

CAMERA DEI DEPUTATI

XVI LEGISLATURA

Verifica delle quantificazioni

A.C. 5273

Disposizioni urgenti per la
razionalizzazione della spesa pubblica

*(Conversione in legge del D.L. 52/2012 –
Approvato dal Senato – A.S. 3284)*

N. 425 – 14 giugno 2012

La verifica delle relazioni tecniche che corredano i provvedimenti all'esame della Camera e degli effetti finanziari dei provvedimenti privi di relazione tecnica è curata dal Servizio Bilancio dello Stato.

La verifica delle disposizioni di copertura, evidenziata da apposita cornice, è curata dalla Segreteria della V Commissione (Bilancio, tesoro e programmazione).

L'analisi è svolta a fini istruttori, a supporto delle valutazioni proprie degli organi parlamentari, ed ha lo scopo di segnalare ai deputati, ove ne ricorrano i presupposti, la necessità di acquisire chiarimenti ovvero ulteriori dati e informazioni in merito a specifici aspetti dei testi.

SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO – Servizio Responsabile

☎ 066760-2174 / 066760-9455 – ✉ bs_segreteria@camera.it

SERVIZIO COMMISSIONI – Segreteria della V Commissione

☎ 066760-3545 / 066760-3685 – ✉ com_bilancio@camera.it

Estremi del provvedimento

A.C. 5273

Titolo breve: DL 52/2012: Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica

Iniziativa:

Commissioni di merito: Commissioni riunite I e V

Relatori per la Commissione di merito: On. Anna Maria Bernini Bovicelli (PdL) per la I Commissione
On. Roberto Occhiuto (UdCpTP) per la V Commissione

Relazione tecnica:

ARTICOLO 1, COMMA 1

COMITATO INTERMINISTERIALE PER LA REVISIONE DELLA SPESA PUBBLICA

ARTICOLO 1, COMMI DA 1-BIS A 1-QUINQUIES

REVISIONE DELLA SPESA PUBBLICA

ARTICOLI 2 E 3

COMMISSARIO STRAORDINARIO PER LA RAZIONALIZZAZIONE DELLA SPESA

ARTICOLO 4

RELAZIONE AL PARLAMENTO

ARTICOLO 5

POTERI DEL COMMISSARIO STRAORDINARIO PER LA RAZIONALIZZAZIONE DELLA SPESA

ARTICOLO 6

REQUISITI DI NOMINA

ARTICOLO 7

MODIFICHE ALLE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI PROCEDURE D'ACQUISTO

ARTICOLO 8

DATI IN TEMA DI ACQUISIZIONE DI BENI E SERVIZI

ARTICOLO 9

ATTIVITÀ DELLA CENTRALE DI COMMITTENZA NAZIONALE

ARTICOLO 10

CONTRIBUZIONE A DIGIPA

ARTICOLI 11 E 12

MERCATO ELETTRONICO DELLA PA

ARTICOLO 13

SEMPLIFICAZIONE DEI CONTRATTI DI ACQUISTO DI BENI E SERVIZI

ARTICOLO 13-BIS

CERTIFICAZIONE E COMPENSAZIONE DEI CREDITI VANTATI DAI FORNITORI DI BENI E SERVIZI NEI
CONFRONTI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

ARTICOLO 14

RIDUZIONE DEI CONSUMI DI ENERGIA

ARTICOLO 15

COPERTURA FINANZIARIA

PREMESSA

Il disegno di legge dispone la conversione del decreto legge 7 maggio 2012, n. 52, recante norme urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica.

Si rileva che - in base all'articolo 1, comma 2, del disegno di legge di conversione - le disposizioni contenute nel capo I del decreto legge (articoli da 1 a 6, concernenti l'apparato organizzativo preposto alla definizione degli interventi di razionalizzazione della spesa pubblica) hanno efficacia fino al 31 dicembre 2014.

Il provvedimento, già approvato dal Senato, è corredato di relazione tecnica.

Nel corso dell'esame in prima lettura, il Governo ha trasmesso un'ulteriore relazione tecnica (riferita agli emendamenti con i quali è stato introdotto l'articolo 13-*bis*) e una nota tecnica^[1].

Di tale documentazione si dà conto nel presente Dossier..

Si esaminano, di seguito, le norme considerate dalla documentazione tecnica richiamata, nonché le ulteriori disposizioni che presentano profili di carattere finanziario.

VERIFICA DELLE QUANTIFICAZIONI

ARTICOLO 1, comma 1

Comitato interministeriale per la revisione della spesa pubblica

La norma istituisce il Comitato interministeriale per coordinare l'azione del Governo e le politiche volte al riordino della spesa pubblica.

Il Comitato è presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri ed è composto dal Ministro delegato per il programma di Governo, dal Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, dal Ministro dell'economia e delle finanze o dal vice Ministro da lui delegato e dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con funzioni di Segretario del Consiglio dei Ministri.

Il Comitato svolge attività di indirizzo e di coordinamento nelle seguenti materie: revisione dei programmi di spesa e dei trasferimenti alle imprese; razionalizzazione delle attività e dei servizi offerti; ridimensionamento delle strutture; riduzione delle spese per l'acquisto di beni e servizi; ottimizzazione dell'uso degli immobili; altre materie individuate dalla direttiva del Presidente del Consiglio del 3 maggio 2012.

Si ricorda che la direttiva del 3 maggio 2012 ha stabilito un obiettivo di riduzione della spesa pubblica pari a 4,2 miliardi per l'anno 2012, con il concorso di tutte le amministrazioni pubbliche^[2]. Allo scopo vengono previsti, fra l'altro, interventi di ridimensionamento delle strutture dirigenziali, di razionalizzazione delle attività e dei servizi offerti, di riduzione degli enti strumentali e delle società pubbliche, di estensione alle società in house dei vincoli vigenti in materia di consulenza, di eliminazione di spese di rappresentanza e spese per convegni.

Il Presidente del Consiglio può, con proprio decreto, modificare la composizione del Comitato.

La relazione tecnica afferma che la norma non comporta nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

La nota tecnica della Ragioneria generale dello Stato, trasmessa nel corso dell'esame in prima lettura, evidenzia l'opportunità che il testo sia integrato con una clausola di neutralità finanziaria, considerate le necessarie attività di supporto che dovranno essere garantite dalle amministrazioni interessate a seguito dell'istituzione del nuovo Comitato.

Al riguardo appare necessario che sia chiarito – anche in considerazione di quanto segnalato dalla Ragioneria generale dello Stato circa le attività di supporto richieste a seguito dell'istituzione del nuovo Comitato - a valere su quali risorse strumentali, finanziarie e di personale sarà garantita la piena operatività del Comitato. Si rileva, infatti, che tali indicazioni non sono fornite dalla relazione tecnica.

Si osserva, inoltre, che il testo non esclude la corresponsione di compensi o di rimborsi ai membri del Comitato. Sul punto appare opportuno acquisire una valutazione del Governo.

ARTICOLO 1, commi da 1-*bis* a 1-*quinquies*

Revisione della spesa pubblica

Normativa vigente. L'articolo 01 del decreto legge 138/2011 ha disposto che il Ministro dell'economia, d'intesa con i Ministeri interessati, presentasse al Parlamento entro il 30 novembre 2011, un programma di riorganizzazione della spesa pubblica che prevedesse, tra l'altro, l'integrazione operativa delle agenzie fiscali, la razionalizzazione delle strutture periferiche dell'amministrazione dello Stato, l'accorpamento degli enti previdenziali pubblici, la razionalizzazione dell'organizzazione giudiziaria, amministrativa, militare, tributaria, nonché di quella consolare e diplomatica. Con la risoluzione di approvazione del DEF 2012 o della relativa Nota di aggiornamento sarebbero stati indicati i disegni di legge collegati con cui il Governo sarebbe stato delegato ad attuare tale riorganizzazione degli apparati. Il programma avrebbe individuato le criticità nella produzione ed erogazione dei servizi pubblici e le possibili strategie di miglioramento dei risultati ottenibili con le risorse stanziare (articolo 01, commi 1-3).

È stato previsto, inoltre, che per garantire l'uso efficiente di tali risorse, a partire dal 2012, avesse inizio una "spending review" diretta a definire i costi standard dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali dello Stato, prevedendosi specifiche metodologie per quelle periferiche (articolo 01, comma 4)^[3].

Come precisato dalla relazione tecnica, alle norme descritte non erano ascritti prudenzialmente risparmi, i quali sarebbero stati verificabili solo a consuntivo.

La relazione illustrativa del decreto legge 52/2012 in esame precisa che, nell'ambito dell'impegno a rivedere la spesa pubblica, si colloca il Rapporto presentato al Consiglio dei ministri nella riunione del 30 aprile 2012 dal Ministro per i rapporti con il Parlamento delegato per il programma di Governo. Si ricorda che tale rapporto ha quantificato la spesa pubblica "rivedibile" nel medio periodo in circa 295 miliardi di euro^[4] e quella rivedibile a breve termine in circa 80 miliardi.

Le norme, introdotte dal Senato, ribadiscono quanto già previsto dall'articolo 01 del D.L. 138/2011. Si prevede, infatti, che sulla base della proposta del Comitato di cui all'articolo 1 del decreto in esame, il Governo presenti al Parlamento, entro il 30 settembre 2012, un programma di riorganizzazione della spesa pubblica, associando ad ogni intervento l'indicazione dei risparmi attesi (comma 1-*bis*).

Nell'ambito della risoluzione parlamentare di approvazione della Nota di aggiornamento al DEF 2012 sono indicati i disegni collegati alla manovra finanziaria per il triennio 2013-2015, mediante i quali attuare tale programma (comma 1-*ter*).

Entro venti giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, il Comitato definisce le modalità di predisposizione del programma e della relativa attuazione (comma 1-*quater*).

Ai fini della riorganizzazione della spesa per garantire l'uso efficiente delle risorse, il Governo avvalendosi della Ragioneria generale dello Stato e con la collaborazione del Commissario straordinario di cui all'articolo 2, dà inizio a una revisione della spesa diretta a definire i costi standard dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali dello Stato, prevedendosi specifiche metodologie per quelle periferiche.

Le norme, introdotte dal Senato, non sono corredate di **relazione tecnica**.

Al riguardo non si formulano osservazioni, tenuto conto che alla norma in esame - così come nel caso dell'articolo 01 del DL 138/2011 (Programma di riorganizzazione e di revisione della spesa pubblica) - non sono ascritti effetti finanziari scontati nei saldi di finanza pubblica. I risparmi attribuibili ai singoli interventi oggetto del programma di riorganizzazione della spesa di cui al comma 1-bis dovrebbero essere, invece, puntualmente quantificati dai provvedimenti legislativi collegati alla manovra per il prossimo triennio, previsti dal comma 1-*ter* in esame.

ARTICOLI 2 e 3

Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa

Le norme prevedono che il Presidente del Consiglio^[5] possa nominare un Commissario straordinario, al quale spettano i seguenti compiti (articolo 2, comma 1):

- definire il livello di spesa per acquisti di beni e servizi, per voci di costo, delle amministrazioni pubbliche;
- svolgere compiti di supervisione, monitoraggio e coordinamento dell'attività di approvvigionamento di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni;
- collaborare con l'Agenzia del demanio ai fini dell'ottimizzazione nell'utilizzo degli immobili di proprietà pubblica, anche per ridurre i canoni e i costi di gestione;

- collaborare con il Ministro delegato per il programma di governo per l'attività di revisione della spesa delle pubbliche amministrazioni.

Ciascuna amministrazione pubblica può individuare un responsabile per l'attività di razionalizzazione della spesa, che svolge l'incarico senza corresponsione di indennità o compensi aggiuntivi (articolo 2, comma 2).

Si precisa che tra le amministrazioni pubbliche sono incluse tutte le amministrazioni, autorità, anche indipendenti, organismi, uffici, agenzie o soggetti pubblici comunque denominati e gli enti locali, nonché le società a totale partecipazione pubblica diretta e indiretta, le società controllate da soggetti pubblici e, limitatamente alla spesa sanitaria, le amministrazioni regionali commissariate per la redazione e l'attuazione dei piani di rientro dal disavanzo sanitario.

Nel corso della prima lettura, è stato soppresso il comma 3 che escludeva dall'ambito di applicazione del presente decreto la Presidenza della Repubblica, il Senato della Repubblica, la Camera dei deputati e la Corte costituzionale.

Per la definizione del livello di spesa per acquisti di beni e servizi nelle regioni, salvo quanto previsto dal comma 2 (acquisti relativi alla sanità nelle regioni in piano di rientro commissariate), il Commissario formula proposte al presidente della regione interessata, comunicandole al Ministero dell'economia e delle finanze (articolo 2, comma 4).

Per le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano le disposizioni di cui al presente decreto costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica (articolo 2, comma 5).

Entro 15 giorni dalla nomina, il Commissario presenta un programma di lavoro al Comitato di cui all'articolo 1, che ne verifica l'attuazione sulla base di relazioni mensili, trasmesse altresì, unitamente al programma, alle Commissioni parlamentari competenti (articolo 3, comma 2).

La norma dispone, altresì, che con il decreto del Presidente del Consiglio di nomina del Commissario straordinario si stabiliscono (articolo 3):

- la durata, comunque non superiore ad un anno, dell'organo [comma 1, lett. a)];
- l'indennità del Commissario, comunque non superiore al trattamento economico complessivo correlato all'incarico di dirigente generale nell'ambito della Presidenza del Consiglio [comma 1, lett. b)];
- l'eventuale nomina di due sub commissari, i quali coadiuvano il Commissario nell'esercizio delle sue funzioni e prestano la loro opera a titolo gratuito, fatto salvo il solo rimborso delle spese effettivamente sostenute, a carico degli ordinari stanziamenti di bilancio della Presidenza del Consiglio [comma 1, lett. c)];
- gli uffici, il personale e i mezzi della Presidenza del Consiglio e del Ministero dell'economia e delle finanze dei quali il Commissario può avvalersi, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, nell'esercizio delle sue funzioni [comma 1, lett. d)].

La relazione tecnica, in merito alla nomina del Commissario straordinario (articolo 2), evidenzia che l'indennità del Commissario, come previsto dal testo, non può essere superiore al trattamento economico correlato all'incarico di dirigente generale presso la Presidenza del

Consiglio. Tale trattamento ammonta a circa 170.000 euro annui. Pertanto l'onere massimo derivante dalla previsione è valutabile in circa 233.000 euro annui lordi compresi gli oneri a carico dello Stato.

Per quanto concerne l'eventuale nomina dei due sub commissari, la relazione tecnica ribadisce che essi prestano la propria attività a titolo gratuito, fatto salvo il solo rimborso delle spese effettivamente sostenute nell'ambito degli ordinari stanziamenti della Presidenza del Consiglio.

Nella nota tecnica del 24 maggio 2012, si precisa che i costi relativi all'attività dei sub-commissari dovrebbero essere "poco significativi, plausibilmente compatibili con l'attuale livello di spesa della Presidenza del Consiglio nel suo complesso".

Riguardo all'individuazione degli uffici, del personale, e dei mezzi della Presidenza e del Ministero dell'economia dei quali il Commissario si può avvalere, nella nota tecnica si fa presente che le attività di coordinamento e di indirizzo, nonché quelle ispettive e di verifica, saranno svolte dalle strutture esistenti, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Al riguardo, con riferimento alla ripartizione fra gli esercizi 2012 e 2013 della maggiore spesa relativa all'indennità del Commissario straordinario [articolo 3, comma 1, lett. *b*)], si rinvia alla successiva scheda dedicata alla norma di copertura finanziaria (articolo 15).

Si ricorda, infatti, che - in base all'articolo 1, comma 2, del disegno di legge di conversione - le disposizioni contenute nel capo I del decreto legge (articoli da 1 a 6) hanno efficacia fino al 31 dicembre 2014.

Riguardo ai compiti attribuiti al nuovo organismo, si osserva che la relazione tecnica non fornisce gli elementi atti a dimostrare che la struttura di supporto all'attività del Commissario possa operare in assenza di oneri a carico del bilancio dello Stato. Appare, pertanto, necessario che il Governo fornisca ulteriori elementi informativi che consentano di valutare l'entità di risorse umane, strumentali e finanziarie che si intende destinare al funzionamento dell'ufficio del Commissario.

Per ulteriori considerazioni in merito alla struttura amministrativa posta al servizio del Commissario si rinvia a quanto osservato nella successiva scheda dedicata all'articolo 5.

Per quanto concerne i sub-commissari, si rileva che in base alla norma essi dovrebbero operare a titolo gratuito, fatto salvo il rimborso delle spese effettivamente sostenute. Appare opportuno che il Governo fornisca elementi per quantificare le risorse necessarie per tali rimborsi, tenuto conto che la formulazione del testo appare prefigurare una copertura a valere sugli ordinari stanziamenti previsti alla legislazione vigente per la Presidenza del Consiglio. Non si prevede, inoltre, un limite all'importo complessivo dei rimborsi spese che possono essere erogati.

ARTICOLO 4

Relazione al Parlamento

La norma prevede che il Presidente del Consiglio o il Ministro da lui delegato riferisca ogni sei mesi alle Camere sull'attività di razionalizzazione della spesa di cui al decreto in esame e invii, altresì, una relazione semestrale sulla medesima attività. La relazione è trasmessa anche alla Corte dei conti. In fase di prima applicazione, è indicato il termine del 31 luglio 2012.

Nulla da osservare sotto il profilo della quantificazione degli effetti finanziari, trattandosi di una norma di carattere ordinamentale.

ARTICOLO 5

Poteri del Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa

Le norme stabiliscono che il Commissario ha diritto di corrispondere con tutte le pubbliche amministrazioni^[6] e con gli enti di diritto pubblico e di chiedere ad essi, oltre a notizie ed informazioni, la collaborazione per l'adempimento delle sue funzioni.

Il Commissario può disporre che vengano svolte, nei confronti delle pubbliche amministrazioni, ispezioni a cura dell'Ispettorato per la funzione pubblica e del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Con una modifica approvata nel corso dell'esame presso il Senato^[7], è stato previsto che nell'esercizio delle sue funzioni il Commissario possa altresì richiedere, previa intesa ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del D. Lgs. 68/2001^[8], la collaborazione della Guardia di finanza. Le amministrazioni pubbliche e le società a totale partecipazione pubblica che svolgono compiti di centrale di committenza hanno l'obbligo di trasmettere i dati e i documenti richiesti, nonché di fornire la più ampia collaborazione al Commissario (comma 1).

Ribadendo quanto già stabilito dall'articolo 2, si stabilisce che il Commissario ha il potere di definire, per voci di costo, il livello di spesa per acquisti di beni e servizi da parte delle amministrazioni pubbliche (comma 2)^[9].

Il Commissario segnala al Consiglio dei Ministri e al Presidente della Regione interessata le norme legislative o regolamentari e i provvedimenti amministrativi comportanti spese che possono essere oggetto di soppressione, riduzione, razionalizzazione e propone i conseguenti provvedimenti (comma 3).

Il Commissario esprime parere circa le iniziative necessarie per rimuovere o prevenire gli eccessi di spesa (comma 4).

Il Presidente del Consiglio dei Ministri^[10] o, per le Regioni, il Presidente della Regione interessata, ovvero, per gli enti locali, il Presidente della provincia interessata e il Sindaco del comune interessato, su proposta del Commissario possono sospendere, revocare o annullare

d'ufficio di singole procedure relative all'acquisto di beni e servizi anche per motivate ragioni di opportunità [comma 5, lettera a)].

Il Commissario segnala alle amministrazioni le misure di razionalizzazione della spesa e fissa un termine per il raggiungimento degli obiettivi prefissati. Alla scadenza del termine il Consiglio dei Ministri può autorizzare, nel rispetto dell'articolo 120 della Costituzione, l'esercizio di poteri sostitutivi dei vertici delle amministrazioni inadempienti (comma 7).

Si prevede che il commissario promuova lo sviluppo del sistema a rete delle centrali regionali di acquisto[11] (comma 7-bis).

E' stabilito che le amministrazioni provvedono all'attuazione dei compiti previsti dal presente articolo con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente (comma 8).

La relazione tecnica ribadisce che le norme conferiscono al Commissario alcuni poteri di coordinamento e di indirizzo dell'attività di *spending review* con il coinvolgimento delle amministrazioni pubbliche. Si afferma, inoltre, che gli adempimenti posti a carico delle amministrazioni dall'articolo in esame rientrano, comunque, nelle attività istituzionali di valutazione e controllo già previste a legislazione vigente.

Al riguardo la nota tecnica ribadisce che la maggiore attività dei dicasteri, per la quale è prevista apposita clausola di invarianza della spesa, può rientrare tra le attività istituzionali e che, pertanto, appare sostenibile con gli ordinari stanziamenti di bilancio.

In risposta alle osservazioni formulate nel corso dell'esame in prima lettura circa possibili contenziosi tra le pubbliche amministrazioni e i fornitori, a causa del contrasto con il rispetto di patti già stipulati con i fornitori stessi che potrebbe derivare dall'osservanza delle indicazioni del Commissario[12], la nota della RGS rileva che "tali contenziosi appaiono di impatto marginale rispetto all'elevato risparmio di spesa che la disposizione in esame è suscettibile di determinare". Si rileva altresì che i "limiti massimi di spesa", tenendo conto di quanto previsto dal comma 7, possono essere rispettati attraverso una verosimile rimodulazione degli acquisti di beni e servizi nella tempistica stabilita in applicazione di tale comma, posto che le amministrazioni che ricorrono alle convenzioni CONSIP hanno facoltà di variare l'entità dei beni e servizi da acquistare periodicamente.

Quanto alla possibilità di disporre la sospensione, revoca o annullamento di ufficio di singole procedure di acquisto, essa non appare suscettibile di generare nuovo contenzioso, posto che il comma 5, lett. a), dell'articolo in esame, nel fare riferimento a "singole procedure", sembra limitare l'ambito di applicazione alle procedure di gara in itinere, ossia prima dell'aggiudicazione, e non anche ai contratti già conclusi.

Al riguardo, per quanto concerne gli oneri per le dotazioni necessarie al funzionamento della struttura commissariale, si rileva che:

- secondo il tenore letterale delle norme, le dotazioni, strumentali e di personale dovrebbero essere fornite dall'Ispettorato per la funzione pubblica e dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato;
- l'articolo reca un'apposita clausola di invarianza;
- la relazione tecnica e la nota del 24 maggio 2012 assicurano che i compiti svolti rientrano tra quelli istituzionali delle amministrazioni interessate.

Ciò premesso, appare opportuno che il Governo confermi che il meccanismo dell'avvalimento previsto per le due strutture non trovi applicazione nei riguardi delle altre amministrazioni pubbliche a cui il Commissario ha diritto di "chiedere la collaborazione". Il Governo dovrebbe inoltre confermare che l'interpretazione delle norme fornita dalla relazione tecnica (attività di valutazione e controllo già previste a legislazione vigente e quindi sostenibili nell'ambito degli ordinari stanziamenti) corrisponda all'effettiva portata applicativa delle disposizioni. Diversamente, infatti, il testo potrebbe determinare l'attribuzione di oneri, per il funzionamento dell'ufficio del Commissario, anche a carico di amministrazioni da individuare di volta in volta, le quali potrebbero non disporre dei margini di bilancio necessari a sostenere questo ulteriore impegno amministrativo. Per quanto concerne la facoltà del Commissario di richiedere, previa intesa ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 19 marzo 2001, n. 68[13], la collaborazione della Guardia di finanza, prevista dal comma 1 dell'articolo in esame, non si formulano osservazioni, considerato che la norma non appare innovare la legislazione vigente e che la collaborazione è comunque subordinata ad un'intesa.

Nulla da osservare, infine, circa possibili contenziosi tra pubbliche amministrazioni e fornitori alla luce dei chiarimenti presentati dal Governo e nel presupposto che, con il richiamo alle "singole procedure", l'ambito di applicazione del comma 5, lett. a), si intenda limitato alle procedure di gara in itinere, ossia prima dell'aggiudicazione, e non anche ai contratti già conclusi.

ARTICOLO 6

Requisiti di nomina

La norma prevede che il Commissario sia scelto tra persone provenienti da settori economici dotate di alta e riconosciuta professionalità, e di nota esperienza e capacità.

Nulla da osservare sotto il profilo finanziario, trattandosi di una norma di carattere ordinamentale.

ARTICOLO 7

Modifiche alle disposizioni in materia di procedure d'acquisto

Normativa vigente: l'articolo 1, comma 449, della legge 296/2006 prevede - per le amministrazioni statali centrali e periferiche, ad esclusione degli istituti e scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie - che un decreto del Ministro dell'economia individui annualmente le tipologie di beni e servizi per le quali le suddette amministrazioni sono obbligate ad approvvigionarsi utilizzando le convenzioni quadro CONSIP. Le restanti amministrazioni pubbliche, tra le quali gli enti territoriali, hanno la facoltà di ricorrere alle convenzioni CONSIP o alle convenzioni stipulate dalle centrali regionali di acquisto ovvero hanno l'obbligo di utilizzarne i parametri di prezzo qualità come limiti massimi per la stipula dei contratti. Gli enti del servizio sanitario nazionale sono tenuti ad approvvigionarsi di beni e servizi utilizzando le convenzioni stipulate dalle centrali regionali di acquisto di riferimento.

L'articolo 1, comma 450, della legge 296/2006 prevede che per gli acquisti di beni e servizi al di sotto della soglia di rilievo comunitario le amministrazioni statali sono tenute a fare ricorso al mercato elettronico della pubblica amministrazione gestito da Consip, di cui all'articolo 11, comma 5 del D.P.R. n. 101/2002. Si ricorda che il DPR 101/2002 ha introdotto nell'ordinamento la disciplina delle procedure telematiche di acquisto, prevedendo (all'articolo 11) il mercato elettronico della pubblica amministrazione per gli acquisti di importo inferiore alla soglia comunitaria. Tale DPR è stato successivamente abrogato dal Regolamento di attuazione del Codice degli appalti pubblici (DPR 207/2010), che reca ora una nuova disciplina generale degli strumenti di e-procurement. In particolare, l'articolo 328, comma 1 del citato DPR prevede, nell'ambito della disciplina delle acquisizioni sotto soglia, che la stazione appaltante possa stabilire di procedere all'acquisto di beni e servizi attraverso il mercato elettronico realizzato dalla medesima stazione appaltante, ovvero attraverso il mercato elettronico della pubblica amministrazione realizzato dal Ministero dell'economia sulle proprie infrastrutture tecnologiche avvalendosi di Consip S.p.A., ovvero attraverso il mercato elettronico realizzato dalle centrali di committenza di riferimento.

Le norme^[14] recano modifiche alle procedure di acquisto di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni.

In particolare, il comma 1 in esame modifica l'articolo 1, comma 449, della legge 296/2006, prevedendo quanto segue:

- viene esteso l'obbligo di approvvigionamento attraverso le convenzioni-quadro Consip a tutte le tipologie di beni e servizi che devono essere acquistati dalle amministrazioni

statali centrali e periferiche (fatta eccezione per gli istituti e scuole di ogni ordine e grado, le istituzioni educative e le istituzioni universitarie);

- viene specificato che gli enti del Servizio sanitario nazionale, laddove non siano operative le convenzioni-quadro stipulate dalle centrali regionali di acquisto, sono tenuti a ricorrere alle convenzioni-quadro Consip (ossia alla centrale nazionale di acquisto).

Si ricorda che il testo originario del comma 1 e del comma 2 dell'articolo in esame, nella formulazione antecedente alle modifiche introdotte dal Senato, stabilisce invece – per tutte le amministrazioni pubbliche – l'obbligo di conformarsi a parametri prezzo-qualità migliorativi di quelli eventualmente individuati nei bandi di gara pubblicati dalla Consip S.p.A. per beni o servizi comparabili, prevedendo a tal fine la possibilità che Consip pubblichi i relativi parametri.

Il comma 2 modifica l'articolo 1, comma 450, della legge 296/2006, estendendo l'obbligo – attualmente previsto per le sole amministrazioni statali – di fare ricorso al mercato elettronico della P.A. anche alle altre amministrazioni pubbliche. A tal fine, il comma in esame richiama il mercato elettronico di cui all'articolo 328 del Regolamento di attuazione del Codice degli appalti pubblici (DPR 207/2010), che ha abrogato la pregressa disciplina contenuta nel D.P.R. 101/2002.

La **relazione tecnica** riferita al testo originario dell'articolo in esame afferma che attraverso l'utilizzo dei parametri prezzo-qualità specificamente individuati nei bandi Consip si dovrebbero ottenere maggiori risparmi che allo stato – in via prudenziale – non vengono quantificati.

Come detto, il testo originario stabiliva l'obbligo – per tutte le amministrazioni pubbliche – di conformarsi a parametri prezzo-qualità migliorativi rispetto a quelli individuati nei bandi di gara pubblicati dalla Consip per beni o servizi comparabili.

La nota della RGS, trasmessa nel corso dell'esame presso il Senato, dopo aver confermato che i risparmi conseguibili non possono essere preventivamente quantificati, afferma – sempre con riferimento al testo originario della norma - che l'introduzione di parametri “migliorativi” appare potenziare gli effetti di contenimento dei costi per gli acquisti di beni e servizi.

Al riguardo, andrebbe acquisita una valutazione del Governo in ordine all'idoneità della nuova formulazione del testo – introdotta dal Senato – a garantire i medesimi effetti di risparmio (sia pure non quantificati preventivamente) che la RT e la nota tecnica della RGS hanno attribuito al testo originario, che faceva riferimento all'adozione di parametri prezzo-qualità migliorativi rispetto a quelli individuati nei bandi di gara pubblicati dalla Consip.

ARTICOLO 8

Dati in tema di acquisizione di beni e servizi

Le norme prevedono che l'Osservatorio dei contratti pubblici metta a disposizione, attraverso il proprio portale, i dati e le informazioni comunicati dalle stazioni appaltanti ai sensi del Codice dei contratti pubblici[15], con modalità che consentano la ricerca delle informazioni anche aggregate relative all'amministrazione aggiudicatrice, all'operatore economico aggiudicatario ed all'oggetto di fornitura. L'Osservatorio dei contratti pubblici, con cadenza semestrale, trasmette i medesimi dati al Ministero dell'economia, a Consip S.p.A. e, per l'ambito territoriale di riferimento, alle regioni e alle centrali regionali di acquisto (commi 1 e 2).

Il Codice dei contratti pubblici, nel testo vigente[16], stabilisce che le stazioni appaltanti e gli enti aggiudicatori sono tenuti a comunicare all'Osservatorio, per contratti di importo superiore a 150.000 euro:

- a) entro trenta giorni dalla data dell'aggiudicazione definitiva o di definizione della procedura negoziata, i dati concernenti il contenuto dei bandi, dei verbali di gara, i soggetti invitati, l'importo di aggiudicazione, il nominativo dell'affidatario e del progettista;
- b) limitatamente ai settori ordinari, entro sessanta giorni dalla data del loro compimento ed effettuazione, l'inizio, gli stati di avanzamento e l'ultimazione dei lavori, servizi, forniture, l'effettuazione del collaudo, l'importo finale.

Le norme modificano, inoltre, l'articolo 7, comma 8, del medesimo D.Lgs. 163/2006 riducendo l'importo soglia dei contratti (da 150.000 a 50.000 euro) al di sopra del quale le stazioni appaltanti e gli enti aggiudicatori sono tenuti a comunicare all'Osservatorio i summenzionati dati ed informazioni (comma 2-*bis*).

La relazione tecnica, riferita al testo originario del provvedimento, chiarisce che le norme prevedono, nell'ambito del portale informatico esistente presso l'Osservatorio dei contratti relativi a lavori, servizi e forniture, una specifica modalità di aggregazione e ricerca di dati che le Amministrazioni trasmettono all'Osservatorio medesimo. La relazione afferma che le disposizioni non implicano pertanto, effetti finanziari negativi.

La nota tecnica della RGS conferma che l'adeguamento delle dotazioni informatiche dell'Osservatorio dovrebbe essere sostenibile con i mezzi finanziari e strumentali già disponibili, posto che la norma comporta sostanzialmente la diversa aggregazione di dati già in possesso ed elaborati dall'Osservatorio, al fine di renderli accessibili agli utenti (amministrazioni aggiudicatrici, operatori economici, etc.).

Al riguardo non si hanno rilievi da formulare, nel presupposto che le attuali risorse finanziarie dell'Osservatorio consentano di predisporre gli eventuali adeguamenti delle dotazioni informatiche che dovessero risultare necessari per l'attuazione delle norme.

ARTICOLO 9

Attività della centrale di committenza nazionale

La norma prevede che il Ministero dell'economia metta a disposizione, a titolo gratuito, il proprio sistema informatico di negoziazione a favore delle pubbliche amministrazioni e degli altri soggetti pubblici che si avvalgono di Consip S.p.A.

Si segnala che l'[articolo 11](#), comma 3, del [decreto-legge 98/2011](#) già consente alle amministrazioni pubbliche di richiedere al Ministero dell'economia l'utilizzo del sistema informatico di negoziazione. Con decreto del Ministero dell'economia, che non risulta ancora emanato, sono previste le relative modalità e tempi di attuazione, nonché i meccanismi di copertura dei costi relativi all'utilizzo, e degli eventuali servizi correlati, del sistema informatico di negoziazione, anche attraverso forme di remunerazione sugli acquisti a carico degli aggiudicatari delle procedure realizzate. L'articolo in commento prevede, invece, l'utilizzo del sistema a titolo gratuito.

La relazione tecnica, afferma che le norme hanno l'obiettivo primario di consentire alle pubbliche amministrazioni la massimizzazione dei vantaggi derivanti dall'avvalersi di Consip in qualità di centrale di committenza, sia nell'ambito del Programma di razionalizzazione degli acquisti per le pubbliche amministrazioni sia al di fuori di tale ambito. Le norme intendono perseguire obiettivi di risparmio, trasparenza e innovazione nel *procurement* pubblico.

Al riguardo si osserva che la norma prevede l'estensione a titolo gratuito del sistema informatico di committenza del Ministero dell'economia alle amministrazioni che ne facciano richiesta, mentre l'articolo 11 del DL 98/2011 prevede tale accessibilità in presenza di un meccanismo di copertura dei costi. Andrebbe pertanto chiarito se dalla previsione di accesso gratuito – introdotta dalla norma in esame – possano derivare oneri aggiuntivi in termini di adeguamento delle dotazioni informatiche o di formazione degli operatori.

ARTICOLO 10

Contribuzione a DigiPA

Le norme dispongono quanto segue:

- viene reso facoltativo [\[17\]](#) il parere che le centrali di committenza e le amministrazioni centrali che ad esse ricorrono sono tenute a richiedere a DigitPA [\[18\]](#) sugli schemi di contratti per l'acquisizione di beni e servizi relativi ai sistemi informativi automatizzati relativamente alla congruità tecnico-economica (comma 1);
- viene introdotta una norma di interpretazione autentica dell'articolo 18, comma 3, del D.Lgs. 177/2009 (Riorganizzazione del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione), in base alla quale il contributo forfetario per le spese di funzionamento previsto dalla normativa vigente non è dovuto nel caso di gare predisposte dalle

amministrazioni contraenti per le quali siano stati chiesti a DigitPA i pareri tecnici prescritti dal D.Lgs. 177/2009 (comma 1-*bis*).

L'articolo 18, comma 3, del D. Lgs. 177/2009 ha disposto che, nell'ambito di gare o accordi quadro predisposti direttamente o con altri soggetti, DigitPA riceva dalle amministrazioni contraenti, nell'ambito delle risorse ordinariamente destinate all'innovazione tecnologica, un contributo forfetario per spese di funzionamento secondo un importo determinato, in misura fissa ovvero compresa tra un minimo e un massimo, in percentuale sul valore del contratto sottoscritto.

In attuazione di tale disposizione è stato emanato il DPCM 23 giugno 2010, che all'articolo 1 dispone che il contributo per spese di funzionamento spettante a DigitPA sia determinato: per i contratti relativi all'acquisizione di beni e servizi informatici e telematici per i quali DigitPA abbia ricevuto richiesta di parere sulla coerenza strategica e/o sulla congruità tecnico-economica, nella misura dell'8 per mille del valore del contratto sottoscritto; per i contratti relativi all'acquisizione di beni e servizi informatici e telematici per i quali sia obbligatorio il parere sulla congruità tecnico-economica, nella misura del 4 per mille del valore del contratto sottoscritto[19].

La relazione tecnica, riferita al testo originario (sostanzialmente formato dal solo comma 1), afferma che la disposizione non determina effetti negativi per la finanza pubblica.

Al riguardo, si osserva che il comma 1-*bis* esclude il pagamento del contributo forfetario previsto a normativa vigente per le spese di funzionamento di DigitPA. Andrebbero chiariti i possibili effetti finanziari della norma, tenuto conto che - in ragione della sua natura di interpretazione autentica - potrebbe avere carattere retroattivo[20].

ARTICOLI 11 e 12

Mercato elettronico della PA

Le norme dispongono quanto segue:

- il contratto relativo agli acquisti mediante il mercato elettronico della pubblica amministrazione può essere stipulato prima della scadenza del termine dilatorio di trentacinque giorni dall'invio dell'ultima delle comunicazioni del provvedimento di aggiudicazione definitiva[21] (articolo 11).

La relazione illustrativa precisa che tale modifica è coerente con quanto già previsto per il Sistema dinamico d'acquisto (SDA) ed al fine di mantenere e rafforzare i vantaggi propri del mercato elettronico quale strumento di acquisto di beni e servizi al di sotto della soglia dell'Unione europea. Infatti questo, essendo gestito completamente con sistemi informatici, determina economie di scala, riduzione dei tempi di aggiudicazione e garantisce la trasparenza delle relative operazioni, considerata la completa tracciabilità delle stesse;

- viene stabilito[22] che, nel caso di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, anche l'apertura delle buste contenenti le offerte tecniche debba avvenire in seduta pubblica (articolo 12).

La relazione tecnica afferma che le norme hanno carattere procedimentale e, pertanto, sono prive di effetti finanziari.

Nulla da osservare al riguardo.

ARTICOLO 13

Semplificazione dei contratti di acquisto di beni e servizi

La norma prevede che, per i contratti relativi agli acquisti di beni e servizi degli enti locali, ove i beni o i servizi da acquistare risultino disponibili mediante strumenti informatici di acquisto, non trova applicazione quanto previsto dall'articolo 40 della legge 604/1962, che disciplina i proventi e la ripartizione dei diritti di segreteria.

In particolare, l'articolo 40 rende obbligatoria in tutti i comuni la riscossione dei diritti di segreteria, da effettuarsi a mezzo di apposite marche segnatasse. Le province sono autorizzate ad esigere, per la spedizione degli atti, i diritti di segreteria appositamente stabiliti. Per effetto dell'articolo 13 in esame, pertanto, sui contratti in questione non sussiste più l'obbligo di riscossione dei diritti di segreteria da parte dei comuni e delle province.

La relazione tecnica afferma che la norma è finalizzata a semplificare le procedure di acquisto di beni e servizi sotto la soglia comunitaria. Infatti, ai sensi dell'art. 11, comma 13, del D. Lgs. 163/2006, ciascun contratto per lavori, forniture di beni e di servizi è stipulato mediante atto pubblico notarile o mediante forma pubblica amministrativa a cura dell'ufficiale rogante dell'amministrazione aggiudicatrice, ovvero mediante scrittura privata, nonché in forma elettronica secondo le norme vigenti per ciascuna stazione appaltante. L'articolo 40 della legge 604/1962 individua l'entità dei diritti di segreteria dovuti in caso di stipula del contratto in forma pubblica amministrativa. Ove sia possibile effettuare un acquisto in forma elettronica, quest'ultima modalità - per sua natura assistita da caratteristiche di trasparenza, affidabilità e garanzia dell'identità - consente all'amministrazione comunale e provinciale di stipulare il relativo contratto senza la forma pubblica amministrativa, pur mantenendo le garanzie sopra indicate.

Nella nota del Dipartimento di Ragioneria generale dello Stato si afferma che la diminuzione di entrate per gli enti locali derivante dalla disposizione sia marginale e poco significativa, tenuto conto che soltanto una ristretta parte dei contratti di acquisto di beni e servizi degli enti locali è stipulata in tale forma e che, comunque, una quota rilevante dei diritti di segreteria in questione (pari al 75%) è attribuita al segretario comunale. Si afferma, inoltre, che gli enti locali - a fronte dei suddetti minori introiti - potranno beneficiare di risparmi di spesa connessi all'utilizzo degli acquisti in forma elettronica.

Al riguardo non si hanno rilievi da formulare, nel presupposto – sul quale appare opportuno acquisire la conferma del Governo - che il minore incasso conseguito dai comuni per diritti di segreteria sia compensato dal venire meno degli oneri amministrativi che l'ente locale avrebbe dovuto sostenere per la stipula dei contratti in forma pubblica amministrativa.

ARTICOLO 13-*bis*

Certificazione e compensazione dei crediti vantati dai fornitori di beni e servizi nei confronti delle amministrazioni pubbliche

Normativa vigente: la disciplina sulla certificazione dei crediti vantati nei confronti della PA è finalizzata ad agevolare le imprese che si trovano in difficoltà finanziaria a causa dell'allungarsi dei tempi per i pagamenti delle forniture da parte degli enti e delle amministrazioni pubbliche. Tale disciplina[23], nella formulazione vigente, prevede che le imprese che vantano crediti commerciali (per somministrazioni, forniture e appalti) nei confronti delle regioni, degli enti locali, delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali[24] possano presentare istanza all'ente debitore per richiedere una certificazione, nel rispetto del patto di stabilità interno, dalla quale risulti che il credito sia certo, liquido ed esigibile. La certificazione del credito consente la cessione, pro solvendo o pro soluto, dello stesso a favore di banche o di intermediari finanziari. Qualora l'ente debitore non rilasci, entro 60 giorni, la certificazione richiesta, l'impresa può presentare una nuova istanza per consentire l'intervento dell'ufficio della RGS competente per territorio, il quale, ove necessario, nomina un commissario *ad acta* con oneri a carico dell'ente debitore. I crediti certificati vantati nei confronti di regioni, enti locali ed enti del servizio sanitario nazionale possono anche essere utilizzati in compensazione per il pagamento di somme dovute a seguito di iscrizione a ruolo[25].

Le norme, introdotte nel corso dell'esame presso il Senato[26], recano disposizioni dirette ad ampliare l'ambito dei soggetti pubblici tenuti all'obbligo di certificazione del credito e ad estendere l'utilizzo dei crediti certificati ai fini del pagamento, mediante compensazione, di somme iscritte a ruolo.

In particolare, si dispone:

- l'estensione agli enti del servizio sanitario nazionale dell'istituto della certificazione dei crediti da parte degli enti pubblici [comma 1, lettera *a*]);
- la riduzione da 60 a 30 giorni, decorrenti dalla data di presentazione dell'istanza da parte delle imprese creditrici, del termine per il rilascio della certificazione al creditore [comma 1, lettera *a*]);
- la modifica della procedura da attivare nel caso in cui, entro il predetto termine di 30 giorni, l'ente debitore non provveda al rilascio della certificazione. In particolare, si prevede che la nomina del Commissario *ad acta* con oneri a carico dell'ente debitore operi automaticamente e non, come previsto dalla normativa che si intende sostituire,

che tale nomina subentri solo se la Ragioneria Generale dello Stato lo ritenga necessario [comma 1, lettera *a*]);

- la riduzione dell'ambito di esclusione della disciplina in esame. In particolare, relativamente alle regioni sottoposte ai piani di rientro dai deficit sanitari (totalmente escluse dalla disciplina vigente), la certificazione dei crediti non si applica limitatamente ai crediti attinenti il Servizio sanitario nazionale e a quelli relativi a programmi operativi di prosecuzione degli stessi [comma 1, lettera *b*]).

Sono in ogni caso fatte salve le certificazioni già rilasciate dalle regioni commissariate per l'attuazione dei piani di rientro dai disavanzi finanziari^[27], nonché le certificazioni rilasciate nell'ambito di operazioni di gestione del debito sanitario, in attuazione dei predetti piani o programmi operativi;

- l'ampliamento dell'utilizzo in compensazione dei crediti certificati per il pagamento dei debiti iscritti a ruolo: vengono inclusi anche i crediti certificati dallo Stato, dagli enti pubblici nazionali e dalle regioni sottoposte ai piani di rientro dai disavanzi sanitari tra le voci di credito riconosciute valide ai fini del pagamento, mediante compensazione, di debiti iscritti a ruolo a carico delle imprese creditrici nei confronti della PA (comma 2);
- l'eliminazione di una procedura specifica di competenza regionale concernente le modalità di certificazione dei crediti vantati nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale i quali, pertanto, rientrano nella disciplina generale dei crediti della PA (comma 3);
- l'utilizzo dei crediti certificati ai fini dell'ammissione al Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese (comma 4).

La relazione tecnica trasmessa alla Commissione Bilancio del Senato nel corso dell'esame in prima lettura afferma che le norme modificano ed integrano la disciplina vigente in materia sia di certificazione dei crediti vantati nei confronti della P.A. per somministrazioni, forniture e appalti sia di compensazioni dei medesimi crediti con somme iscritte a ruolo. Le modifiche hanno carattere essenzialmente procedimentale e mirano a finalità di coordinamento ed armonizzazione con la legislazione vigente, senza effetti sulla finanza pubblica, completando la disciplina già esistente in materia.

In particolare:

- la lett. *a*) del comma 1 estende l'istituto della certificazione dei crediti agli enti del servizio sanitario nazionale e abbrevia a 30 giorni il termine per il rilascio delle certificazioni;
- la lett. *b*) del comma 1, con riferimento ai piani di rientro dai deficit sanitari o ai programmi operativi di prosecuzione degli stessi, precisa l'ambito soggettivo delle esclusioni dall'obbligo del rilascio delle certificazioni; inoltre coordina le disposizioni in materia di certificazione con quelle dettate dall'art. 11, comma 2, del decreto-legge n. 78 del 2010 e con le forme di certificazione già rilasciate nell'ambito dei predetti piani o programmi;

- il comma 2 interviene sull'articolo 28-*quater* del DPR 602/1973^[28], il quale prevede la possibilità di compensare i crediti (per somministrazione, forniture e appalti) non prescritti, certi, liquidi ed esigibili, maturati nei confronti delle regioni, degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, con le somme dovute a seguito di iscrizione a ruolo. La norma in esame estende tale possibilità anche ai crediti maturati nei confronti dello Stato e degli enti pubblici nazionali, i quali pertanto potranno essere compensati con le iscrizioni a ruolo. La RT ritiene che, coerentemente con quanto stimato in sede di relazione tecnica al provvedimento originario, la norma in esame non alteri gli equilibri di bilancio, in quanto la procedura prevista assicura comunque la corretta imputazione dei pagamenti dei debiti e della riscossione dei crediti. Inoltre, sotto il profilo della giustizia fiscale la norma garantisce maggiore certezza della riscossione degli importi iscritti a ruolo, assicurando la razionalizzazione e la concentrazione dell'azione di riscossione sulle altre posizioni di debito affidate agli agenti della riscossione. Infine, posto che l'istituto della certificazione per i creditori dello Stato e degli enti pubblici nazionali è già previsto ai fini della cessione o dell'anticipazione, la previsione della compensazione di fatto aggiunge solo una modalità ulteriore di utilizzo delle medesime certificazioni e quindi del soddisfacimento del credito.

La relazione tecnica allegata al decreto legge n. 78/2010, non ascriveva alcun effetto alle disposizioni che introducevano la possibilità di utilizzare in compensazione i crediti vantati nei confronti di regioni enti locali e enti del SSN per il pagamento di debiti iscritti a ruolo (art. 31, commi 1-*bis* e 1-*ter*). Tuttavia, nello stesso provvedimento, venivano ascritti effetti di maggior gettito (700 mln nel 2011, 2.100 mln nel 2012 e 1.900 nel 2013) alla norma che limitava l'utilizzo diretto in compensazione dei crediti erariali in presenza di debiti su ruoli divenuti definitivi.

Al riguardo, appare opportuno che il Governo fornisca chiarimenti volti ad escludere effetti negativi sui saldi di finanza pubblica della norma in esame che, seppur finalizzata ad agevolare sul piano finanziario le imprese che vantano crediti nei confronti della p.a., amplia l'ambito dei soggetti pubblici cui si applica l'istituto della certificazione dei crediti e dispone un maggior utilizzo in compensazione dei crediti certificati, in particolare, andrebbe chiarito:

- a) se l'estensione dell'istituto di certificazione dei crediti e l'attribuzione di un carattere permanente a quest'ultima possa incidere sullo stock di debito della PA in relazione alla possibile trasformazione di debiti di fornitura (non inclusi nell'aggregato del debito pubblico) in debiti verso il sistema bancario (inclusi nel predetto aggregato). La procedura di cui la norma amplia l'ambito di applicazione, oltre a consentire la compensazione di posizioni debitorie e creditorie nei confronti delle amministrazioni pubbliche, potrebbe infatti

agevolare le cessioni alle banche dei crediti vantati nei confronti della P.A. dalle imprese fornitrici;

- b) se la prevista maggiore possibilità di compensazione dei crediti certificati con le somme dovute a seguito dell'iscrizione a ruolo sia suscettibile di determinare un'accelerazione dei pagamenti, da cui potrebbero conseguire effetti negativi sui saldi di cassa di finanza pubblica. In proposito, si segnala che la relazione tecnica riferita alla limitazione dell'utilizzo in compensazione dei crediti erariali (articolo 31, comma 1, del decreto legge n. 78/2010) ascriveva a tale previsione rilevanti effetti di maggior gettito (*v. supra*).

Ulteriori chiarimenti appaiono necessari in merito ai possibili effetti finanziari riconducibili alle modifiche apportate alla procedura di certificazione dei crediti. Si fa riferimento, in particolare, alla riduzione dei termini entro i quali l'ente debitore deve provvedere alla certificazione (da 60 a 30 giorni), la quale - in caso di scadenza del limite temporale e di presentazione di una nuova istanza da parte del creditore - attiva la procedura di nomina di un commissario *ad acta* con oneri a carico dell'ente medesimo.

In merito ai profili di copertura finanziaria, con riferimento al comma 4, si osserva che sulla base dei più recenti dati disponibili (Conto riassuntivo del tesoro, aggiornato al 29 febbraio 2012, pubblicato nel Supplemento straordinario alla Gazzetta ufficiale del 6 giugno 2012), il Fondo di garanzia costituito presso il Mediocredito centrale ai sensi dell'articolo 2, comma 100, lettera a), della legge n. 662 del 1996 ha una disponibilità pari a euro 106.011.052,06.

ARTICOLO 14

Riduzione dei consumi di energia

La norma prevede che le amministrazioni pubbliche, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, adottino misure finalizzate al contenimento dei consumi di energia e all'efficientamento degli usi finali della stessa, anche attraverso il ricorso ai contratti di servizio energia e nelle forme dei contratti di partenariato pubblico-privato.

I contratti di servizio energia (introdotti dalla legge 10/1991, definiti con il regolamento attuativo DPR 412/1993 e disciplinati nelle loro caratteristiche dal D. Lgs. 115/2008), concentrano in un unico fornitore la manutenzione dell'impianto, l'acquisto del combustibile o comunque della fonte energetica. L'utente finale è tenuto al pagamento di un corrispettivo legato alla misurazione dei consumi.

L'articolo 16, comma 4, del D.Lgs. 115/2008 ha incluso il contratto di servizio energia fra i contratti che possono essere proposti nell'ambito della fornitura di un servizio energetico. Il contratto di servizio energia deve rispondere ai requisiti indicati nell'allegato II al medesimo D.Lgs. Ai fini della qualificazione come contratto servizio energia, un contratto deve prevedere, tra l'altro:

- la presenza di un attestato di certificazione energetica dell'edificio;
- la contabilizzazione dell'energia termica complessivamente utilizzata da ciascuna delle utenze servite dall'impianto;
- la rendicontazione periodica da parte del fornitore del contratto servizio energia dell'energia termica complessivamente utilizzata;
- la preventiva indicazione che gli impianti interessati al servizio sono in regola con la legislazione vigente o in alternativa l'indicazione degli eventuali interventi obbligatori;
- l'esecuzione da parte del fornitore del contratto servizio energia delle prestazioni necessarie ad assicurare l'esercizio e la manutenzione degli impianti;
- l'indicazione da parte del committente, qualora si tratti di un ente pubblico, di un tecnico di controparte incaricato di monitorare lo stato dei lavori e la corretta esecuzione delle prestazioni previste dal contratto;
- l'annotazione puntuale sul libretto di centrale, o di impianto, degli interventi effettuati sull'impianto termico e della quantità di energia fornita annualmente.

Circa i contratti di partenariato pubblico-privato (PPP) il testo in esame richiama l'articolo 3, comma 15-*ter*, di Codice dei contratti pubblici (D. Lgs. 163/2006), in base al quale tali contratti hanno ad oggetto una o più prestazioni quali la progettazione, la costruzione, la gestione o la manutenzione di un'opera pubblica o di pubblica utilità, oppure la fornitura di un servizio, compreso in ogni caso il finanziamento totale o parziale a carico di privati, anche in forme diverse, di tali prestazioni, con allocazione dei rischi ai sensi delle prescrizioni e degli indirizzi comunitari vigenti. A titolo esemplificativo, rientrano tra i contratti di partenariato pubblico privato la concessione di lavori, la concessione di servizi, la locazione finanziaria, il contratto di disponibilità, l'affidamento di lavori mediante finanza di progetto, le società miste. Lo stesso comma prevede che alle operazioni di PPP si applicano i contenuti delle decisioni Eurostat.

La relazione tecnica afferma che la norma intende favorire il perseguimento degli obiettivi di risparmio energetico di cui alla direttiva 2006/32/CE - recepita in Italia dal decreto legislativo n. 115/2008 - attraverso l'adozione di idonee misure di gestione, conduzione e manutenzione degli immobili delle pubbliche amministrazioni (comprensivi degli immobili destinati ad uso scolastico), tali da raggiungere un miglioramento dell'efficienza energetica del "sistema edificio/impianto" ed il conseguimento di risparmi energetici, definiti come la quantità di energia risparmiata, determinata attraverso la misurazione puntuale dei consumi. Tali obiettivi risulterebbero perseguibili, tra l'altro, attraverso il ricorso a contratti di servizio energia, così come definiti dal DPR 412/1993. Il Servizio energia consiste nell'erogazione di beni e servizi necessari a mantenere le condizioni di comfort negli edifici nel rispetto delle vigenti leggi in materia di uso razionale dell'energia, di sicurezza e di salvaguardia dell'ambiente, provvedendo

nel contempo ai miglioramento del processo di trasformazione e di utilizzo dell'energia. Il Servizio energia, così come definito dal DPR 412/1993, comporta l'affidamento ad un unico soggetto sia della fornitura del vettore energetico (gasolio, gas, etc.) sia degli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria degli impianti diretti alla riduzione dei consumi energetici. In quanto caratterizzato dall'affidamento del complesso di tali attività ad un unico fornitore, il Servizio energia si basa su uno schema contrattuale produttivo di rilevanti vantaggi in termini di riduzione delle quantità dei consumi e in termini di disponibilità di impianti riqualificati ed energeticamente più efficienti (la cui vita utile è superiore alla durata contrattuale).

In conclusione la relazione tecnica afferma che le norme sono suscettibili di determinare risparmi, quantificabili però solo a consuntivo.

Al riguardo si rileva che, secondo la relazione tecnica, le norme in esame – finalizzate al contenimento dei consumi di energia da parte delle amministrazioni pubbliche – dovrebbero determinare risparmi, sia pure quantificabili solo a consuntivo. Andrebbero acquisiti elementi informativi circa gli effetti complessivi della nuova disciplina, considerato che non appare chiaro se le modalità applicative previste dal testo possano garantire il necessario allineamento temporale fra le maggiori spese che potrebbero determinarsi nella fase iniziale e i risparmi che potrebbero essere conseguiti a regime. In particolare, si osserva che la disciplina dei contratti di servizio energia prescrive una serie di requisiti che, nella fase di avvio, potrebbero richiedere spese da parte delle pubbliche amministrazioni interessate (attestati di certificazione energetica, interventi strutturali sugli immobili e sugli impianti, messa a norma degli impianti) non compensate da risparmi di entità equivalente.

ARTICOLO 15

Copertura finanziaria

Le norme stabiliscono che all'onere derivante dall'articolo 3, comma 1, lettera b) (indennità del Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi), pari a euro 155.000 nell'anno 2012 e a euro 78.000 nell'anno 2013, si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa relativa al Fondo per il funzionamento della Presidenza del Consiglio (autorizzazione di spesa di cui al decreto legislativo 303/1999, come determinata dalla tabella C della legge 183/2011).

La relazione tecnica afferma che il livello della quota rimodulabile del Fondo per il funzionamento della Presidenza del Consiglio è stato determinato (dalla tabella C della legge

183/2011) in 41,5 milioni di euro per il 2012. Tale somma appare compatibile con la maggiore spesa da coprire.

Al riguardo, in merito ai profili di quantificazione, fermo restando quanto già osservato con riferimento al precedente articolo 3, si rileva che - con la norma in esame - l'onere annuale di 233.000 euro indicato dalla relazione tecnica per l'indennità del Commissario straordinario sembrerebbe essere stato ripartito fra i due esercizi 2012 e 2013 attribuendolo al primo anno per un periodo di otto mesi e al secondo anno per un periodo di quattro mesi (in conseguenza della norma che ha limitato ad un anno la durata dell'organo)^[29]. Tale modalità di calcolo appare coerente con i tempi di conferimento dell'incarico di Commissario, che è stato disposto con il DPCM 8 maggio 2012^[30].

Su tali profili di carattere applicativo andrebbe acquisita una conferma del Governo.

Riguardo alla durata dell'onere (che, come detto, sembra limitato, nel 2013, a soli quattro mesi) non si formulano osservazioni, nel presupposto che - nell'eventualità di una proroga o di un nuovo conferimento dell'incarico - si procederà con norma di legge e con modalità che consentiranno la verifica parlamentare degli effetti finanziari.

Si ricorda, infatti, che - in base all'articolo 1, comma 2, del disegno di legge di conversione - le disposizioni contenute nel capo I del decreto legge (che include gli articoli che disciplinano la nomina e l'operatività del Commissario straordinario) hanno efficacia fino al 31 dicembre 2014.

In merito ai profili di copertura finanziaria, si rileva che le risorse delle quali è previsto l'utilizzo sono iscritte nel capitolo 2115 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, per essere successivamente assegnate alla Presidenza del Consiglio dei ministri. Al riguardo, appare opportuno che il Governo confermi l'effettiva sussistenza delle necessarie risorse e che il loro utilizzo non pregiudichi eventuali interventi previsti a legislazione vigente a valere sulle medesime risorse.

[1] Nota MEF-RGS 24 maggio 2012.

[2] La riduzione della spesa pubblica per un importo complessivo di 4,2 miliardi per l'anno 2012 (intesa a scongiurare l'aumento di 2 punti dell'IVA previsto per gli ultimi tre mesi del 2012 dall'articolo 18 del DL 201/2011 è pertanto da ottenersi in 7 mesi (1° giugno-31 dicembre 2012). Ciascun ministro è tenuto - entro il 31 maggio 2012 - a proporre un progetto contenente i corrispondenti interventi di revisione e riduzione della spesa, nonché le misure per gli esercizi futuri, di razionalizzazione organizzativa e di risparmio.

[3] Conseguentemente a tali disposizioni, sono stati premessi i seguenti commi all'articolo 1 del medesimo DL 138/2011, che prevedono una progressiva riduzione della spesa corrente al netto degli interessi delle Amministrazioni centrali. Nei limiti delle risorse che si rendano disponibili in base al processo di riorganizzazione e razionalizzazione di cui all'articolo 01 si prevede, negli anni 2012 e 2013, una riduzione per le missioni di spesa dei Ministeri, rispetto alla dotazione definitiva 2010, rispettivamente, fino all'1 per cento in ciascun anno per le spese di funzionamento, all'1,5 per cento per gli interventi e allo 0,5 per cento per gli oneri comuni di parte corrente e capitale. Per il triennio 2014-2016, viene posto un tetto alla crescita della spesa primaria del bilancio dello Stato: rispetto ai valori registrati a consuntivo nell'esercizio precedente, la spesa potrà crescere in misura non superiore al 50 per cento della variazione indicata per il PIL nominale dal Documento di economia e finanza (comma 01 dell'articolo 1). A tali disposizioni la relazione tecnica e il prospetto riepilogativo non attribuiscono effetti di risparmio di spesa, in quanto rilevabili solo consuntivo.

Il comma 02, sostitutivo del comma 14 dell'articolo 10 del D.L. 98/2011, dispone che in deroga alle norme in materia di flessibilità previste dall'articolo 23 della legge 196/2009, limitatamente al quinquennio 2012-2016, possono essere rimodulate le dotazioni finanziarie di ciascun stato di previsione, con riferimento alle spese sia rimodulabili e non rimodulabili. Le variazioni di bilancio non devono pregiudicare il conseguimento delle finalità cui le norme sostanziali sono dirette e devono essere contenute nel limite del 20 per cento delle risorse in caso di spese definite per fattore legislativo e del 5 per cento per gli oneri inderogabili. Resta precluso l'utilizzo degli stanziamenti di spesa in conto capitale per finanziare oneri correnti. Gli schemi dei decreti di variazione sono trasmessi alle Commissioni parlamentari. Decorso il termine di 15 giorni senza che le Commissioni abbiano espresso tale parere i decreti possono essere adottati.

[4] Di questa, la quota maggiore è costituita dalla spesa degli enti sanitari locali, per il 33,1 per cento; Regioni, comuni e province incidono per il 24,3 per cento, lo Stato per il 32,5 per cento, gli altri enti dell'amministrazione centrale per il 2,4 per cento, gli enti previdenziali per il 2,5 per cento e le Università e gli altri enti locali per il 5,2 per cento.

[5] Su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro per i rapporti con il Parlamento delegato per il programma di Governo.

[6] Si rammenta che, secondo quanto previsto dall'articolo 2, comma 2, tra le pubbliche amministrazioni sono inclusi le società a totale partecipazione pubblica diretta e indiretta e le società controllate da soggetti pubblici.

[7] Con l'approvazione dell'emendamento 5.100 delle Commissioni riunite.

[8] La norma citata prevede che il Corpo della Guardia di finanza, in relazione alle proprie competenze in materia economica e finanziaria, collabora con gli organi costituzionali. La stessa collaborazione, previe intese con il Comando generale, può essere fornita agli organi istituzionali, alle Autorità indipendenti e agli enti di pubblico interesse che ne facciano richiesta. Dunque la modifica appare confermativa di una facoltà già prevista in base alla legislazione vigente.

[9] Nel caso delle regioni, e con l'eccezione degli acquisti relativi alla sanità nelle regioni in piano di rientro sottoposte commissariamento, il Commissario formula una proposta circa la definizione del livello di spesa.

[10] O il Ministro da questi delegato.

[11] Di cui all'articolo 1, comma 457, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

[12] Il Commissario ha la facoltà di definire "per voci di costo, il livello di spesa per acquisti di beni e servizi" per ciascun ente pubblico e di proporre la revoca o l'annullamento di singole procedure relative all'acquisto di beni e servizi. Pertanto in sede di prima lettura al Senato è stato chiesto se le norme in esame non siano suscettibili di favorire il sorgere di eventuale contenzioso tra le amministrazioni ed i fornitori nel momento in cui l'attività del Commissario possa mettere in discussione la prosecuzione di contratti, anche pluriennali, di fornitura in essere o ponga nel nulla gare o appalti già avviati.

[13] La norma citata prevede che il Corpo della Guardia di finanza, in relazione alle proprie competenze in materia economica e finanziaria, collabora con gli organi costituzionali. La stessa collaborazione, previe intese con il Comando generale, può essere fornita agli organi istituzionali, alle Autorità indipendenti e agli enti di pubblico interesse che ne facciano richiesta. Dunque la modifica appare confermativa di una facoltà già prevista in base alla legislazione vigente.

[14] L'articolo 7 è stato interamente sostituito nel corso dell'esame presso il Senato.

[15] Il testo fa riferimento all'articolo 7, comma 8, lettere *a)* e *b)*, del D. Lgs. 163/2006 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE).

[16] Si tratta del sopra richiamato articolo 7, comma 8, del decreto legislativo n. 173/2006.

[17] Novellando l'art. 3, comma 3, del D.Lgs. 177/2009 (Riorganizzazione del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione).

[18] DigitPA è un ente pubblico non economico, con competenza nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nell'ambito della pubblica amministrazione. L'ente opera secondo le direttive e sotto la vigilanza del Presidente del Consiglio dei Ministri, con autonomia tecnica e funzionale, amministrativa, contabile, finanziaria e patrimoniale.

- [19] Se il contratto ha per oggetto la mera fornitura di beni o prestazione di servizi tra loro identici o equiparabili in alternativa e se la procedura è gestita da centrali di acquisto e prevede la stipula di contratti quadro o convenzioni.
- [20] E potrebbe quindi comportare un obbligo, in capo a DigitPA, di restituzione delle somme già versate (impropriamente, in base alla nuova disciplina) dagli enti richiedenti.
- [21] Tale disposizione viene inserita attraverso una novella all'art. 11, comma 10-bis, lettera *b*), del D.Lgs. 163/2006 (Codice dei contratti pubblici).
- [22] Con alcune novelle al DPR 207/2010 (Regolamento di attuazione ed esecuzione del Codice dei contratti pubblici).
- [23] V. articolo 9, commi 3-*bis* e 3-*ter*, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, più volte modificato.
- [24] L'estensione dell'istituto della certificazione dei crediti alle amministrazioni statali e agli enti pubblici nazionali è stata introdotta dall'art. 12, comma 11-*quinquies*, del D.L. n. 16/2012.
- [25] Articolo 28-*quater* del D.P.R. n. 602 del 1973.
- [26] Con l'emendamento 13.0.150 delle Commissioni 1° e 5° riunite. Sull'emendamento non sono state formulate osservazioni nel corso dell'esame degli emendamenti presentati in Aula svoltosi presso la 5° Commissione. Il rappresentante del Governo ha espresso parere favorevole sull'emendamento nel corso della seduta dell'Aula del Senato n. 737 del 6 giugno 2012.
- [27] Di cui all'art. 11, comma 2, del D.L. n. 78/2010.
- [28] Introdotto dall'articolo 31, comma 1-*bis*, del DL 78/2010.
- [29] V. precedente articolo 3, comma 1, lett. *a*).
- [30] Registrato dalla Corte dei Conti in data 23 maggio 2012 (reg. 4/foglio 373).