

Prot. /FSE
Roma, 27 luglio 2011

ALLE AUTORITA' DI CERTIFICAZIONE
E ALLE AUTORITA' DI AUDIT
DELLE REGIONI E PROV. AUT.

e. p.c. AL COORDINAMENTO TECNICO

LORO SEDI

Oggetto: Esiti Incontro AdG del 20 luglio u.s. e nota sulla tracciabilità

All. 2

Cari colleghi,

come di consueto, per opportuna conoscenza, vi inviamo in allegato una breve sintesi dei principali elementi emersi nella riunione tecnica del 20 luglio u.s. fra le Autorità di gestione dei PO FSE.

Vi trasmettiamo inoltre, come concordato nella riunione di Coordinamento delle Autorità di Audit regionali del 19 luglio, la nota sulla tracciabilità dei flussi finanziari, elaborata alla luce dell'ultima Determinazione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, discussa e condivisa nel corso dell'incontro delle AdG.

Con i più cordiali saluti

IL DIRETTORE

Dr. Alessandro Ferrucci

Determinazione dell'AVCP n.4 del 2011 "Linee guida sulla tracciabilità dei flussi finanziari" :
elementi per individuare il campo di applicazione della normativa

La determinazione n.4 del 7 luglio 2011 dell'AVCP "*linee guida sulla tracciabilità dei flussi finanziari*" interviene a riordinare la materia, sostituendo le due determinazioni precedenti.

Lo scopo che l'AVCP si prefigge con questo nuovo atto è "determinare una linea guida interpretativa generale" ossia "individuare la chiave di lettura che permetta di sciogliere eventuali dubbi interpretativi". A questo fine si parte dalla *ratio* della norma che si va ad interpretare, esplicitando che "con l'obiettivo di prevenire le infiltrazioni mafiose negli appalti pubblici, la norma prevede che tutti i movimenti finanziari connessi a contratti di appalto" siano soggetti a modalità che ne garantiscano la tracciabilità; tracciabilità finalizzata al controllo *ex post* ed, in particolare, a consentire "agli investigatori di seguire il flusso finanziario proveniente da un contratto di appalto".

Il concetto chiave che viene ribadito con chiarezza è che la tracciabilità dei flussi finanziari si accompagna ai contratti pubblici ed, in particolare, agli appalti pubblici. Pertanto la questione relativa all'eventuale applicazione della tracciabilità a finanziamenti che non sono collegati ad appalti sembra essere risolta, innanzitutto, attraverso l'interpretazione restrittiva dell'espressione "concessionari di finanziamenti pubblici anche europei" utilizzata nell'art.3 c.1 della l.136/2010.

In primo luogo, l'espressione viene delimitata solo "ai finanziamenti o agevolazioni [...] a sostegno dell'attività di impresa"; sembra quindi che le sovvenzioni che non mirano all'attività di impresa, ma al raggiungimento di obiettivi di coesione e sviluppo generali, e che quindi non necessariamente coinvolgono le imprese, sono di per sé escluse. A tale considerazione l'Autorità di vigilanza potrebbe essere giunta anche grazie all'attenzione dedicata al concetto di "filiera delle imprese" a cui vengono dedicati il § 3.2 ed il sottoparagrafo esemplificativo 3.2.1.

In secondo luogo, si fa presente che nelle ipotesi in cui sono coinvolti i "concessionari di finanziamenti pubblici", pur essendoci la corresponsione di risorse come finanziamenti pubblici, non si ricade nell'ambito di applicazione della tracciabilità perché i soggetti non risultano "a qualsiasi titolo interessati ai lavori, servizi e alle forniture pubblici", ovvero non c'è la correlazione con appalti, che nello specifico devono essere "pubblici".

La chiarezza che la nuova determinazione aggiunge rispetto alla precedente (n.8) risiede in particolare nell'aggettivo "pubblici" che accompagna ora la parola appalti. I beneficiari di finanziamenti saranno quindi sottoposti alla tracciabilità solo se stipulano "appalti pubblici per la realizzazione dell'oggetto del finanziamento".

Va segnalato che questa lieve ma significativa modifica è stata introdotta dall'AVCP su suggerimento delle Regioni contenuto nella nota indirizzata al presidente dell'Autorità di vigilanza il 6 maggio 2011 (Prot. 0843/11/coord), in cui, evidenziata la differenza tra appalti e sovvenzioni in particolare nel diritto comunitario, si indicava come centrale la necessità di delimitare con chiarezza l'espressione "concessionari di finanziamenti pubblici" solo a quei beneficiari che, sebbene soggetti privati, concludano appalti pubblici.

Ad esplicita conferma dell'opportunità di adottare un'interpretazione restrittiva, l'Autorità di vigilanza proprio relativamente all'espressione "concessionari di finanziamenti pubblici" si rifà ad un canone

ermeneutico generale per cui la norma contenuta nell'art.3, essendo di "natura eccezionale" [...] "esclude che possa farsi luogo ad una interpretazione estensiva delle norme".

Si può quindi ritenere che il dubbio sull'applicazione della tracciabilità alle sovvenzioni viene risolto in questa determinazione: se non c'è una correlazione con un appalto pubblico il finanziamento non deve essere tracciato a norma dell'art.3.

Ulteriori elementi che nella nuova determinazione dell'AVCP possono essere considerati a favore della non applicazione degli obblighi di tracciabilità per le sovvenzioni finanziate con il FSE sono citati di seguito.

L'Autorità di Vigilanza affronta, caso per caso nel §4, una serie di "fattispecie specifiche"; sebbene purtroppo tra queste non compaia la formazione finanziata con risorse pubbliche, in via analogica, tuttavia, si può ragionare a partire dai "servizi sanitari" ed in particolare da "le prestazioni socio sanitarie e di ricovero [...] erogate dai soggetti privati in regime di accreditamento". Per questa tipologia di servizio, richiamando la peculiare disciplina di settore e riconoscendo, d'altro canto, l'esistenza di una giurisprudenza non sempre univoca, viene comunque escluso l'obbligo di tracciabilità perché tali fattispecie non sono riconducibili agevolmente "nell'ambito del contratto di appalto". Si può ritenere che anche per il finanziamento pubblico della formazione erogata da enti privati accreditati a favore degli individui valga la stessa difficoltà a ricondurre la fattispecie "nell'ambito del contratto di appalto".

Una "fattispecie specifica" invece più direttamente legata alle attività del FSE riguarda "erogazioni e liberalità a favore di soggetti indigenti", tra cui sono citati anche i contributi "erogati per la realizzazione di progetti educativi", per i quali si sottolinea l'assenza dei presupposti soggettivi ed oggettivi di applicazione dell'art. 3.

Infine nella determinazione n. 4 del 2011 l'AVCP richiama in ben due punti l'art.14 della l.69/2009 in cui si prevede che le modalità e le procedure necessarie a garantire l'effettiva tracciabilità dei flussi finanziari relativi ai finanziamenti a valere sui fondi strutturali dovranno essere fissate in un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze. Tuttavia nel primo richiamo compare una distinzione tra tracciabilità a fini antimafia e "protocolli di monitoraggio finanziario" che sembrerebbe ricondurre la previsione dell'art.14 a questo secondo ambito. Un secondo richiamo è invece contenuto proprio nel paragrafo dedicato all'interpretazione dell'espressione "concessionari di finanziamenti pubblici", ma non modifica quanto sopra riportato in termini di esclusione del campo di applicazione dell'obbligo di tracciabilità. A proposito di questo decreto del Mef si fa presente che, anche attraverso contatti informali con chi nell'amministrazione centrale si occupa di fondi strutturali, è emerso che l'atto non sembra essere stato elaborato.

- Coordinamento Autorità
Auleti

19/11/2011

- Invenire Adg 20/11/2011