziali siano riconosciute dal Ministero dell'interno (art. 3 l. 25 agosto 1991, n. 287).

Sono tassativamente esclusi dalle onlus gli enti pubblici, le società commerciali diverse da quelle cooperative, le fondazioni bancarie, i partiti e movimenti politici, i sindacati e le associazioni dei datori di lavoro e di categoria.

*Trovato su:*

<http://it.wikipedia.org/wiki/ONLUS>

# FOP SEGNALA

a cura di Gianfranca Iorio, Arianna Fabrini e Chiara Poli

**DETTO E FATTO**



FOP SEGNALA



## Albo esperti

E' stato istituito, mediante avviso pubblico, un Albo di esperti di cui la Direzione Generale per le Politiche per l'Orientamento e la Formazione del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali possa avvalersi per l'affidamento di eventuali incarichi di collaborazione e consulenza.

Possono presentare domanda candidati in possesso di particolare e comprovata specializzazione universitaria che abbiano un'esperienza di almeno due anni in particolari aree tematiche indicate nell'Avviso.

Per procedere all'iscrizione ed avere ulteriori informazioni:

[www.lavoro.gov.it/Lavoro/Eurolavoro/SezioneEuropaLavoro/DGPOF/AlboEsperti/](http://www.lavoro.gov.it/Lavoro/Eurolavoro/SezioneEuropaLavoro/DGPOF/AlboEsperti/)

## Conferenza Fse in Slovenia

Gli scorsi 11 e il 12 giugno a Maribor si è svolta, sotto la Presidenza Slovena, la Conferenza Fse "Contributo all'integrazione dei giovani nel mercato del lavoro".

L'incontro, a cui hanno partecipato delegazioni di tutti gli Stati membri, inclusi rappresentanti delle parti sociali e di organizzazioni non governative, ha affrontato tre tematiche principali: "I giovani e il lavoro", "Migliore e maggiore istruzione", "Inclusione sociale".

Per maggiori informazioni <http://www.svlr.gov.si/en/>



## Convegno Carta di credito formativo-ILA

Si è svolto a Roma lo scorso 1 luglio, presso il centro Roma Eventi, il convegno "Carta di credito formativo individuale: sperimentazione italiana e prospettive di sviluppo", promosso dal Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali – Direzione Generale per le Politiche per l'Orientamento e la Formazione.

L'evento ha rappresentato la fase conclusiva di un processo di sperimentazione avviata da alcune Province e Regioni, della Carta di credito formativa, anche detta ILA (Individual Learning Account), che si configura come uno dei più innovativi strumenti di finanziamento della formazione a domanda individuale.

Per informazioni:

[www.lavoro.gov.it/Lavoro/Eurolavoro/SezioneEuropaLavoro/Eventi/ILA\\_Convegno.htm](http://www.lavoro.gov.it/Lavoro/Eurolavoro/SezioneEuropaLavoro/Eventi/ILA_Convegno.htm)

[www.cartacreditoformativo.it](http://www.cartacreditoformativo.it)



## IN AGENDA

### IncontroAziendeStudenti

IncontroAziendeStudenti, la fiera sul lavoro, la formazione e l'orientamento, ormai alla sedicesima edizione, aumenta i suoi appuntamenti annuali vistando due nuove città.

Oltre al consueto appuntamento di Vicenza (4 e 5 dicembre 2008), la manifestazione sarà organizzata per la seconda volta a Bologna (6 e 7 novembre 2008) e per la prima volta a Roma (22 e 23 gennaio 2009) e a Pordenone (30 e 31 ottobre 2008).

Per informazioni sugli appuntamenti in programma [www.incontroaziendestudenti.it](http://www.incontroaziendestudenti.it)



### Prima conferenza annuale ESPAnet Italia 2008

Si svolgerà ad Ancona, dal 6 all'8 novembre 2008, la prima conferenza annuale ESPAnet Italia "Le politiche sociali in Italia nello scenario europeo".

Obiettivo dell'incontro sarà quello di fare il punto sulla ricerca italiana in materia di politiche sociali e promuovere il raggiungimento dei principali obiettivi di ESPAnet Italia, rete di studiosi di politiche sociali che promuove il dibattito interdisciplinare sulle politiche sociali considerando tradizioni teoriche e metodologiche differenti allo scopo di una reciproca e fruttuosa contaminazione.

Per maggiori informazioni [www.espanet-italia.net](http://www.espanet-italia.net)

### Job&Orienta 2008

Dal 20 al 22 novembre prossimo, presso la Fiera Verona, si svolgerà la XVIII edizione della Mostra-Convegno Job & Orienta, promossa da VeronaFiere e Regione Veneto, con la collaborazione del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali e del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

La manifestazione, dedicata a servizi, percorsi e progetti relativi all'orientamento, la scuola, la formazione e il lavoro, è strutturata in due padiglioni: il primo dedicato al mondo dell'istruzione, che comprende le sezioni JOBScuola, JOBTouring, SocialeJOB e Vetrina Editoria, il secondo all'università, la formazione e il lavoro con le sezioni Pianeta Università, Arti, mestieri e professioni e TopJOB

Per informazioni <http://fair.veronafiere.it/joborienta/>



# NOTIZIARIO GLOCALE

a cura di Simona Pizzuti



*Secondo la visione glocal, il fondamento della società in ogni epoca è stata e continua ad essere la comunità locale. La glocalizzazione pone al centro della sua "filosofia" il patrimonio locale materiale ed immateriale della persona e del gruppo di appartenenza, non perdendo però mai di vista la relazione del micro con il macro.*

*Questa rubrica vuole dare spazio e visibilità tempestiva, al fine di stimolare la partecipazione ed incentivare l'adesione, a tutte quelle iniziative che, seppur pronte a recepire le suggestioni provenienti da un ambiente sempre più internazionale e mobile, sono tradotte rispetto alle esigenze del contesto locale, azioni realizzate dal territorio per il territorio.*

*I soggetti locali che intendano segnalare eventi ed iniziative rivolte al territorio possono inviare una e-mail al seguente indirizzo: [spizzuti@lavoro.gov.it](mailto:spizzuti@lavoro.gov.it), precisando nell'oggetto "FOP - Notiziario Glocale".*



## Progetto "Nuove forme di occupazione e orientamento nei territori rurali" - Comprensorio Alta Valsugana, Comunità Montana del Casentino e Comunità Montana dell'Alta Valtiberina, Comunità Montane del Fortore e dell'Alto Tammaro

Il territorio rurale rappresenta gran parte della superficie del nostro paese. Agli inizi del terzo millennio, la politica del lavoro deve rispondere sia ad esigenze di sviluppo economico, sia ad esigenze di valorizzazione e tutela delle identità culturali locali. Infatti, di fronte ai crescenti processi di globalizzazione che rischiano di impoverire le culture e le risorse locali con meccanismi che ne sopprimono i valori e le potenzialità di sviluppo, diventa necessario fare della ricerca uno strumento che coniughi le esigenze della politica e dell'etica.

Un'attività di orientamento organica e coordinata, che raccogliesse l'eredità economica e professionale del territorio rurale e, su questo, sensibilizzasse, informasse ed educasse le famiglie, i giovani, gli insegnanti, i portatori di interesse locali e coinvolgesse le istituzioni e gli enti locali, le associazioni e i centri giovanili e culturali, ha spinto il CNR-IBIMET a proporre al Ministero del Lavoro uno studio di metodi per la promozione di una cultura diffusa che agevolasse le attività di chi opera nell'orientamento e rendesse efficace ed efficiente l'organizzazione della formazione professionale.

Il progetto "Nuove forme di occupazione e orientamento nei territori rurali" ha studiato ed applicato sperimentalmente modelli di ricerca che permettano di orientare la cultura prevalente verso nuove forme di occupazione, che rispondano alle esigenze dei territori rurali.

Il progetto è ormai concluso ma risultati e maggiori informazioni possono essere reperite all'interno del portale [www.progettorientamento.it](http://www.progettorientamento.it).

Questa esperienza ha costituito il presupposto che ha permesso di delineare al CNR IBIMET una nuova proposta progettuale denominata "Percorsi di orientamento". L'obiettivo dell'azione è quello di favorire l'occupazione femminile nelle aree rurali puntando soprattutto sulla crescita dell'imprenditoria femminile quale strumento di valorizzazione dei territori rurali e di salvaguardia e tutela dei saperi e delle culture antiche legate all'artigianato locale.

Il progetto non è ancora partito ma sarà nostra cura darvene tempestiva notizia



### **Il progetto Carta di Credito Formativo - Arezzo, Grosseto, Livorno, Pistoia, Terni**

Promosso dal Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, il progetto ha l'obiettivo di offrire supporto alle Amministrazioni Provinciali che, a partire dal 2005, hanno sperimentato lo strumento "Individual Learning Account" (ILA), strumento largamente diffuso nell'Unione Europea per incentivare la formazione continua.

La Carta si inserisce in un contesto in cui le fasce deboli della popolazione sono in realtà coloro che meno accedono alla formazione. Tra i fattori che impediscono l'accesso alla formazione da parte di questi target vanno inclusi quelli connessi agli ostacoli di natura economica, alla mancanza di informazione ed alla debolezza di motivazioni.

L'esperienza realizzata dalle Regioni e dalle Province mostra come una politica mirata a sostenere la formazione a domanda individuale di target deboli consenta di raggiungere alti livelli di efficacia.

ILA o Carta di credito formativo individuale è una carta di credito prepagata che permette agli individui di ricevere un contributo economico a copertura, totale o parziale, dei costi sostenuti per un'attività formativa.

Il presupposto che muove il progetto è, da una parte, il riconoscimento della centralità del soggetto nella costruzione di un proprio percorso formativo e professionale, dall'altra la necessità di avere un'offerta formativa che possa essere personalizzata attraverso moduli formativi flessibili e cumulabili.

In Itali, questo strumento è generalmente rivolto a specifici target: disoccupati (diplomati; laureati; immigrati; con priorità trasversale per le donne) e/o titolari di contratti di lavoro atipici iscritti ai Centri per l'impiego della Provincia di residenza. Maggiori informazioni possono essere reperite sul sito del progetto [www.cartadicreditoformativo.it](http://www.cartadicreditoformativo.it).

Potrete trovare il riferimento al convegno finale del progetto, svoltosi a Roma il 1° luglio, nella rubrica "Detto Fatto" di questo numero.

# LA DG POF RISPONDE

a cura di Paola Patasce



*A partire da questo numero, la rivista Fop dedica uno spazio ai quesiti più rilevanti posti dall'utenza alla Direzione Generale per le Politiche per l'Orientamento e la Formazione del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali su argomenti relativi alle tematiche dell'orientamento e della formazione professionale.*

*Al fine di fornire un quadro il più possibile completo delle pronunce su questi temi, verranno pubblicate anche le risposte che, limitatamente alle questioni di competenza della DG POF, la Direzione Generale per le Attività Ispettive fornisce alle richieste di interpello avanzate al Ministero del Lavoro.*

*L'idea di pubblicare i pareri resi dall'Amministrazione Centrale nasce dalla volontà di offrire al lettore un agevole accesso ad approfondimenti e chiarimenti sulla corretta applicazione della normativa in vigore.*

## **Imposta di bollo sulle convenzioni dei tirocini formativi**

Si fa riferimento al quesito in oggetto, per fornire gli esiti dell'istruttoria condotta nell'ambito del Gruppo di lavoro istituito presso questa Direzione Generale con DD 212/VII/07 del 30 ottobre 2007.

Preliminarmente si osserva che i quesiti concernenti la materia fiscale e contributiva, dovrebbero essere indirizzati alle Amministrazioni competenti (Ministero dell'Economia e delle Finanze, Agenzia delle entrate, ecc.) che più pertinentemente possono esprimersi al riguardo.

In ogni caso, a seguito di approfondimento della normativa vigente e di specifiche casistiche, questa Divisione ha rilevato che, nel caso di Convenzioni di tirocini formativi stipulate tra Pubbliche Amministrazioni, è applicabile il regime di esenzione ai sensi dell'art. 16 dell'Allegato B del DPR n. 642 del 26/10/1972.

Poiché i casi di esenzione sono individuati esplicitamente dalla normativa vigente, si reputa che tutti i casi non espressamente elencati debbano essere assoggettati all'imposta di bollo. Riguardo all'onere dell'imposta, la normativa non identifica espressamente il soggetto passivo, ma l'art. 22 del DPR n. 642/1972 prevede che l'obbligo del pagamento del tributo ricada solidalmente sia su chi partecipa o ha interesse all'atto sia su chi accetta o fa uso dell'atto.

Nei rapporti con lo Stato, ai sensi dell'art. 8 del DPR citato, l'onere del tributo è integralmente trasferito a carico della controparte, a nulla valendo qualsiasi patto contrario.

F.to Il Direttore Generale Dr.ssa vera Marincioni

*Nota del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali – Direzione Generale per le Politiche per l'Orientamento e la Formazione Prot. 17/VII/0014071 del 14.05.2008*

*Quesito presentato dalla Camera di Commercio di Ancona*

## **Art. 9, D.Lgs. n. 124/2004 – tirocini di formazione ed orientamento – interpretazione dell'art. 7 lett. d) D.M. n. 142/1998**

L'Università degli Studi del Piemonte Orientale "A. Avogadro" ha avanzato richiesta di interpello per conoscere il parere di questa Direzione in merito alla corretta interpretazione dell'art. 7 lett. d) del D.M. n. 142/1998 in materia di tirocini formativi e di orientamento.

In particolare l'interpellante chiede di conoscere se il termine di dodici o ventiquattro mesi (nel caso di portatori di handicap) previsto per il periodo di tirocinio debba intendersi come periodo complessivo ovvero come periodo riferito ad ogni singolo corso di studi, sicché un soggetto possa effettuare un tirocinio in qualità di studente ed un successivo tirocinio in qualità di laureato.

Ulteriore quesito attiene al periodo entro il quale completare il tirocinio da parte di un soggetto laureato, atteso che la norma in esame prevede che lo stesso può essere svolto da laureati "nei diciotto mesi successivi al termine degli studi", senza esplicitare se i diciotto mesi debbano intendersi come termine ultimo per iniziare il tirocinio ovvero il termine entro il quale terminarlo.

Al riguardo, acquisito il parere della Direzione generale della Tutela delle Condizioni di Lavoro, si rappresenta quanto segue. Gli stages o tirocini disciplinati dall'art. 18 L. n. 196/1997 e dal D.M. n. 142/1996 hanno la finalità sia di realizzare momenti di alternanza fra studio e lavoro nell'ambito di processi formativi, sia di agevolare le scelte professionali mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro e sono svolti sulla base di apposite convenzioni stipulate tra soggetti promotori (enti bilaterali, associazioni sindacali, università e istituzioni scolastiche, centri di formazione professionale) e datori di lavoro. Alla convenzione deve essere allegato un progetto formativo e di orientamento contenente gli obiettivi e le modalità di svolgimento del tirocinio, il nominativo del tutor, la durata e il periodo di svolgimento, il settore aziendale di inserimento. Proprio in considerazione della centralità del progetto formativo e di orientamento si ritiene che nulla osta a che il soggetto espleti un periodo di tirocinio della durata di dodici o ventiquattro mesi in qualità di studente universitario ed un ulteriore periodo in qualità di laureato, purché il progetto allegato alla convenzione sia diverso per ciascun percorso formativo. Con riferimento al secondo quesito, relativo all'interpretazione del termine dei diciotto mesi successivi alla conclusione degli studi entro il quale concludere o iniziare il periodo di tirocinio, atteso lo spirito della legge, si ritiene che il termine in questione debba essere quello entro il quale dare inizio al tirocinio e non quello entro il quale completarlo.

F.to Il Direttore Generale Dott. Paolo Pennesi

*Nota del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali – Direzione Generale per le Attività Ispettive  
Prot. 25/1/0011166 del 08.08.2008  
Interpello n. 30/2008 avanzato dall'Università degli Studi del Piemonte Orientale "A. Avogadro"*

# Errata corrige

RETTIFICA A FOP, SERIE SPECIALE, ANNO 7, NUM. 3-4-5 “IL QUADRO STRATEGICO NAZIONALE 2007-2013”, CAP. IV – PROGRAMMI OPERATIVI PER MACROAREA GEOGRAFICA (PER GLI OBIETTIVI CONVERGENZA, COMPETITIVITÀ REGIONALE E OCCUPAZIONE, COOPERAZIONE TERRITORIALE EUROPEA), PAR. IV.3 – I PROGRAMMI OPERATIVI NAZIONALI, PAG. 248

La tabella pubblicata a pag. 248 è da leggersi come segue:

Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 Elenco dei programmi nazionali				
PON CONVERGENZA	PON FESR	PON FSE	PROGRAMMI NAZIONALI	FAS
Pon Sicurezza per lo Sviluppo*	X			
Pon Ambienti per l'apprendimento	X			
Pon Competenze per lo Sviluppo		X	Pnm Istruzione	X
Pon Ricerca e competitività*	X		Pnm Ricerca e competitività	X
Pon Reti e mobilità	X		Pnm Reti e mobilità	X
Pon Governance e Assistenza Tecnica	X			
Pon Governance e Azioni di Sistema		X	Pnm Governance AT e AS	X
PON COMPETITIVITA' REGIONALE E OCCUPAZIONE		PON FSE		
Pon Azioni di sistema		X		

\* Le azioni che rientrano nel campo di intervento del FSE saranno programmate, finanziate e attuate in conformità alla clausola di flessibilità di cui all'art. 34 del Regolamento (CE) n.1083/06.



# RICHIESTA ABBONAMENTO

L'abbonamento a FOP-Formazione Orientamento Professionale può essere attivato soltanto a favore di strutture pubbliche o private impegnate nell'attività di orientamento e formazione professionale dei lavoratori.

Le richieste di abbonamento vanno indirizzate a:

FOP - Formazione Orientamento Professionale  
 Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali – D.G. per le Politiche per l'Orientamento e la Formazione  
 Via Fornovo 8 - Pal. C  
 00192 Roma  
 tel. 06 46834238 fax 06 46834984 e-mail [ucofpldivi@lavoro.gov.it](mailto:ucofpldivi@lavoro.gov.it)

## Si chiede

Di ricevere regolarmente in abbonamento la rivista FOP-Formazione Orientamento Professionale al seguente recapito:

Nome \_\_\_\_\_ Cognome \_\_\_\_\_

Struttura \_\_\_\_\_

Tipo di attività svolta \_\_\_\_\_

Indirizzo \_\_\_\_\_

CAP \_\_\_\_\_ Città \_\_\_\_\_ Prov. \_\_\_\_\_

Tel. \_\_\_\_\_ Fax \_\_\_\_\_ Email \_\_\_\_\_

Il sottoscritto è consapevole che i dati personali forniti verranno utilizzati nel rispetto di quanto previsto dal D. Lgs 196/03 "Codice in materia di protezione dei dati personali", ed in particolare:

- che i dati conferiti verranno utilizzati ai soli fini dell'invio in abbonamento della rivista "FOP-Formazione Orientamento Professionale";
- che la mancata comunicazione dei suddetti dati renderà impossibile l'attivazione dell'abbonamento;
- che i propri dati potranno essere comunicati, per le sole finalità di cui sopra, a società incaricate dell'elaborazione dei dati degli abbonati e della stampa del relativo elenco per la spedizione in abbonamento postale;

Il sottoscritto è inoltre a conoscenza del diritto di accesso ai propri dati personali secondo quanto previsto dall'art. 7 del succitato D.Lgs 196/03, al fine di avere informazioni circa l'origine dei dati, la natura, la finalità e la logica del trattamento, i soggetti ai quali i dati possono essere comunicati, e al fine di ottenerne l'aggiornamento, la rettificazione, l'integrazione, ovvero la cancellazione, la trasformazione in forma anonima, il blocco.

Il responsabile del trattamento dei dati è il Direttore Generale pro tempore del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali – Direzione Generale per le Politiche per l'Orientamento e la Formazione, il cui nome è consultabile sul sito [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it).

Data e firma