

Ufficio Studi CODAU

"Documento redatto con il contributo dei componenti dell'Ufficio Studi e VALIDATO dal Comitato Scientifico del Codau".

ANALISI SINTETICA E COMMENTO DELLA LEGGE N. 228/2012 (LEGGE DI STABILITÀ PER L'ANNO 2013)

In data 24 dicembre 2012 è stata approvata definitivamente dal Parlamento la legge n.228/2012 (*Legge di stabilità 2013*)¹ pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n.302 (Supplemento ordinario n.212) il 29 dicembre 2012 che entrerà in vigore il 1° gennaio del 2013 (ad eccezione dei commi 98, 99, 100, 426 e 477 che sono entrata in vigore il 29/12/2012). Ecco il link del testo http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2012-12-29&atto.codiceRedazionale=012G0252

Anche questa legge incide sul funzionamento interno delle università poiché il legislatore è intervenuto emanando norme che, direttamente e indirettamente, influiranno sugli Atenei. Si evidenzia inoltre che ci si trova di fronte ad un testo complesso composto da un unico articolo e da ben 561 commi derivanti dall'accelerazione dei lavori parlamentari e dalla solita tecnica del maxi emendamento finale. Inoltre la legge racchiude il c.d. *decretone* di fine anno "mille proroghe" con la tecnica del riferimento alle innumerevoli tabelle allegate e con il meccanismo della fonte normativa di secondo grado che può spostare ulteriormente il termine.

Passando all'analisi che ci riguarda, occorre qui stabilire che tipo di riflessi, in concreto, avrà la legge di stabilità 2013 sul sistema universitario italiano in considerazione del complesso quadro normativo e dell'incidenza sulle attività concrete degli atenei.

Il commento alla legge di stabilità ci consente anche di soffermarci su alcuni articoli del **Decreto Legge n.179/2012** convertito **nella legge n.221/2012** <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2012-12-17:221> (*Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese*) pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n.294/2012 (Supplemento ordinario n.208) per i rilevanti impatti che possono produrre sulle attività delle amministrazioni e anche delle università.

¹ La legge di stabilità è la vecchia Legge finanziaria; per una maggiore e puntuale comprensione di cosa sia e di cosa si occupi la legge di stabilità, si rimanda al sito della Ragioneria Generale dello Stato.

SOMMARIO

- Commi 98-101** (Applicazione della sentenza n.223/2012)
- Comma 102-104** (Particolari diplomi accademici e accesso ai pubblici concorsi)
- Commi 116** (Fabbisogno delle Università)
- Commi 138 1-quater, quinquies** (Acquisto di immobili e locazioni)
- Commi 141-142-143-165** (Limiti all'acquisto di beni mobili, arredi e autovetture)
- Commi 146-147-148** (Limiti alle consulenze informatiche e divieto rinnovo contratti art.7 comma6 dlgs 165/2001)
- Commi 149-157** (Consip e Mercato elettronico)
- Commi 324-335** (Disposizioni in materia di fatturazione)
- Comma 339** (Congedi parentali)
- Comma 388** (Proroga dei termini e dei regimi giuridici)
- Comma 389** (Commissioni per l'abilitazione scientifica nazionale)
- Comma 400** (Contratti di lavoro a termine nelle pubbliche amministrazioni)
- Comma 401** (Modifiche al testo unico sul pubblico impiego)
- Comma 404** (Utilizzabilità delle risorse derivanti da cessazioni)
- Comma 418** (Proroga termine art.1 comma 32 legge n.190/2012)

I **commi 98-101** ripresentano il contenuto del D.L. 29 ottobre 2012, n. 185 in attuazione della sentenza della Corte costituzionale n. 223 dell'11 ottobre 2012, abrogando, a decorrere dal 1 gennaio 2011, l'articolo 12, comma 10, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito dalla L. 30 luglio 2010, n. 122), con ciò ripristinando la piena applicazione dei regimi di trattamento di fine servizio (comunque denominati) già vigenti per i dipendenti pubblici anteriormente al 1° gennaio 2011.

L'articolo 12, comma 10, del D.L. n.78/2010, applicava a tutti i dipendenti delle pubbliche amministrazioni con effetto sulle anzianità contributive maturate dal 1° gennaio 2011, seppur con il principio del *pro-rata temporis*, il regime del trattamento di fine rapporto (TFR) di cui all'articolo 2120 del codice civile, in sostituzione dei trattamenti di fine servizio (TFS) e delle indennità; equipollenti (vedi infra) relative ai trattamenti di fine servizio comunque denominati, in tutti i casi in cui tale trattamento non sia già regolato in base all'articolo 2120 c.c. (e cioè per tutti i dipendenti assunti entro il 31 dicembre 2000 i quali non abbiano optato per il TFR stesso).

Nel settore pubblico, il lavoratore subordinato ha diritto, all'atto della cessazione dal servizio, ad un trattamento di fine servizio/rapporto. Fino all'emanazione del DPCM 20 dicembre 1999, che ha introdotto per i nuovi assunti il Trattamento di Fine Rapporto (TFR), era liquidata

l'indennità premio di fine servizio ai dipendenti degli enti locali e l'indennità di buonuscita ai dipendenti statali.

I Trattamenti di Fine Servizio si differenziano dal TFR sia per le modalità di calcolo della prestazione (calcolata sull'ultima retribuzione), sia per il loro finanziamento, caratterizzato anche da una contribuzione del lavoratore alla quale si aggiunge quella dell'amministrazione statale o dell'ente locale. Questi versano la somma totale dovuta, per poi riprendere (rivalendosi) la parte obbligatoria dovuta dal dipendente.

L'indennità di fine servizio è pari ad 1/15 dell'80% della retribuzione contributiva degli ultimi 12 mesi di servizio per ogni anno di servizio maturato, comprensiva dell'indennità integrativa speciale (cioè l'indennità di contingenza).

L'indennità di buonuscita è pari a tanti dodicesimi dell'80% dell'ultimo trattamento retributivo, dell'indennità integrativa speciale (nella misura del 60%), della tredicesima mensilità, per quanti sono gli anni utili (periodi di servizio resi = con iscrizione al fondo, riscattati, nonché quelli relativi ad anzianità di servizio convenzionali, la cui copertura previdenziale è prevista da apposite disposizioni legislative), computando come an= no intero la frazione di anno superiore a sei mesi (quella uguale o inferiore = si trascura).

La norma di ripristino riguarda (secondo anche quanto riportato nella circolare INPDAP n. 17/2010):

- 1) i dipendenti pubblici assunti a tempo indeterminato entro il 31 dicembre 2000, in quanto quelli assunti in data successiva rientravano già integralmente nel regime del trattamento di fine rapporto di cui all'articolo 2120 c.c.;
- 2) il personale in regime di diritto pubblico di cui all'articolo 3 del D.Lgs. 165/2001, a prescindere dalla data di assunzione.

Si segnala, al riguardo, che l'INPDAP aveva interpretato il comma 10 nel senso che esso modificava, per i dipendenti in oggetto, esclusivamente i criteri di calcolo del trattamento di fine servizio, ma non la relativa contribuzione obbligatoria del 2,5% (*l'INPDAP, infatti, con la circolare n. 17 dell'8 ottobre 2010 ha sottolineato che "poiché la disposizione indica chiaramente che l'ambito di applicazione è costituito esclusivamente dal "computo dei trattamenti di fine servizio">> le nuove regole non mutano la natura delle prestazioni in esame, che rimangono trattamenti di fine servizio"*).

Nell'ambito della contribuzione restava quindi applicata, nei vari regimi, l'aliquota del cd. contributo di rivalsa, pari al 2,5% a carico del dipendente, di cui all'articolo 37= del D.P.R. 1032/1973 (per i dipendenti dello Stato) e all'articolo 11 del= la L. 152/1968 (per il personale degli Enti locali ecc.).

Con la sentenza n. 223 dell'11 ottobre 2012, la Corte costituzionale ha dichiarato illegittimo il comma 10 dell'articolo 12 del D.L. 78/2010, nella parte in cui non ha escluso l'applicazione, a carico del dipendente, del contributo di rivalsa, pari al 2,5%. Secondo la Corte, il comma 10, nel disporre (sia pure in base al criterio del *pro-rata temporis*) il calcolo del trattamento di fine servizio secondo i medesimi parametri vigenti per i dipendenti privati, avrebbe dovuto, contestualmente, escludere la forma di contribuzione a carico dei dipendenti pubblici - non essendo essa prevista per i dipendenti privati. La mancata soppressione della rivalsa, secondo la Corte, concreta una violazione dei principi di eguaglianza e di tutela della retribuzione, di cui agli artt. 3 e 36 della Costituzione.

I trattamenti di fine servizio, comunque denominati, già liquidati in base alla disciplina ora abrogata, vengono quindi riliquidati d'ufficio entro un anno dall'entrata in vigore della legge in esame (comma 98). In ogni caso, non si provvede al recupero, a carico del dipendente, delle

eventuali somme già erogate in eccedenza (si suppone nell'ipotesi in cui il criterio del *pro rata temporis* abbia determinato una liquidazione di importo superiore a quello derivante dall'applicazione dei regimi ripristinati).

Quindi, trovano di nuovo applicazione sia le modalità di finanziamento delle gestioni previdenziali che erogano i trattamenti di fine servizio (attraverso le aliquote contributive stabilite a carico del datore di lavoro e del lavoratore), sia le modalità di computo basate sulla retribuzione percepita al momento della cessazione dal servizio previgenti al 1° gennaio 2011.

Gli oneri derivanti dalla disposizione in esame sono pari ad 1 milione di euro per il 2012, 7 milioni di euro per il 2013, 13 milioni di euro per il 2014 e 20 milioni di euro a decorrere dal 2015 .

Il comma 99 dispone che i processi pendenti aventi ad oggetto la restituzione del contributo del 2,50% sono estinti di diritto.

L'estinzione è dichiarata dal giudice con decreto, anche d'ufficio. Le sentenze già emesse restano prive di effetti, con esclusione di quelle passate in giudicato.

Riguardo alle spese dei processi in oggetto, si deve intendere che trovi applicazione l'ultimo comma dell'articolo 310 del codice di procedura civile, in base al quale le spese del processo estinto restano a carico delle parti che le abbiano anticipate. E' peraltro da ricordare, circa i profili applicativi di tale previsione, che sull'oggetto delle domande giudiziali - cioè, sulla restituzione della contribuzione concernente la rivalsa summenzionata e sulla disapplicazione, per il futuro, della medesima rivalsa - è intervenuta - in senso favorevole ai richiedenti in giudizio - la richiamata sentenza della Corte costituzionale.

Il comma 100 fa salvi gli atti e i provvedimenti adottati nonché gli effetti prodotti e i rapporti giuridici sorti sulla base del richiamato D.L. 185/2012.

Il comma 101 dispone che i precedenti commi entrano in vigore il giorno stesso della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale (29 dicembre 2012).

I commi 102-104 dispongono in materia di equipollenze di alcuni titoli di studio rilasciati dalle istituzioni facenti parte del sistema dell'alta formazione e specializzazione artistica e musicale per l'accesso alle qualifiche funzionali del pubblico impiego. In particolare il comma 102 definisce un sistema di equipollenze fra i diplomi accademici di primo e di secondo livello rilasciati dalle istituzioni AFAM e, rispettivamente, i diplomi di laurea e di laurea magistrale appartenenti ad alcune classi.

Quadro normativo

L'Accademia nazionale di arte drammatica e gli Istituti superiori per le industrie artistiche (ISIA), nonché, con la trasformazione in Istituti superiori di studi musicali e coreutici, Accademia nazionale di danza e gli Istituti musicali pareggiati costituiscono il sistema dell'alta formazione e specializzazione artistica e musicale (AFAM).

Le istituzioni istituiscono e attivano corsi di formazione - ai quali si accede con il possesso del diploma di scuola secondaria di secondo grado -, nonché corsi di perfezionamento e di specializzazione e perfezionamento, di specializzazione e di formazione alla ricerca in campo artistico e musicale.

In attuazione, il DPR n. 132/2003 ha indicato i criteri per l'adozione degli statuti e per l'esercizio dell'autonomia regolamentare, mentre il DPR n. 212/2005 ha determinato i criteri generali per gli ordinamenti didattici (basati sul sistema dei crediti formativi accademici, analoghi ai crediti formativi universitari), nonché la tipologia dei titoli di studio. L'offerta formativa delle istituzioni è articolata in corsi di vario livello afferenti alle scuole.

Inoltre, il medesimo DPR 212/2005 ha disciplinato, all'art. 5, l'ordinamento didattico generale. In particolare, al co. 3, ha previsto che, in prima applicazione, i corsi di primo livello, con esclusione dei corsi di didattica finalizzati alla formazione degli insegnanti, fossero istituiti nelle scuole individuate mediante trasformazione dei

corsi attivati anche in via sperimentale. Il co. 4 dello stesso articolo ha, invece, disposto che, fino all'adozione del regolamento previsto dall'art. 2, co. 7, della L. 508 del 1999, concernente i criteri generali per l'istituzione e l'attivazione dei corsi, oltre che gli ordinamenti didattici e la programmazione degli accessi, i corsi di secondo livello sono attivati esclusivamente in via sperimentale, su proposta delle istituzioni, con decreto ministeriale, sentito il Consiglio nazionale per l'alta formazione artistica e musicale (CNAM).

Ai sensi dell'art. 2, co. 5, della L. 508/1999, ai titoli rilasciati dalle Istituzioni AFAM si applica la disposizione prevista dalla riforma degli ordinamenti didattici universitari in base alla quale con DPR, adottati su proposta del MIUR, di concerto con i Ministri interessati, possono essere individuati i livelli funzionali del pubblico impiego e le attività professionali per accedere ai quali sono richiesti i titoli di studio previsti dalla medesima legge di riforma. Lo stesso co. 5 ha previsto che, con DPCM, adottato su proposta del MIUR, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica, previo parere del CNAM, sono dichiarate le equipollenze tra i titoli di studio rilasciati dalle Istituzioni AFAM e i titoli di studio universitari al fine esclusivo dell'ammissione ai pubblici concorsi.

In seguito, peraltro, l'art. 6 del D.L. 212/2002 (L. 268/2002) ha novellato l'art. 4 della L. 508/1999, concernente la validità dei titoli rilasciati dalle istituzioni AFAM secondo l'ordinamento previgente alla data di entrata in vigore della legge, disponendo la loro equiparazione alle lauree di cui al D.M. n. 509/1999 (dunque, ai titoli di studio universitari di "primo livello"), purché conseguiti da soggetti in possesso del diploma di istruzione secondaria di secondo grado, ai fini dell'accesso ai pubblici concorsi (co.3-bis).

Il **comma 116** dispone in materia di fabbisogno finanziario delle università e dei principali enti di ricerca vigilati dal MIUR per il triennio 2013-2015. In particolare si prevede che per il triennio 2013-2015 continuano ad applicarsi le disposizioni recate dalla L. 296 del 2006 (L. finanziaria 2007, art. 1, commi 637, 638, 639, 640 e 642), relative ai criteri di determinazione annuale del fabbisogno finanziario delle università e dei principali enti pubblici di ricerca vigilati dal MIUR. In sostanza il sistema universitario concorre alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica. Il fabbisogno determinato a consuntivo nell'esercizio precedente è incrementato del 3% (art. 1, co.637, L. 296/2006). Tale fabbisogno è incrementato degli oneri contrattuali del personale riguardanti competenze arretrate (art. 1, co. 642, L. 296/2006).

Il comma 637 citato demanda, inoltre, al Ministro dell'università e della ricerca la determinazione annuale del fabbisogno per ciascun ateneo, previo parere della Conferenza dei rettori delle università italiane,

Si ricorda che il fabbisogno di un ente può essere definito come la differenza tra le spese e le entrate proprie (totale delle entrate al netto di quelle che provengono direttamente o indirettamente dal bilancio statale).

Il **comma 138** interviene modificando una recente normativa, il DL 98/2011 convertito con modificazioni dalla L. 111/2011 recante "Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria"² che, relativamente all'articolo 12 aveva visto l'emanazione di un connesso Decreto ministeriale del 16.03.2012 e di una circolare ministeriale del 04.06.2012 esplicitiva delle modalità di presentazione e approvazione dei piani di investimento previsti dalla normativa. Il citato DM del 16.03.2012 recava la disciplina di dettaglio e indicava le operazioni "rilevanti" e quelle "neutre" (art. 2 comma 7 e all. 1). Per il citato DM, le disposizioni del previgente art. 12 del DL 98/2011 non si applicavano "alle procedure di vendita e di acquisto in corso, avviate in forza di previgenti norme o per effetto di delibere assunte, entro il 31 dicembre 2011, dai competenti organi dei predetti enti e che individuino con esattezza i compendi immobiliari oggetto delle operazioni".

La legge di stabilità conferma l'impostazione data nel 2011 per il triennio 2012-2014 ma, per gli anni 2013 e 2014, introduce norme maggiormente restrittive.

La normativa riguarda, per il 2013, l'acquisto oneroso della proprietà di immobili e la locazione passiva di immobili mentre, per il 2014, solo l'acquisto oneroso della proprietà di

² La legge citata è stata oggetto di organico commento analitico da parte dell'Ufficio Studi, consultabile all'indirizzo http://www.codau.it/ufficio_studi/file_ufficio/392//Ufficio_Studi_111_2011_finale.pdf

immobili. La normativa, salvo il comma 1-ter, si applica alle Università incluse nell'Elenco allegato al conto economico consolidato redatto dall'ISTAT.

Seguendo l'ordine dei commi, il 1-bis e 1-ter disciplinano la situazione dal 2014 (il comma 1-ter non si applica alle Università), il 1-quater disciplinano la situazione per l'anno 2013 e i commi 1-quinques e 1-sexies disciplinano le eccezioni al comma 1-quater.

Dal 2014, le PP.AA. (incluse le Università) per procedere all'acquisto oneroso della proprietà di immobili, dovranno:

- rispettare i saldi strutturali di finanza pubblica;
- addurre la documentata indispensabilità e indilazionabilità dell'acquisizione, attestata dal responsabile del procedimento;
- dimostrare la congruità del prezzo mediante attestazione dell'Agenzia del demanio, previo rimborso delle spese fatto salvo quanto previsto dal contratto di servizi.

Il decreto di approvazione, di natura non regolamentare, sarà emanato dal Ministro dell'economia e delle finanze a seguito della verifica di ciascuno dei punti previsti tenendo conto degli obiettivi di finanza pubblica contenuti nel Documento annuale di economia e finanza (DEF)³.

L'attuazione del comma 1-bis è rimessa ad un apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della Legge.

Nel 2013, le PP.AA. individuate (**incluse le Università**) non possono procedere all'acquisto oneroso della proprietà di immobili e possono procedere ad acquisire immobili in locazione passiva solo qualora si tratti di rinnovi di contratti, ovvero la locazione sia stipulata per acquisire, a condizioni più vantaggiose, la disponibilità di locali in sostituzione di immobili dismessi ovvero per continuare ad avere la disponibilità di immobili venduti (**comma 1-quater**).

Restano escluse dal divieto le operazioni di acquisto di immobili già autorizzate con il decreto previsto dal comma 1, in data antecedente a quella di entrata in vigore del presente decreto (*retius: Legge*). Dal 2014 le operazioni di acquisto con le predette finalità saranno assoggettate alla disciplina del comma 1-bis.

Restano parzialmente escluse dal divieto del comma 1-quater le operazioni di acquisto (non quelle di locazione passiva) di immobili destinati a soddisfare le esigenze allocative in materia di edilizia residenziale pubblica per le quali sussiste solo il rispetto dei saldi strutturali di finanza pubblica e le finalità di contenimento della spesa pubblica ⁴(*comma 1*), secondo quanto stabilito dal comma 1-quinques. Dal 2014 le operazioni di acquisto con le predette finalità saranno assoggettate alla disciplina del comma 1-bis.

Per le Università, restano infine escluse dal divieto del comma 1-quater le operazioni di acquisto oneroso (non quelle di locazione passiva) di immobili relative agli investimenti connessi agli interventi speciali volti alla promozione dello sviluppo economico e della coesione sociale e territoriale; rimozione degli squilibri "economici, sociali, istituzionali e amministrativi del Paese"; di promozione dell'effettivo esercizio dei diritti della persona, ex articolo 119, quinto comma della Costituzione, finanziati con risorse aggiuntive ex Dlgs. 88/2011, secondo quanto stabilito dal comma 1-sexies. Dal 2014 le operazioni di acquisto con le predette finalità saranno assoggettate alla disciplina del comma 1-bis.

Tale Decreto legislativo definisce le modalità per la destinazione e l'utilizzazione di risorse aggiuntive, nonché per l'individuazione e l'effettuazione di interventi speciali, al fine di

³ Il DEF è consultabile sul sito del MEF al seguente indirizzo: <http://www.tesoro.it/doc-finanza-pubblica/def/2012/>

⁴ L. 560/1993 Art. 1: Sono alloggi di edilizia residenziale pubblica, soggetti alle norme della presente legge, quelli acquisiti, realizzati o recuperati, ivi compresi quelli di cui alla *legge 6 marzo 1976, n. 52*, a totale carico o con concorso o con contributo dello Stato, della regione o di enti pubblici territoriali, nonché con i fondi derivanti da contributi dei lavoratori ai sensi della *legge 14 febbraio 1963, n. 60*, e successive modificazioni, dallo Stato, da enti pubblici territoriali, nonché dagli Istituti autonomi per le case popolari (IACP) e dai loro consorzi comunque denominati e disciplinati con legge regionale.

promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale e territoriale, di rimuovere gli squilibri economici, sociali, istituzionali e amministrativi del Paese e di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona. Gli interventi individuati ai sensi del citato Decreto legislativo sono finalizzati a perseguire anche la perequazione infrastrutturale.

Con riferimento al contenimento delle locazioni passive si ricorda che l'articolo 3 del D.L. n. 95 del 2012 (c.d. "spending review") ha introdotto disposizioni volte a razionalizzare gli spazi utilizzati dalle pubbliche amministrazioni per scopi istituzionali, nonché a contenere la spesa per locazioni passive. In particolare, per i contratti di locazione passiva delle pubbliche amministrazioni per gli immobili ad uso istituzionale è disposta la sospensione per il triennio 2012-2014 degli adeguamenti Istat e la riduzione del 15 per cento del canone dal 1° gennaio 2015. È introdotto, inoltre, un parametro di riferimento per gli spazi ad uso ufficio e addetti a cui le pubbliche amministrazioni devono adeguarsi. Al fine di ridurre le locazioni passive si favorisce, inoltre, l'utilizzo da parte delle amministrazioni pubbliche di immobili di regioni ed enti locali a titolo gratuito, in condizione di reciprocità, e di immobili degli enti pubblici non territoriali a canoni agevolati. Sono inoltre previste specifiche e stringenti condizioni per il rinnovo dei rapporti di locazione: disponibilità delle risorse finanziarie necessarie per il periodo di durata del contratto di locazione; permanenza delle esigenze allocative all'esito dei piani di razionalizzazione nonché di quelli di riorganizzazione e accorpamento delle strutture.

I **commi 141-142-143** prevedono per le amministrazioni pubbliche una serie di limiti alle spese per il biennio 2013-2014 con riferimento all'acquisto di beni mobili e arredi nonché il divieto di acquisto di autovetture e di stipula di contratti di leasing aventi ad oggetto autovetture. In particolare il **comma 141** prevede che, ferme restando le misure di contenimento della spesa già previste dalla normativa vigente, le pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione e le Autorità indipendenti (inclusa la CONSOB) non possano effettuare, negli anni 2013 e 2014, spese per l'acquisto di mobili e arredi in misura superiore al 20 per cento della spesa sostenuta in media negli anni 2010 e 2011 per quei beni. La norma è di carattere generale ed è di difficile applicazione in considerazione anche della difficoltà di definire con esattezza il contenuto.

Se si guarda la relazione tecnica al provvedimento, si legge che gli stanziamenti di bilancio riferiti ai ministeri riguardo le spese per l'acquisto di mobili e arredi, in generale, sono ricompresi nell'ambito di capitoli che riguardano diverse tipologie di spesa, quali, ad esempio, quelle per acquisto di attrezzature e apparecchiature non informatiche, di mobilio e di dotazioni librerie, nonché spese per attrezzature tecniche - materiali ed infrastrutture occorrenti per i servizi tecnici e per il servizio. Sul punto la relazione tecnica evidenzia che i relativi stanziamenti di ciascun ministero per il biennio 2013-2014, al netto delle riduzioni di cui all'articolo 7 del D.L. n. 95/2012, sono stati posti annualmente a confronto con le rispettive percentuali relative all'acquisto di mobili ed arredi, valutate in sede di prima approssimazione utilizzando le informazioni disponibili dai codici gestionali relativi all'acquisto di mobili, desumibili dagli ordinativi di pagamento emessi e pagati nel periodo 2010- 2011. In base a tale criterio di valutazione, la relazione tecnica individua una quota degli stanziamenti destinabile all'acquisto di mobili ed arredi per i ministeri corrispondente a circa 7 milioni. L'80 per cento di tale quota, che dovrebbe corrispondere all'ammontare minimo dei presumibili risparmi, è stimabile pertanto in circa 5,6 milioni annui, tenuto anche conto che i corrispondenti valori indicati dalle amministrazioni, desunti dai dati di budget consuntivati, risulterebbero mediamente di ordine superiore. Peraltro in via prudenziale la relazione tecnica afferma che la stima di massima può essere al momento valutata in un risparmio di 5 milioni di euro. Si evidenzia che nessun riferimento è previsto alle altre amministrazioni e in particolare alcun riferimento alle università.

Per un'individuazione dei "mobili" e degli "arredi" si può ricorrere alle definizioni comuni codificate dall'Unione Europea in materia di contratti di appalto per la fornitura di BENI⁵ e utilizzate per gli acquisti sopra la soglia di rilievo comunitario.

Per il CPV sono "Mobili": Mobili, Mobili vari, Mobili per uffici, Mobili (incluso mobili da ufficio), arredamento, apparecchi elettrodomestici (escluso illuminazione) e prodotti per pulizie, Mobili modulari, Mobili per laboratorio, Mobili da cucina, Mobili da giardino, Mobili per uso medico, Mobili per sale operatorie, tavoli esclusi, Mobili per autopsia, Mobili per la casa, Mobili per camere da letto, sale da pranzo e soggiorni, Mobili per camere

⁵CPV è disponibile al seguente indirizzo <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2002R2195:20090807:IT:PDF>

da letto, Mobili per camere da letto, esclusi i letti e relativi accessori, Mobili per sala da pranzo, Mobili per soggiorni, Mobili per il bagno, Mobili per negozi.

Per il CPV sono "Arredi": Arredi ed attrezzature varie, Arredi per sala conferenza, Arredi per biblioteca, Arredi interni per edifici, Arredo scolastico, Arredamento, Arredamento vario, Arredo stradale, Arredo informatico, Letti, effetti lettereschi e tessuti speciali per arredamento.

Per un'individuazione dei "mobili" e degli "arredi" si può altresì ricorrere ai "principi contabili nazionali" civilistici elaborati dall'Organismo Italiano di Contabilità⁶ (O.I.C.), utilizzati nelle rilevazioni di contabilità economico-patrimoniale, che, dal 01 gennaio 2014, ogni Università dovrà adottare. I mobili e gli arredi fanno parte delle "Immobilizzazioni materiali", insieme alle attrezzature da laboratorio etc.. Trattasi di beni di investimento da considerarsi "strumenti di produzione" la cui destinazione economica può essere diversa, quindi, per enti di diversi settori economici; essendo strumenti di produzione, i loro costi sono trasferiti ai processi produttivi ed ai prodotti ottenuti, attraverso la rilevazione di quote di ammortamento. Essi hanno le seguenti caratteristiche:

(a) hanno un'utilità pluriennale e quindi concorrono alla formazione del risultato economico e dalla situazione patrimoniale-finanziaria di più esercizi;

(b) Sono beni materiali acquistati o prodotti, ovvero somme anticipate a fronte del loro acquisto;

(c) L'uso durevole delle immobilizzazioni materiali presuppone l'esistenza di fattori e condizioni produttive la cui utilità economica si estende oltre i limiti di un esercizio; esse incorporano una potenzialità di servizi produttivi (utilità) che si prevede saranno resi durante la loro vita utile.

La disposizione del comma **141** reca, nella parte finale del primo periodo, un'eccezione espressa: l'acquisto di mobili o arredi funzionali alla riduzione delle spese connesse alla conduzione degli immobili. In tal caso il collegio dei revisori dei conti o l'ufficio centrale di bilancio verifica preventivamente i risparmi realizzabili, che devono essere superiori alla minore spesa derivante dall'attuazione del presente comma.

La violazione della disposizione di cui al comma 141 è valutabile ai fini della responsabilità amministrativa e disciplinare dei dirigenti.

Il **comma 165** contiene una norma derogatoria e stabilisce, come nel caso già visto degli immobili (comma 138), che la soglia massima di spesa per l'acquisto di mobili e arredi non si applichi agli investimenti connessi agli interventi speciali volti a: promozione dello sviluppo economico e della coesione sociale e territoriale; rimozione degli squilibri "economici, sociali, istituzionali e amministrativi del Paese"; di promozione dell'effettivo esercizio dei diritti della persona, ex articolo 119, quinto comma della Costituzione, finanziati con risorse aggiuntive ex Dlgs. 88/2011.

Tale Decreto legislativo definisce le modalità per la destinazione e l'utilizzazione di risorse aggiuntive, nonché per l'individuazione e l'effettuazione di interventi speciali, al fine di promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale e territoriale, di rimuovere gli squilibri economici, sociali, istituzionali e amministrativi del Paese e di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona. Gli interventi individuati ai sensi del citato Decreto legislativo sono finalizzati a perseguire anche la perequazione infrastrutturale.

Le finalità del Decreto legislativo 88/2011 sono perseguite prioritariamente con le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione (in precedenza denominato Fondo per le aree sottoutilizzate, FAS) e con i finanziamenti a finalità strutturale dell'Unione europea e i relativi cofinanziamenti nazionali, esclusivamente destinati alla spesa in conto capitale per investimenti anche finalizzati, secondo le modalità stabilite per l'impiego dei fondi comunitari, a rimuovere le disuguaglianze di capacità amministrativa per l'equilibrata attuazione del Titolo V della Costituzione nonché alle spese per lo sviluppo ammesse dai regolamenti dell'Unione europea.

⁶ I "principi contabili nazionali" sono in corso di aggiornamento e sono disponibili al seguente indirizzo http://www.fondazioneoic.eu/wp-content/uploads/downloads/2012/10/OIC-xx-Passaggio-ai-principi-contabili-nazionali_BOZZA-per-la-CONSULTAZIONE1.pdf

Anche tenendo conto delle eccezioni espresse (di cui alla parte finale del primo periodo del comma 141 e al comma 165), l'ambito di applicazione della norma è abbastanza ampio.

Nella determinazione della soglia massima (20% della media del biennio 2010-2011) e poi delle spese da effettuare nel 2013 e nel 2014, ciascuna PA applicherà il principio contabile di "competenza", secondo l'indirizzo espresso dalla Corte dei conti su questione analoga⁷ per cui terrà conto delle spese "impegnate" negli esercizi finanziari oggetto di osservazione e non il principio contabile di "cassa" che tiene conto delle spese "pagate" negli esercizi oggetto di osservazione (anche se impegnate in esercizi precedenti, allorquando non sussisteva la limitazione di spesa).

La limitazione normativa potrebbe essere applicata tenendo presenti i principi elaborati in via interpretativa dalla Corte dei Conti⁸ a proposito di altre disposizioni legislative di contenimento e secondo cui sarebbero da escludere dal computo delle spese, agli effetti del limite di legge, quelle spese:

1. necessitate dall'adempimento di disposizioni normative;
2. coperte mediante finanziamenti aggiuntivi e specifici trasferiti da altri soggetti pubblici o privati (che non incidono sul bilancio degli enti, perché oggetto di rimborso da parte di altro ente o perché a carico di altri finanziamenti comunitari o privati, occorrendo considerare solo gli oneri che comportano un effettivo aggravio per il bilancio dell'ente).

Appare difficile ad esempio applicare il limite indicato con riferimento al cambiamento di destinazione d'uso (ad esempio, se si rimane al caso delle Università, alla trasformazione di un laboratorio in un'aula didattica e viceversa) oppure se si tratta di "arredare" nuove costruzioni e/o nuovi locali negli atenei.

In questo caso la norma potrebbe essere "interpretata" facendo certificare dai revisori dei conti la spesa affermando che in una prospettiva pluriennale si realizza un risparmio.

Infine di fronte a norme così secche dovrebbe intervenire in modo specifico il MEF definendo i limiti ad esempio con riferimento alla tipologia di fondi utilizzabili così com'è stato per le missioni e altri interventi diversi (ad esempio i limiti per la stipula di contratti di collaborazione). Per il momento la circolare emanata dal Mef, la n.2 del 5 febbraio 2013 si limita soltanto a ricordare in modo letterale il comma della legge di stabilità, evidenziando oltre la classica responsabilità amministrativa e disciplinare in capo ai dirigenti anche che le somme derivanti dalle riduzioni di spesa di cui al predetto comma 141 sono versate annualmente, entro il 30 giugno di ciascun anno, dagli enti e dalle amministrazioni dotati di autonomia finanziaria al capitolo n. 3502 - Capo X dell'entrata del bilancio dello Stato, denominato "Somme provenienti dalle riduzioni di spesa derivanti dall'adozione delle misure di cui all'articolo 1, comma 141, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, versate dagli enti e dalle amministrazioni dotate di autonomia finanziaria"

Il **comma 143** inasprisce i limiti già previsti dalla normativa vigente in materia di *automobili di servizio* (su cui l'Ufficio Studi è intervenuto più volte), stabilendo che a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di stabilità e sino al 31 dicembre 2014, per le medesime amministrazioni pubbliche di cui al comma 140 sia imposto il divieto di acquistare autovetture e di stipulare contratti di *leasing*⁹ aventi ad oggetto autovetture, con esplicitata previsione della revoca delle procedure di acquisto iniziate a decorrere dal 9 ottobre 2012. Si ricorda che in materia di contenimento dei costi delle cosiddette 'auto blu' si sono succeduti, nel corso degli anni, numerosi interventi normativi. Da ultimo, l'articolo 5, commi 2-4, del DL 95/2012 convertito nella L. 135/2012, aveva stabilito che a decorrere dal 2013 le amministrazioni pubbliche, le autorità indipendenti (inclusa la Consob) e le società loro

⁷ Corte Conti, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 7/2011

⁸ Corte Conti, Sez. Regionale di controllo per il Piemonte parere n. 7/2011; Sez. Regionale di controllo della Campania parere n. 259/2010; Sez. Regionale di controllo per la Toscana parere n. 8/2010; Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 7/2011

⁹ L. 183/1976, Art. 17 comma 2: Per operazioni di locazione finanziaria si intendono le operazioni di locazione di beni mobili e immobili, acquistati o fatti costruire dal locatore, su scelta e indicazione del conduttore, che ne assume tutti i rischi, e con facoltà per quest'ultimo di divenire proprietario dei beni locati al termine della locazione, dietro versamento di un prezzo prestabilito.

controllate non possano effettuare spese superiori al 50% della spesa sostenuta nel 2011 per acquisto, manutenzione, noleggio ed esercizio di autovetture, nonché per acquisto di buoni taxi¹⁰.

Il **comma 146** prevede una limitazione del ricorso alle consulenze in materia informatica per le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, ai soli casi eccezionali adeguatamente motivati in cui occorra risolvere problemi specifici connessi al funzionamento dei sistemi informatici.

La violazione della disposizione è valutabile ai fini della responsabilità amministrativa e disciplinare dei dirigenti. Non è richiamata la responsabilità contabile (a differenza di quanto previsto da altre fattispecie normative dello stesso tipo, tra cui da ultimo l'articolo 18 del decreto-legge n. 83 del 2012).

La disciplina di riforma del lavoro pubblico (contenuta nel decreto legislativo n. 165 del 2001) ha riconosciuto la generale possibilità per le pubbliche amministrazioni di stipulare contratti di lavoro autonomo al fine di soddisfare i bisogni delle pubbliche amministrazioni, attraverso un rapporto di mera collaborazione con gli uffici segnato dall'estraneità all'organizzazione dell'ente - fermo restando il principio generale (più volte confermato e specificato dalla giurisprudenza) che le pubbliche amministrazioni devono di norma svolgere i compiti istituzionali avvalendosi del proprio personale, laddove il conferimento di incarichi di consulenza a professionisti esterni si pone come eccezione in presenza di speciali condizioni (per tutti cfr. Corte dei conti, sez. giur. Regione Sicilia, 29 marzo 2010, n. 101).

Per le amministrazioni l'utilizzo di rapporti di collaborazione esterna è consentito nei limiti di cui all'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165, il quale vincola il ricorso a incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, alla presenza di specifici presupposti. In primo luogo ci si deve trovare innanzi a esigenze cui non sia possibile far fronte con il personale in servizio; inoltre, tali incarichi possono essere conferiti solo a esperti di particolare e comprovata competenza, alla presenza dei seguenti presupposti di legittimità: a) l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente; 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 (con ciò intendendo il divieto di conferire incarichi generici o per tempo indefinito), con preventiva determinazione di durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione.

Vi è obbligo di invio dei dati relativi agli incarichi esterni conferiti al Dipartimento della funzione pubblica. Anche agli atti e ai contratti per incarichi temporanei a soggetti estranei alla pubblica amministrazione o relativi all'affidamento di studi o consulenze, si applica il controllo preventivo di legittimità da parte della Corte dei conti (ha previsto l'articolo 17, comma 30 del decreto-legge n. 78 del 2009).

In tema di consulenze, in via generale, l'articolo 6, comma 7, del decreto-legge n. 78 del 2010 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) convertito nella legge n.122/2010 ha disposto la riduzione della spesa annua per studi e consulenze delle pubbliche amministrazioni dell'80 per cento. L'articolo 5, comma 9, del decreto-legge n. 95 del 2012 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore

¹⁰ Sul DL 95/2012 "Decreto Spending review 2" l'Ufficio studi aveva approntato un organico commento analitico disponibile all'indirizzo http://www.codau.it/ufficio_studi/file_ufficio/457//codauspending2.pdf

bancario), ha posto il divieto per le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione e alle autorità indipendenti di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti, già appartenenti ai ruoli delle stesse e collocati in quiescenza, che abbiano svolto, nel corso dell'ultimo anno di servizio, funzioni e attività corrispondenti a quelle oggetto dello stesso incarico di studio e di consulenza.

Tale disposizione contiene una disciplina per certi versi analoga, ma con ambito di applicazione differente, a quella già contenuta nell'articolo 25 della legge n. 724 del 1994 (legge finanziaria per il 1995), che vietò il conferimento di incarichi al personale delle pubbliche amministrazioni "che cessa volontariamente dal servizio pur non avendo il requisito previsto per il pensionamento di vecchiaia dai rispettivi ordinamenti previdenziali ma che ha tuttavia il requisito contributivo per l'ottenimento della pensione anticipata di anzianità previsto dai rispettivi ordinamenti". Il divieto era per gli incarichi conferiti dall'amministrazione di appartenenza o da amministrazioni con le quali il personale abbia avuto rapporti di lavoro o impiego nei cinque anni precedenti a quello della cessazione dal servizio. L'ambito applicativo del citato articolo 5, comma 9, del decreto-legge n. 95 del 2012 è per un verso più ampio - in quanto prescinde dal limite temporale di cinque anni e dai motivi per i quali il dipendente è stato collocato a riposo - per altro verso è più contenuto - perché riguarda solo gli incarichi il cui oggetto sia uguale a quello dell'attività svolta nell'ultimo anno alle dipendenze dell'amministrazione pubblica. La materia delle consulenze è stata oggetto di più disposizioni, volte a rafforzarne la trasparenza. Tra queste, la legge n. 244 del 2007 ha previsto che le pubbliche amministrazioni che si avvalgano di collaboratori esterni o che affidino incarichi di consulenza per i quali sia previsto un compenso, sono tenute a pubblicare sul proprio sito web i relativi provvedimenti completi di indicazione dei soggetti percettori, della ragione dell'incarico e dell'ammontare erogato; ed ha previsto correlative sanzioni (articolo 3, commi 44 e 54).

Il decreto legislativo n. 150 del 2009 ha statuito (articolo 11) che ogni amministrazione adotti un programma triennale per la trasparenza e l'integrità, che ha l'obbligo di pubblicare sul proprio sito in apposita sezione denominata: «Trasparenza, valutazione e merito». Sul medesimo sito sono pubblicati gli incarichi conferiti anche a privati.

Il comma 147 vieta il rinnovo di tutti gli incarichi autonomi nella pubblica amministrazione rendendo eccezionale la proroga. Più specificamente la norma - mediante modifica della lettera c) del citato articolo 7 comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001 - vieta espressamente il rinnovo degli incarichi conferiti a soggetti estranei all'amministrazione; ne autorizza la proroga, in via eccezionale, solo se intesa a completare il progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore (ferma restando la misura del compenso pattuito in sede di affidamento dell'incarico). La disposizione è volta a cristallizzare in una norma di rango primario quanto già previsto da talune amministrazioni con normativa secondaria e dalla prassi della giurisprudenza contabile, in materia di divieto di rinnovo degli incarichi di consulenza e di limitazione delle proroghe dei medesimi ai soli casi in cui occorra completare il progetto, ferma restando, in ogni caso, la misura del compenso pattuito in sede di affidamento dell'incarico (*cfr. da ultimo, Corte dei conti, sez. giur. con sede in Trento, sent. n. 1/2012; sez. giur. Campania, sent. n. 533/2012; cfr. anche l'indagine condotta dalla sezione regionale di controllo della Lombardia, in merito agli incarichi di consulenza e di collaborazione autonoma affidati dagli enti locali di tale amministrazione*). In tal senso si era già espresso il Dipartimento della Funzione Pubblica con circolare n. 2/2008 dell'11.03.2008 ove si precisava che *"la necessità di ricorrere ad una collaborazione deve collocarsi all'interno della programmazione delle attività dell'amministrazione con riferimento ad aspetti o fasi della medesima programmazione e, pertanto, non può ritenersi prorogabile se non limitatamente al completamento di un'attività avviata, in quanto la sua durata è predeterminata in relazione allo specifico aspetto o fase dell'attività. Altresì non è configurabile il rinnovo, dovendo un nuovo incarico far riferimento ad un nuovo progetto ed essere conferito a seguito di un'apposita comparazione*.

Il comma 148 prevede che le società controllate direttamente o indirettamente da amministrazioni pubbliche, con fatturato da prestazione di servizi a favore delle stesse amministrazioni superiore al 90 per cento del totale (*in house*), siano tenute a rispettare i medesimi presupposti, limiti e obblighi di trasparenza per l'affidamento di incarichi di

consulenza, previsti per le pubbliche amministrazioni.

Nello specifico la norma (mediante novella dell'articolo 4 del decreto-legge n. 95 del 2012 che dispone in tema di riduzione di spese, messa in liquidazione e privatizzazione di società pubbliche) prevede che alle menzionate società si applichi sia il comma 6 sia il comma 6-bis dell'articolo 7 del decreto-legislativo 165/2001. Il comma 6 richiamato specifica presupposti e condizioni delle consulenze esterne rese alle pubbliche amministrazioni; il comma 6-bis dispone che queste ultime disciplinino e rendano pubbliche, secondo i propri ordinamenti, procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione.

Commi 149-154

E' stato parzialmente riscritto (**comma 150**) dalla legge di conversione n. 228/2012 l' art. 1, comma 449, della legge 27 dicembre 2006 n. 296 (*le modifiche sono evidenziate in grassetto*).

Il nuovo testo dell'art. 1, comma 449, della legge n. 296/2006 prevede che: " Nel rispetto del sistema delle convenzioni di cui agli articoli 26 della legge 23 dicembre 1999 n. 488, e successive modificazioni, e 58 della legge 23 dicembre 2000 n. 388" ossia delle Convenzioni Consip, "tutte le amministrazioni statali centrali e periferiche, **ivi compresi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado, le istituzioni educative e le istituzioni universitarie**, sono tenute ad approvvigionarsi utilizzando le convenzioni quadro. Le restanti amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165, e successive modificazioni possono ricorrere alle convenzioni di cui al presente comma e al comma 456 del presente articolo" (ossia le convenzioni stipulate dalle centrali regionali di acquisto), "ovvero ne utilizzano i parametri di prezzo-qualità come limiti massimi per la stipulazione dei contratti. Gli enti del servizio sanitario nazionale sono in ogni caso tenuti ad approvvigionarsi utilizzando le convenzioni stipulate dalle centrali regionali di riferimento ovvero, qualora non siano operative convenzioni regionali, le convenzioni-quadro stipulate da Consip S.p.a."

Di conseguenza **le Università statali**, che in precedenza erano espressamente escluse tra le amministrazioni di cui al primo periodo e comprese nelle "restanti amministrazioni pubbliche", **sono tenute ad approvvigionarsi mediante le convenzioni quadro Consip**, come le amministrazioni statali in senso stretto, e non possono più esimersi dal ricorso alle convenzioni Consip mediante l'utilizzo dei parametri di prezzo-qualità di tali convenzioni come limiti massimi per la stipulazione di contratti in via autonoma.

Si applica alle Università statali quanto disposto dall'art. 1, comma 3, del D.L. n. 95/2012, convertito nella legge n. 135/2012, secondo cui **le Amministrazioni pubbliche obbligate, sulla base di specifica normativa, ad approvvigionarsi attraverso le Convenzioni Consip o le centrali di committenza regionali** possono procedere, **qualora la convenzione non sia ancora disponibile e in caso di motivata urgenza, allo svolgimento di autonome procedure** di acquisto dirette **alla stipula di contratti aventi durata e misura strettamente necessaria** e sottoposti a **condizione risolutiva** nel caso di disponibilità della convenzione.

E' stato poi parzialmente riscritto dal comma 149 della legge 228/2012, l' art. 1, comma 450, della legge 27 dicembre 2006 n. 296.

Il nuovo testo dell'art. 1, co. 450, della legge n. 296/2006 (**le modifiche sono evidenziate in grassetto**), prevede che:

"Dal 1° luglio 2007 le amministrazioni statali centrali e periferiche, ad esclusione degli istituti e scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie, per gli acquisti di beni e servizi al di sotto della soglia di rilievo comunitario, sono tenute a fare ricorso al mercato elettronico della pubblica amministrazione di cui all' art. 328, comma 1, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010 n. 207" (Regolamento di esecuzione ed attuazione del Codice dei Contratti Pubblici)."Fermi restando gli obblighi **e le facoltà** previsti al comma 449 del presente articolo" (sui quali vedi sopra), "le altre amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165 (tra cui rientrano le Università statali), per gli acquisti di beni e servizi di importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario sono

tenute a fare ricorso al mercato elettronico della pubblica amministrazione ovvero ad altri mercati elettronici istituiti ai sensi del medesimo articolo 328 **ovvero al sistema telematico messo a disposizione dalla centrale di riferimento per lo svolgimento delle relative procedure.**

Per gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado, le istituzioni educative e le università statali, tenendo conto delle rispettive specificità, sono definite con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, linee guida indirizzate alla razionalizzazione e al coordinamento degli acquisti di beni e servizi omogenei per natura merceologica tra più istituzioni, avvalendosi delle procedure di cui al presente comma.

Dal 2014 i risultati conseguiti dalle singole istituzioni, sono presi in considerazione ai fini della distribuzione delle risorse per il funzionamento". La disposizione è interessante anche se, come sempre avviene in questi casi, si tratta di una norma in bianco che deve essere riempita di contenuti e per di più non è previsto un termine.

Pertanto le Università statali, per gli acquisti di beni e servizi di importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario (attualmente fissata a 200.000 Euro al netto dell' IVA), sono tenute a fare ricorso al MEPA (mercato elettronico della pubblica amministrazione) ovvero ad altri mercati elettronici istituiti ai sensi dell'art. 328 del D.P.R. n. 207/2010 (ossia ad un mercato elettronico istituito da una centrale di committenza o dalla stessa stazione appaltante), o al sistema telematico messo a disposizione dalla centrale di riferimento per lo svolgimento delle relative procedure (quest'ultima è la novità della legge n. 228/2012) così come confermato dalla circolare n.2 del 5 febbraio 2013 del MEF.

Bisogna precisare che già la Corte dei conti nella deliberazione n.169 del 29 novembre 2012 (quindi ben prima dell'entrata in vigore della legge di stabilità per l'anno 2013, aveva confermato l'impostazione sopra indicata con riferimento agli enti locali e alle altre amministrazioni prima escluse. In particolare, tra le altre cose, si chiarisce che a legislazione vigente, l'unica ipotesi in cui possano essere consentite procedure autonome al di fuori del Mepa è quella in cui il bene/servizio non possa essere acquisito mediante mercato elettronico, ovvero, pur disponibile, si appalesi - per mancanza di qualità essenziali- inidoneo rispetto alle necessità dell'amministrazione precedente. Questa evenienza dovrà essere, in ogni caso, valutata e dovrà trovare evidenza nella motivazione della determinazione a contrattare. In mancanza di questi elementi, il contratto stipulato sarà inficiato con le connesse responsabilità. **Corte dei Conti Sez. Reg. Controllo Marche- deliberazione n.169 del 29/11/2012** http://www.ptpl.altervista.org/corte_dei_conti/2012/corte_conti_marche_parere_29112012_169.pdf

E' prevista poi l'adozione di linee guida da parte del MIUR per il coordinamento degli acquisti di beni e servizi tra più istituzioni universitarie, avvalendosi delle procedure descritte in precedenza.

L'art. 1, comma 1, del D.L. n. 95/2012, con le modifiche apportate in sede di conversione in legge, ha stabilito che, successivamente alla data di entrata in vigore della relativa legge di conversione (15/8/2012), **"i contratti stipulati in violazione dell' art. 26, comma 3, della legge 23 dicembre 1999 n. 488 ed i contratti stipulati in violazione degli obblighi di approvvigionarsi attraverso gli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip S.p.a. sono nulli,** costituiscono illecito disciplinare e sono causa di responsabilità amministrativa. Ai fini della determinazione del danno erariale, si tiene anche conto della differenza di prezzo, ove indicato, dei detti strumenti di acquisto e quello indicato dal contratto".

Il comma 154, della legge n. 228/2012, ha aggiunto a tale comma il seguente periodo:

"La disposizione del primo periodo del presente comma non si applica alle Amministrazioni dello Stato quando il contratto sia stato stipulato ad un prezzo più basso di quello derivante dal rispetto dei parametri di qualità e di prezzo degli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip S.P.A., ed a condizione che tra l'amministrazione

interessata e l'impresa non siano insorte contestazioni sulla esecuzione di eventuali contratti stipulati in precedenza".

Il **comma 151** modificando l'art. 1, comma 7, del D.L. n. 95/2012, convertito nella legge n. 135/2012, ha soppresso la possibilità per le Amministrazioni Pubbliche in generale di esperire proprie autonome procedure nel rispetto della normativa vigente utilizzando il mercato elettronico e il sistema dinamico di acquisizione per l'acquisto di energia elettrica, gas, carburanti rete e carburanti extra-rete, combustibili per riscaldamento, telefonia fissa e telefonia mobile.

Il **comma 153, della legge n. 228/2012, ha soppresso le parole "proposta" da Consip S.p.a.** e conseguentemente la modifica delle condizioni economiche è proposta dalla stazione appaltante dall'art.1 comma 13 del DL n.95/2012.

L'art. 1, comma 13, del D.L. n. 95/2012, convertito nella legge n. 135/2012, ha stabilito che le Amministrazioni pubbliche che hanno validamente stipulato un contratto di fornitura o di servizi hanno diritto di recedere in qualsiasi tempo dal contratto, previa formale comunicazione all'appaltatore con preavviso non inferiore a quindici giorni e previo pagamento delle prestazioni già eseguite oltre al decimo delle prestazioni non ancora eseguite, nel caso in cui, tenuto conto anche dell'importo dovuto per le prestazioni non ancora eseguite, i parametri delle Convenzioni stipulate da Consip successivamente alla stipula del predetto contratto siano migliorativi rispetto a quelli del contratto stipulato e l'appaltatore non consenta ad una modifica, proposta da Consip Spa, delle condizioni economiche tale da rispettare il limite di cui all'art. 26, comma 3, della legge 23/12/1999 n. 488. Ogni patto contrario a detta disposizione è nullo.

Il diritto di recesso si inserisce automaticamente nei contratti in corso ai sensi dell'art.1339 del codice civile, anche in deroga alle eventuali clausole difformi apposte dalle parti.

Al riguardo occorre peraltro ricordare che, a decorrere dall'1/1/2013, data di entrata in vigore della legge 228/2012, le Università statali possono procedere, qualora la convenzione Consip non sia ancora disponibile e in caso di motivata urgenza, allo svolgimento di autonome procedure di acquisto dirette alla stipula di contratti aventi durata e misura strettamente necessaria e sottoposti a condizione risolutiva nel caso di disponibilità della detta convenzione.

Il **comma 16-bis** dell'art. 1 del D.L. 95/2012, introdotto in sede di conversione nella legge n. 135/2012, ha aggiunto al comma 1 dell'art. 26 della legge n. 448/1999, un periodo il quale prevede che "in casi di particolare interesse" le Convenzioni Consip "possono essere stipulate con una o più imprese alle condizioni contrattuali migliorative rispetto a quelle proposte dal miglior offerente" (*si tratta, in sostanza, della possibilità, da parte di Consip, di un affidamento multiplo*).

Tale periodo, per effetto di quanto disposto **dal comma 155**, della legge n. 228/2012, è stato riscritto, sostituendo alle parole "in casi di particolare interesse" le parole "ove previsto dal bando di gara", e prevedendo che la facoltà di affidamento multiplo possa essere esercitata da Consip alle stesse condizioni rispetto a quelle proposte dal miglior offerente e non a condizioni migliorative.

Il **comma 157** prevede che nell'ambito del programma di razionalizzazione degli acquisti della pubblica amministrazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze gestito attraverso Consip, possono essere stipulati **uno o più accordi-quadro** ai sensi dell'art. 59 del D.lgs. n. 163/2006 per **l'aggiudicazione di concessione di servizi**, cui **facoltativamente possono aderire** le Pubbliche Amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del D.lgs. n. 163/2006. Al riguardo si ricorda che, ai sensi dell'art. 3, comma 12, del D. Lgs. n. 163/2006, la concessione di servizi è un contratto che presenta le stesse caratteristiche di un appalto pubblico di

servizi, ad eccezione del fatto che il corrispettivo della fornitura di servizi consiste unicamente nel diritto di gestire i servizi o in tale diritto accompagnato da un prezzo.

Il **comma 324** prevede che: "*Al fine di recepire la direttiva 2010/45/UE del Consiglio, del 13 luglio 2010, recante modifica della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto per quanto riguarda le norme in materia di fatturazione, sono emanate le disposizioni previste dai commi da 325 a 335 del presente articolo*".

Il **comma 325** modifica diverse disposizioni del DPR n.633/72, e altre norme connesse:

Base imponibile (art. 13 comma 4 del DPR 633/72) - L'articolo 1, comma 325 della Legge di Stabilità 2013 riformula l'art.13, co.4 del DPR n.633/72 e per le operazioni intracomunitarie l'art.43 del D.L. n.331/93. Ai fini della determinazione della base imponibile, i corrispettivi dovuti e le spese e gli oneri sostenuti in valuta estera sono computati secondo:

- il cambio del **giorno di effettuazione dell'operazione**;
- o, nel caso di omessa indicazione nella fattura, del giorno di emissione della fattura;
- in mancanza, il calcolo è eseguito sulla base della **quotazione del giorno antecedente più prossimo**.

La conversione in euro, per tutte le operazioni effettuate nell'anno solare, può essere fatta in virtù del tasso di cambio pubblicato dalla BCE: non è, pertanto, necessaria una specifica comunicazione all'Amministrazione Finanziaria.

Soggetti passivi (art.17 co.2 e co. 5 del DPR 633/72) - L'articolo 1, comma 325 della Legge di Stabilità 2013 (ex art.1 co.2, lett. b) del D.L. n.216/12) modifica l'**art.17 del DPR n.633/72** in due parti, apportate le seguenti modificazioni:

- al **comma 2** è confermato il principio generale, secondo cui gli obblighi relativi alle cessioni di beni e prestazioni di servizi effettuate nel territorio dello Stato da soggetti non residenti, nei confronti di soggetti passivi ivi stabiliti, sono assolti dai cessionari o committenti. La novità è rappresentata dalla previsione che, nel caso di cessioni di beni e prestazioni di servizi portate a termine da un soggetto passivo stabilito in un altro Stato membro dell'Unione Europea, il cessionario o committente adempie gli obblighi di fatturazione e registrazione di cui agli artt. 46 e 47 del D.L. n.331/93. L'attuale formulazione dell'art.17, co. 2, secondo periodo del DPR n.633/72 dispone, invece, che, nell'ipotesi di prestazioni di servizi di cui all'art.7-ter, rese da un soggetto passivo stabilito in un altro Stato membro dell'Unione Europea, il committente assolve i predetti obblighi.
- al **comma 5** è inserito l'obbligo di esposizione, nella fattura emessa dal cedente senza addebito dell'imposta, dell'annotazione "**inversione contabile**", derubricando ad eventuale l'indicazione del riferimento normativo.
- **nuovo comma 6** dell'art. 21, prevede l'obbligo di indicare in fattura, quando non viene applicata l'imposta, specifiche annotazioni relative alla norma comunitaria o nazionale che regola appunto la non applicazione dell'IVA: In particolare per le:

1. cessioni relative a beni in transito o depositati in luoghi soggetti a vigilanza doganale, **non soggette ad IVA ex art. 7-bis comma 1**, va riportata l'annotazione "**operazione non soggetta**"

2. operazioni **non imponibili art. 8, 8-bis, 9, 38 quater** (es. esportazioni, servizi internazionali etc.) e **cessioni intracomunitarie** (art. 41 dl 331/93), va riportata l'annotazione "**operazione non imponibile**";

3. operazioni **esenti ex art. 10**, va riportata l'annotazione "**operazione esente**";

4. operazioni soggette al **regime del margine**, va riportata l'annotazione "**regime del margine beni usati o oggetti d'arte o oggetti di antiquariato o da collezione**";
5. operazioni effettuate dalle **agenzie di viaggio e turismo** soggette al regime del margine, va riportata l'annotazione "**regime del margine - agenzie di viaggio**" oltre l'indicazione : **Operazione CEE fattura emessa ai sensi del Decreto ministeriale del 30 luglio 1999, n. 340. La fattura non costituisce titolo per la detrazione dell'imposta**".
6. operazioni soggette al regime del *reverse charge* interno ex art. 17 co. 5 e 6 dpr 633/72 (servizi in subappalto svolti in ambito edilizio; cessioni di fabbricati o di porzioni di fabbricato nei casi in cui il cedente abbia espressamente manifestato l'opzione per l'imposizione IVA; cessioni di cellulari e loro componenti; cessioni di personal computer e di materiali e prodotti lapidei) è necessario indicare in fattura "regime di inversione contabile".

Per le operazioni rese da soggetti passivi italiani, per le quali l'IVA non è dovuta in Italia ai sensi degli articoli da 7 a 7septies , è **necessario emettere la fattura** riportando, in luogo dell'imposta, una specifica annotazione indicando altresì la relativa norma comunitaria o nazionale. In particolare:

1. per le cessioni di beni/prestazioni di servizi, diverse da quelle esenti (art. 10, DPR 633/72), effettuate nei confronti di **soggetti passivi UE (es. cessioni intracomunitarie)** va riportata l'ulteriore annotazione "**inversione contabile**";
- b) per le cessioni di beni/prestazioni di servizi che si considerano effettuare **fuori dalla UE**, va riportata l'annotazione "**operazione non soggetta**".
- c) Infine nel caso in cui l'obbligo di emissione della fattura ricada in capo al cessionario/committente (art. 17 comma 2), sulla fattura emessa dallo stesso va indicata l'annotazione "**autofatturazione**" (es. prestazioni di servizi effettuate in Italia da soggetto non residente).

Volume d'affari (art.20 co. 1 del DPR 633/72) - L'articolo 1 comma 325 della Legge di Stabilità 2013 (ex art. 1, co. 2, lett. c) del D.L. n.216/12) rivede significativamente il **sistema delle esclusioni dal computo del volume d'affari** di cui all'art.20, co.1, primo periodo, del DPR n.633/72. Viene, quindi, confermato il principio di **irrilevanza nella determinazione del Volume d'affari**:

- **dei passaggi di beni** tra attività separate (art.36, co.5, del Decreto Iva)
- e delle **cessioni di beni ammortizzabili**, precisando, però, che rientrano anche le voci B.I.3) e B.I.4) dello Stato patrimoniale attivo di cui all'art.2424 c.c. (diritti di brevetto industriale e diritti di utilizzazione delle opere dell'ingegno, concessioni, licenze, marchi e diritti simili), in luogo dell'attuale formulazione che citata, invece, l'art.2425, n.3) c.c., ovvero i lavori in corso su ordinazione;
- **è stata soppressa l'esclusione**, introdotta dall'art.1, co.1 del D.Lgs. n.18 dell'11/02/10, delle prestazioni di servizi rese a soggetti stabiliti in un altro Paese UE, non soggette all'imposta ai sensi dell'art.7-ter del DPR n.633/72. Tali operazioni non rilevano, tuttavia, ai fini dell'acquisizione dello status di esportatore abituale, in virtù della modifica che il Decreto "Salva infrazioni" e la Legge di stabilità 2013 opera sull'art.1, co.1, lett. a) del D.L. n. 746/83.

E' modificato in senso estensivo il **concetto di volume d'affari**, in cui confluiscono sia i servizi generici sia non generici e le cessioni di beni fuori campo per carenza del requisito territoriale. Ne sono influenzati (in negativo) tutti gli istituti dell'Iva che prendono in

considerazione tale grandezza (compreso il regime dell'Iva per cassa), tranne il plafond, per il quale, in conformità a quanto suggerito su queste pagine in occasione della consultazione lanciata a settembre dalle Finanze, il legislatore ha escluso le operazioni non territoriali dal denominatore del rapporto di cui al Dl 746/83.

IL CONTENUTO DELLA NUOVA FATTURA

Le novità sono essenzialmente due:

1. **NUMERO PROGRESSIVO DELLA FATTURA** (art. 1, comma 325, lettera d): la fattura deve contenere un "numero progressivo che la identifichi in modo univoco" nella precedente normativa l'art. 21 prevedeva la numerazione progressiva per anno solare e questo non era in linea con le direttive europee. L'Agenzia delle Entrate con la risoluzione 1/E ha chiarito, che con decorrenza 1° gennaio 2013 è possibile: a) Iniziare la numerazione delle fatture da 1 e proseguire ininterrottamente per tutti gli anni di attività del contribuente fino alla cessazione; b) O proseguire con il numero successivo al numero dell'ultima fattura del 2012 c) O proseguire con il sistema progressivo per anno solare indicando nel numero anche l'anno di emissione, es. Ft. 1/2013 o 2013/1.
2. **NUMERO DI PARTITA IVA DEL SOGGETTO CESSIONARIO O COMMITTENTE (cliente)**: torna l'obbligo di indicare in fattura il numero di partita IVA del cliente ovvero, in caso di soggetto passivo stabilito in un altro stato membro UE, **numero di partita IVA** attribuita dallo Stato membro di residenza; nel caso in cui il cessionario o committente residente o domiciliato nel territorio dello Stato non agisce nell'esercizio d'impresa, arte o professione, o sia un soggetto privato, non provvisto quindi di partita IVA, l'obbligo di indicare la partita IVA si modifica in **obbligo di indicare il codice fiscale**.

Si riepilogano tutti gli altri elementi da inserire in fattura, previsti dall'art. 21 DPR 633/72 : a) data di emissione; c) ditta, denominazione o ragione sociale, nome e cognome, residenza o domicilio del soggetto cedente o prestatore, del rappresentante fiscale nonché ubicazione della stabile organizzazione per i soggetti non residenti; d) numero di partita IVA del soggetto cedente o prestatore; e) ditta, denominazione o ragione sociale, nome e cognome, residenza o domicilio del soggetto cessionario o committente, del rappresentante fiscale nonché ubicazione della stabile organizzazione per i soggetti non residenti; g) natura, qualità e quantità dei beni e dei servizi formanti oggetto dell'operazione; h) corrispettivi ed altri dati necessari per la determinazione della base imponibile, compresi quelli relativi ai beni ceduti a titolo di sconto, premio o abbuono; i) corrispettivi relativi agli altri beni ceduti a titolo di sconto, premio o abbuono; l) aliquota, ammontare dell'imposta e dell'imponibile con arrotondamento al centesimo di euro; m) data della prima immatricolazione o iscrizione in pubblici registri e numero dei km percorsi, delle ore navigate o delle ore volate, se trattasi di cessione intracomunitaria di mezzi di trasporto nuovi;

Entro il **giorno 15 del mese successivo** a quello di effettuazione dell'operazione deve essere emessa:

1. la fattura relativa alle **cessioni intracomunitarie** non imponibili;
2. la fattura relativa alle **prestazioni di servizi "generiche"** rese a soggetti passivi non stabiliti in Italia;
3. l'autofattura relativa alle prestazioni di servizi "generiche" ricevute da un soggetto passivo stabilito **al di fuori della UE**.
4. Per gli **acquisti intracomunitari**, il cessionario, in caso di mancato ricevimento della relativa fattura entro il secondo mese successivo a quello di effettuazione dell'operazione, deve emettere l'autofattura entro il **giorno 15 del terzo mese successivo** a quello di effettuazione dell'operazione stessa.

È prevista la possibilità di emettere la fattura c.d. “*semplificata*” per **tutte le operazioni di ammontare non superiore a 100,00 euro** e per le **note di variazione** di cui all’art. 26 del DPR 633/72. Le semplificazioni introdotte si riferiscono a

1. La possibilità di omettere i dati relativi al cliente (nazionale o comunitario) identificandolo solo con il numero di partita IVA, o codice fiscale per i clienti privati italiani
2. La possibilità di indicare in modo generico l’oggetto dell’operazione (non è obbligatorio indicare specificatamente natura qualità e quantità dei beni e/o servizi ceduti)
3. La possibilità di indicare l’importo complessivo lordo specificando l’imposta incorporata oppure i dati che permettono di calcolarla

Quindi le indicazioni che devono essere contenute sulla fattura “semplificata” sono: • data di emissione e numero progressivo che la identifichi in modo univoco; • descrizione sintetica dei beni ceduti e dei servizi resi; • ammontare del corrispettivo complessivo e dell’imposta incorporata, ovvero dei dati che permettono di calcolarla; • ditta, denominazione o ragione sociale, nome e cognome, residenza o domicilio, numero di partita IVA del cedente o prestatore di servizi e del cessionario o committente. In alternativa, se il cessionario o committente è residente **nel territorio nazionale**, è sufficiente il solo **codice fiscale** o il numero di **partita IVA**, se è residente in un **altro Stato UE**, è sufficiente il solo **numero di partita IVA** attribuito da tale Stato

Non è consentito utilizzare la fattura semplificata per le seguenti operazioni:

- a) Cessioni intracomunitarie
- b) Operazioni non soggette ad IVA per mancanza del requisito territoriale.

La possibilità di emettere un’**unica fattura** per le operazioni effettuate nello stesso mese solare nei confronti di un medesimo soggetto è estesa alle **prestazioni di servizi**. La fattura, recante il dettaglio delle operazioni poste in essere, deve essere emessa entro il giorno 15 del mese successivo all’effettuazione delle operazioni.

Altra novità importante riguarda il nuovo concetto di **fattura elettronica**, introdotto dal il riformulato primo comma dell’articolo 21 che stabilisce che per fattura elettronica si intende la fattura che è stata emessa / ricevuta in un **qualunque formato elettronico**.

Il soggetto che intende utilizzare la fattura elettronica deve garantirne l’autenticità dell’origine, l’integrità del contenuto e la leggibilità della fattura dal momento dell’emissione fino al periodo di conservazione della stessa. Tale autenticità ora può essere garantita, alternativamente, mediante:

- a) sistemi di controllo di gestione che assicurino un collegamento affidabile tra la fattura e la cessione di beni o la prestazione di servizi ad essa riferibile;
- b) apposizione della firma elettronica qualificata o digitale;
- c) utilizzo del sistemi EDI;
- d) altre tecnologie in grado di garantire l’autenticità dell’origine e l’integrità dei dati.

La fattura elettronica si ha per emessa nel momento della trasmissione all’acquirente/committente.

L’utilizzo della fattura elettronica richiede il consenso da parte del destinatario (anche sulla base del semplice comportamento concludente del cliente).

Sulle modalità di emissione e conservazione delle fatture elettroniche / formate con modalità elettronica si attendono ulteriori chiarimenti e istruzioni da parte dell’amministrazione finanziaria.

Il **comma 326** riformula integralmente l'**art. 39 del D.L. n.331/93** ("Effettuazione delle cessioni e degli acquisti intracomunitari"): **l'acquisto intracomunitario di beni si considera effettuato nel momento in cui si ritiene eseguita un'analoga cessione di beni interna**: conseguentemente il momento di effettuazione sia della cessione che dell'acquisto intracomunitario di beni coincide con la data di consegna o spedizione dei beni a partire dallo Stato membro di provenienza.

È, inoltre, modificato il successivo comma 2, per tenere conto **dell'abrogazione dell'obbligo di emissione della fattura per gli acconti incassati in relazione ad una cessione intracomunitaria** operata dalla Direttiva 2010/45/UE.

E' altresì modificato, per le **cessioni intracomunitarie di beni**, l'art. 46, comma 2, secondo periodo, del D.L. n.331/93, analogamente a quanto stabilito dalla disciplina interna per le prestazioni di servizi intracomunitarie (art.21, co.4, lett. c), del DPR n.633/72) con la conseguenza che l'emissione della fattura deve avvenire entro il giorno 15 del mese successivo a quello di effettuazione.

È anche riscritto il successivo **comma 5 dell'art.46 del D.L. n.331/93**, riguardante il caso dell'acquirente (cessionario) di un acquisto intracomunitario di cui all'art.38, co. 2 e 3, lett.b), che:

- **non ha ricevuto la relativa fattura** entro il secondo mese successivo a quello di effettuazione dell'operazione, deve procedere all'emissione della stessa, in un unico esemplare, non oltre il 15 del terzo mese successivo a quello del predetto momento di effettuazione dell'operazione;

- diversamente, **qualora la fattura sia stata effettivamente ricevuta**, ma risulta emessa **per un corrispettivo inferiore a quello reale**, il cessionario deve emettere una fattura integrativa entro il 15 del mese successivo alla registrazione della fattura originaria.

CESSIONE INTRACOMUNITARIA - posizione del cessionario/acquirente	
CESSIONARIO NON HA RICEVUTO LA FATTURA entro il secondo mese successivo a quello di effettuazione dell'operazione.	deve procedere all'emissione della stessa , in un unico esemplare, <u>non oltre il 15 del terzo mese successivo all'effettuazione dell'operazione</u> ;
QUALORA LA FATTURA SIA STATA EFFETTIVAMENTE RICEVUTA , ma risulta emessa per un corrispettivo inferiore a quello reale.	il cessionario deve emettere una fattura integrativa <u>entro il 15 del mese successivo alla registrazione della fattura originaria</u> .

E' modificato anche il comma 1 dell'art.47 del D.L. n.331/93, relativo alla registrazione degli acquisti intracomunitari di cui all'art.38, co.2 e 3, lett.b).

Le fatture di acquisti intracomunitari, previa integrazione, devono essere registrate entro il giorno 15 del mese successivo a quello di ricezione della fattura (con riferimento al mese precedente) nel registro delle fatture emesse (iva a debito); valgono sempre le regole ordinarie di cui all'art. 25 DPR 633/72 per l'esercizio della detrazione (iva a credito).

È, infine, sostituito il co. 4 dell'art. 47 del D.L. n.331/93, per effetto del quale le fatture concernenti, le cessioni intracomunitarie sono annotate distintamente nel registro delle fatture emesse, secondo l'ordine della numerazione ed entro il termine di emissione, con riferimento al mese di effettuazione dell'operazione.

Il **comma 339** accogliendo la direttiva CEE n.2010/08, l'art.32 I-bis del dlgs 151/2001 affida alla contrattazione collettiva il compito di stabilire modalità di fruizione del congedo parentale anche su base oraria, con l'equiparazione di un determinato monte ore alla singola

giornata lavorativa. Durante il congedo (comma 4bis), le parti possono concordare, il rispetto della previsione collettiva, adeguate misure di ripresa dell'attività lavorativa.

Il **comma 388** prevede la proroga dei termini fino al 30 giugno con la tecnica delle tabella allegata (in questa tabella c'è la proroga fino al 30 giugno 2013 delle graduatorie dei concorsi).

Inoltre il **comma 394** prevede la possibilità di ulteriormente prorogare fino al 31 dicembre 2013 dei termini attraverso l'emanazione di uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con il Ministro dell'Economia.

Il **comma 389** dispone la proroga delle commissioni per l'abilitazione scientifica nazionale fino al 30/6/2013 con decreto direttoriale. Il termine per la conclusione dei lavori di ciascuna commissione è stabilito con decreto direttoriale tenendo conto delle domande presentate dai candidati all'abilitazione nel corrispondente settore concorsuale.

Il **comma 400** concerne la proroga fino al 31 luglio 2013 dei contratti a tempo determinato per le amministrazioni di cui all'art. 1 comma 2 del dlgs 165/2001 (*tra cui sono ricomprese anche le Università*). La proroga riguarda non tutti i contratti a termine, ma solo i contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, in essere al 30 novembre 2012, che superano il limite dei trentasei mesi comprensivi di proroghe e rinnovi.

La proroga in esame rimane comunque subordinata ai "vincoli finanziari previsti dalla normativa vigente", nonché alle previsioni di cui all'art. 36 del d.lgs. n. 165/2001.

Merita particolare attenzione in richiamo ai limiti finanziari vigenti in materia di assunzione di personale a tempo determinato. Il riferimento è evidentemente rivolto all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, convertito in legge, con modifiche, dalla L. n. 122/2010, il quale dispone che, a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, incluse le Agenzie fiscali, gli enti pubblici non economici, le università e gli enti pubblici di cui all'art. 70, comma 4, d.lgs. n. 165/2001, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa "nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009".

Il richiamo al limite di cui al d.l. n. 78/2010 comporterà un limite all'applicabilità della norma in esame, atteso che molte amministrazioni, pur avendo le risorse necessarie, non potranno avvalersi delle nuove disposizioni per prorogare i contratti a tempo determinato, proprio al fine di evitare lo sfioramento del predetto limite del 50%. L'art. 9, comma 28, d.l. n. 78/2010, peraltro, prevede delle eccezioni. Ad esempio, il limite di spesa non trova applicazione per le università, le scuole superiori ad ordinamento speciale e gli istituti zooprofilattici sperimentali, limitatamente alle assunzioni a tempo determinato i cui oneri non risultino a carico dei bilanci di funzionamento degli enti o del fondo di finanziamento degli enti o del fondo di finanziamento ordinario delle università. Il che significa che le predette amministrazioni potranno prorogare senza limiti i contratti gravanti su finanziamenti esterni che rispondano ai requisiti richiesti dalla legge di stabilità, mentre per gli altri contratti a termine gravanti su fondi ordinari - gran parte dei quali attivati per far fronte ad esigenze connesse ad attività essenziali dell'amministrazione - la proroga potrà essere attivata solo entro il predetto vincolo finanziario di spesa.

Si tratta di una mera possibilità non di un obbligo e comunque previo accordo decentrato con le organizzazioni sindacali rappresentative del settore interessato secondo quanto previsto dall'articolo 5, comma 4-bis, del decreto legislativo n. 368 del 2001.

La norma è complessa visto che dovrebbe derogare ad una legge esistente che non viene espressamente abrogata e/o modificata e bisogna capire con esattezza gli impatti.

È importante evidenziare *l'incipit* della nuova disposizione, laddove si precisa che la proroga dei contratti è consentita "nelle more dell'attuazione dell'articolo 1, comma 8, della legge 28 giugno 2012, n. 92". Il richiamo è alla c.d. Riforma Fornero (l. n. 92/2012) che, tra le altre

novità in tema di mercato del lavoro, ha modificato la disciplina generale del contratto di lavoro a tempo determinato. Si tratta di norme applicabili anche al pubblico impiego. L'art. 1, comma 7, della legge n. 92/2012, infatti, precisa che le disposizioni della riforma, per quanto da esse non espressamente previsto, "costituiscono principi e criteri per la regolazione dei rapporti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni". Il successivo comma 8 dispone che "al fine dell'applicazione del comma 7, il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, individua e definisce, anche mediante iniziative normative, gli ambiti, le modalità e i tempi di armonizzazione della disciplina relativa ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche".

Da quest'angolazione prospettica, la norma "salva precari" sembra assumere il carattere di disposizione transitoria e urgente, che prelude ad un ulteriore e più organico intervento ministeriale in materia.

Vale la pena di ricordare come nel pubblico impiego lo "sforamento" del termine massimo per i contratti a tempo determinato, non comporti la trasformazione a tempo indeterminato del rapporto, ma soltanto una responsabilità di natura economica del dirigente responsabile finalizzata ad un eventuale risarcimento del danno. Questo principio è contenuto nell'art. 36 del D.L.vo n. 165/2001 che ha superato il vaglio sia della Corte Costituzionale (atteso che l'"incardimento" negli organici della P.A. può avvenire soltanto con concorso o procedure selettive alternative, secondo il dettato dell'art. 97 della Costituzione) che della Corte Europea di Giustizia la quale ha ritenuto conforme la disposizione, all'ordinamento comunitario.

Con il **comma 401** è introdotto un comma all'art 35 del testo unico sul pubblico impiego (dlgs 165/2001), il 3bis, con la previsione di alcune modalità per i bandi dei concorsi pubblici. In particolare Le amministrazioni pubbliche, nel rispetto della programmazione triennale del fabbisogno, nonché del limite massimo complessivo del 50 per cento delle risorse finanziarie disponibili ai sensi della normativa vigente in materia di assunzioni ovvero di contenimento della spesa di personale, secondo i rispettivi regimi limitativi fissati dai documenti di finanza pubblica e, per le amministrazioni interessate, previo espletamento della procedura di cui al comma 4, possono avviare procedure di reclutamento mediante concorso pubblico;

a) con riserva dei posti, nel limite massimo del 40 per cento di quelli banditi, a favore dei titolari di rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato che, alla data di pubblicazione dei bandi, hanno maturato almeno tre anni di servizio alle dipendenze dell'amministrazione che emana il bando;

b) per titoli ed esami, finalizzati a valorizzare, con apposito punteggio, l'esperienza professionale maturata dal personale di cui alla lettera a) e di coloro che, alla data di emanazione del bando, hanno maturato almeno tre anni di contratto di collaborazione coordinata e continuativa nell'amministrazione che emana il bando.

Nonostante la dizione amministrazioni pubbliche, la norma è di applicazione generale essendo inserita nel testo unico del pubblico impiego, non pare particolarmente innovativa poiché in buona degli atenei e delle altre amministrazioni si ragiona in questi termini.

La disposizione non rappresenta certo una novità. Già l'art. 17, commi 10 e 11, del d.l. n. 78/2009, convertito in legge con modifiche dalla L. 102/2009, aveva introdotto la possibilità di bandire procedure concorsuali simili, atte a favore i soggetti in possesso dei requisiti previsti dalla disciplina per la stabilizzazione (Finanziarie 2007 e 2008). E anche in quel caso il legislatore aveva posto una netta distinzione tra personale assunto con contratto a tempo determinato (unico a poter beneficiare della riserva di posti) e personale assunto con contratti di co.co.co. (per i quali è possibile solo la valorizzazione, in termini di punteggio, dell'esperienza professionale).

La vera novità è rappresentata dal fatto che il legislatore interviene a novellare il T.U. Pubblico Impiego. La disposizione in commento, infatti, forma un nuovo comma 3-bis inserito nell'art. 35 del d.lgs. n. 165/2001. Ne consegue che, mentre in passato le procedure concorsuali con meccanismi di valorizzazione dell'esperienza

professionale avevano carattere speciale e ambito di applicazione limitato nel tempo, adesso, invece, le stesse entrano a far parte delle procedure ordinarie di reclutamento per l'assunzione di personale nelle pubbliche amministrazioni.

L'intervento legislativo si pone anche in linea con quanto definito nel Protocollo sul lavoro pubblico definito il 3 maggio 2012 tra il Ministro della pubblica amministrazione e l'innovazione, le Regioni, le Province e i Comuni e le Organizzazioni sindacali, che prevede, tra l'altro, l'introduzione di "percorsi di accesso mediante un reclutamento ispirato alla "tenure-track"", nonché meccanismi per "valorizzare nei concorsi pubblici l'esperienza professionale acquisita con rapporto di lavoro flessibile, tenendo conto delle diverse fattispecie e della durata dei rapporti

In ogni caso anche in questa circostanza non si tratta di un obbligo ma di una mera possibilità. Le modalità ed i criteri applicativi saranno forniti con DPCM che doveva essere adottato entro il 31 gennaio 2013.

Il **comma 404** contiene una modifica che si applica anche alle università. All'articolo 1 comma 2, del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216, convertito con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 2012, n. 14 sono apportate le seguenti modifiche:

a) le parole «nell'anno 2009 e nell'anno 2010» sono sostituite dalle seguenti «negli anni 2009, 2010 e 2011»;

b) le parole «commi 9-bis, 13, e 14» sono sostituite dalle seguenti «commi 9-bis, 13, 13-bis e 14».

In particolar modo si aggiunge un anno (2011) al periodo di riferimento delle cessazioni. Cercando di capire il linguaggio normativo ci viene in soccorso la lett. B modificata dalla legge di stabilità nel momento in cui aggiunge il comma 13bis del dl 112/2008 (che si riferisce alle università). Da una parte abbiamo un ampliamento del periodo di riferimento per procedere ad assunzioni dall'altra l'inserimento del comma riferito alle università che prevede il limite del 20% per il triennio 2012-2014 (appunto il 13bis come modificato dal DL 95/2012).

Il comma 388 però interviene prorogando anche i regimi giuridici di cui alla Tabella 2 art.1 comma 388 allegata alla legge di stabilità e quindi in prima battuta la proroga dell'utilizzo delle cessazioni nel triennio è prevista fino al 30 giugno 2013 con possibilità di proroga al 31/12/2013 con la tecnica del comma 394.

Il **comma 418** proroga i termini contemplati dall'art. 1, comma 32, della L.190/2012 relativi ad una serie di dati che le stazioni appaltanti devono pubblicare su siti web istituzionali (struttura proponente; oggetto del bando; elenco degli operatori invitati a presentare offerte; aggiudicatario; importo di aggiudicazione; tempi di completamento dell'opera, servizio o fornitura; importo delle somme liquidate), relativamente all'anno precedente, in tabelle riassuntive rese liberamente scaricabili in un formato digitale standard aperto che consenta di analizzare e rielaborare, anche a fini statistici, i dati informatici.

La proroga è fino al 30 giugno 2013.

DECRETO LEGGE N. 179/2012, CONVERTITO NELLA LEGGE N. 221/2012

L'art. 6, comma 2, del D.L. in parola, come modificato in sede di conversione, prevede che, dal 1/1/2013, gli accordi tra Pubbliche Amministrazioni di cui all' art. 15 della legge n. 241/90 (ossia gli accordi conclusi tra Pubbliche Amministrazioni per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune), siano sottoscritti con firma digitale, con firma elettronica avanzata, ovvero con altra firma elettronica qualificata, pena la nullità degli stessi.

L'art. 6, comma 3, del medesimo D.L., prevede, sostituendo il comma 13 dell' art. 11 del D.lgs. n. 163/2006, che il contratto di appalto pubblico sia stipulato "a pena di nullità, con atto

pubblico notarile informatico, ovvero, in modalità elettronica secondo le norme vigenti per ciascuna stazione appaltante, in forma pubblica amministrativa a cura dell' Ufficiale rogante dell' amministrazione aggiudicatrice o mediante scrittura privata". Tale disposizione trova applicazione a decorrere dall'1/1/2013.

In merito a quando disposto da tale ultima norma, si segnala che è controverso, dall'esame dei primi commenti, se il contratto sottoscritto in forma pubblica amministrativa a cura dell'Ufficiale rogante debba essere redatto, a pena di nullità, secondo la modalità elettronica.

L'art. **9 bis** del D.L. in parola, introdotto in sede di conversione in legge, modificando l'art. 68 del D.lgs. n. 82/2005 (Codice dell'Amministrazione Digitale), prevede che *"le pubbliche amministrazioni acquisiscono programmi informatici o parti di essi nel rispetto dei principi di economicità e di efficienza, tutela degli investimenti, riuso e neutralità tecnologica, a seguito di una valutazione comparativa di tipo tecnico ed economico tra le seguenti soluzioni disponibili sul mercato:*

- a) software sviluppato per conto della pubblica amministrazione;*
- b) riutilizzo di software o parti di esso sviluppati per conto della pubblica amministrazione;*
- c) software libero o a codice sorgente aperto;*
- d) software fruibile in modalità cloud computing;*
- e) software di tipo proprietario mediante ricorso a licenza d' uso;*
- f) software combinazione delle precedenti soluzioni."*

"A tal fine le pubbliche amministrazioni prima di procedere all'acquisto, secondo le procedure di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163, effettuano una valutazione comparativa sulla base dei seguenti criteri:

- a) costo complessivo del programma o soluzione quale costo di acquisto, di implementazione, di mantenimento e di supporto;
- b) livello di utilizzo di formati di dati e di interfacce di tipo aperto, nonché di standard in grado di assicurare l' interoperabilità e la cooperazione applicativa tra i diversi sistemi informatici della pubblica amministrazione;
- c) garanzie del fornitore in materia di livelli di sicurezza, conformità alla normativa in materia di protezione dei dati personali, livelli di servizio tenuto conto della tipologia di software acquisito".

" Ove dalla valutazione comparativa di tipo tecnico ed economico, secondo i criteri " di cui sopra ", risulti motivatamente l'impossibilità di accedere a soluzioni già disponibili all' interno della pubblica amministrazione, o a software liberi o a codice sorgente aperto, adeguati alle esigenze da soddisfare, è consentita l'acquisizione di programmi informatici di tipo proprietario mediante ricorso a licenza d' uso. La valutazione in questione è effettuata secondo le modalità e i criteri definiti dall'Agenzia per l' Italia digitale che, a richiesta dei soggetti interessati, esprime altresì parere circa il loro rispetto".

L'art. 15, comma 3-bis, inserito in sede di conversione in legge, prevede che i micro-pagamenti dovuti a titolo di corrispettivo per gli acquisti di beni e servizi sul MEPA sono effettuati mediante strumenti elettronici di pagamento, se richiesto dalle imprese fornitrici. Con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze saranno definiti i micro-pagamenti riguardo al volume complessivo del contratto e saranno adeguate le norme relative alle procedure di pagamento delle Pubbliche Amministrazioni.

L'art. 19, comma 8, prevede che con decreto del Ministro dello Sviluppo Economico e del Ministro dell' Istruzione, dell' Università e della Ricerca, sono adottate linee guida per promuovere la diffusione degli acquisti pubblici innovativi e degli appalti pre-commerciali presso le amministrazioni aggiudicatrici di cui all' art. 3 del D.lgs. n. 163/2006 (tra cui rientrano le Università statali).

L'art. 33 -ter inserito in sede di conversione in legge, prevede l'istituzione presso l'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici dell'Anagrafe Unica delle stazioni appaltanti; le stazioni appaltanti di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture hanno l'obbligo di richiedere l'iscrizione a tale anagrafe e di aggiornare annualmente i rispettivi dati identificativi. L'inosservanza di tale obbligo di iscrizione ed aggiornamento dei dati produce la nullità degli atti adottati e la responsabilità amministrativa e contabile dei funzionari responsabili. L'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici stabilirà con propria deliberazione le modalità operative e di funzionamento dell' Anagrafe unica delle stazioni appaltanti.

L'art. 33-quater, comma 1, lettera a) inserito in sede di conversione, prevede che la garanzia fideiussoria definitiva di cui all' art. 113 del D.Lgs. n. 163/2006 sia progressivamente svincolata, a misura dell'avanzamento dell'esecuzione, nei limiti dell'80%, anziché del 75% , e che quindi l' ammontare residuo della garanzia sia pari al 20% anziché al 25% . Tale disposizione si applica ai contratti i cui bandi o avvisi con cui si indice una gara siano pubblicati successivamente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del D.L. in parola, nonché, in caso di contratti senza pubblicazione di bandi o avvisi, ai contratti in cui, alla data di entrata in vigore della legge di conversione del medesimo D.L., non siano ancora stati inviati gli inviti a presentare le offerte.

L'art. 34, comma 27, inserito in sede di conversione, ha eliminato il limite dei 200.000 Euro annui come valore complessivo per l' affidamento diretto di beni o servizi a società in house, limite che sarebbe dovuto entrare in vigore dall' 1/1/2014, ai sensi dell' art. 4, comma 8, del D.L. n. 95/2012, convertito nella legge n. 135/2012.

L'art. 34, comma 35, inserito in sede di conversione, prevede che le spese per la pubblicità sui quotidiani degli avvisi e dei bandi di gara, di cui all' art. 66, comma 7, secondo periodo, del D.lgs. n. 163/2006 (si tratta degli avvisi e dei bandi di gara relativi a procedure che superano le soglie comunitarie per i lavori e per le forniture e i servizi), e di cui all' art. 122, comma 5, secondo periodo del d.lgs. n. 163/2006 (si tratta degli avvisi e dei bandi di gara relativi a procedure di appalto di lavori sotto la soglia comunitaria ma di importo pari o superiore a 500.000 Euro), sono rimborsate alla stazione appaltante dall' aggiudicatario entro il termine di sessanta giorni dall' aggiudicazione.

Tale disposizione si applica dai bandi e dagli avvisi pubblicati dopo l' 1/1/2013.

L'art. 36, comma 5- bis, inserito in sede di conversione, inserisce, all'art. 34 del D.Lgs. n. 163/2006, tra i soggetti cui possono essere affidati i contratti pubblici, le aggregazioni tra le imprese aderenti al contratto di rete, ai sensi dell' art. 3, comma 4-ter, del D.L. 10/2/2009 n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9/4/2009 n. 33, prevedendo che si applichino, in quanto compatibili, le disposizioni dell' art. 37 del medesimo D.Lgs. n. 163/2006, che riguardano le associazioni temporanee di imprese e i consorzi ordinari di concorrenti.