

Camera dei deputati

XVI LEGISLATURA

Documentazione per l'esame di
Progetti di legge

Disposizioni urgenti per la
razionalizzazione della spesa pubblica

D.L. 52/2012– A.C. 5273

Schede di lettura

n. 653 - 12 giugno 2012

Servizio responsabile:

SERVIZIO STUDI – Dipartimento Bilancio

☎ 066760-9932 – ✉ st_bilancio@camera.it

Ha partecipato alla redazione del *dossier* il seguente Ufficio:

SEGRETERIA GENERALE – Ufficio Rapporti con l'Unione europea

☎ 066760-2145 – ✉ cdrue@camera.it

I *dossier* dei servizi e degli uffici della Camera sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

File: D12052.doc

INDICE

SCHEDE DI LETTURA

Articolo 1, comma 1 (Comitato interministeriale per la revisione della spesa pubblica)

Articolo 1, commi da 1-bis a 1-quinquies (Programma di spending review)

Articolo 2 (Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi)

Articolo 3 (Organizzazione e programma di lavoro)

Articolo 4 (Relazione al Parlamento)

Articolo 5 (Poteri)

Articolo 6 (Requisiti di nomina)

Articolo 7 (Modifiche alle disposizioni in materia di procedure di acquisto)

Articolo 8 (Dati in tema di acquisizioni di beni e servizi)

Articolo 9 (Attività della centrale di committenza nazionale attraverso sistema informatico)

Articolo 10 (Acquisizioni di beni e servizi relativi ai sistemi informativi automatizzati attraverso il ricorso a centrali di committenza e interpretazione autentica dell'articolo 18, comma 3, del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 177)

Articolo 11 (Mercato elettronico della pubblica amministrazione)

Articolo 12 (Aggiudicazione di appalti con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa)

Articolo 13 (Semplificazione dei contratti di acquisto di beni e servizi)

Articolo 13-bis (Disposizioni in materia di certificazione e compensazione dei crediti vantati dai fornitori di beni e servizi nei confronti delle amministrazioni pubbliche)

Articolo 14 (Misure in tema di riduzione dei consumi di energia e di efficientamento degli usi finali dell'energia)

Articolo 15 (Copertura finanziaria)

Articolo 16 (Entrata in vigore)

ALLEGATO 1

Le attività di analisi e valutazione della spesa quadro normativo

1. L'Unione europea e la revisione della spesa
2. La normativa italiana
3. Le recenti innovazioni legislative in tema di "spending review"

ALLEGATO 2

La normativa sulla razionalizzazione degli acquisti della P.A.

Schede di lettura

Articolo 1, comma 1 (*Comitato interministeriale per la revisione della spesa pubblica*)

1. Al fine di coordinare l'azione del Governo e le politiche volte all'analisi e al riordino della spesa pubblica, è istituito un Comitato interministeriale, presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e composto dal Ministro delegato per il programma di Governo, dal Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e dal Ministro dell'economia e delle finanze o vice Ministro da lui delegato e dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con funzioni di Segretario del Consiglio dei Ministri. Il Presidente del Consiglio dei Ministri con proprio decreto può modificare la composizione del Comitato. Il Comitato svolge attività di indirizzo e di coordinamento, in particolare, in materia di revisione dei programmi di spesa e dei trasferimenti a imprese, razionalizzazione delle attività e dei servizi offerti, ridimensionamento delle strutture, riduzione delle spese per acquisto di beni e servizi, ottimizzazione dell'uso degli immobili e nelle altre materie individuate dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 maggio 2012.

SINTESI ED EFFETTI

L'**articolo 1** istituisce un Comitato interministeriale per la revisione della spesa pubblica con funzioni di indirizzo e coordinamento in ordine, principalmente, alla revisione dei programmi di spesa, alla riduzione delle spese per l'acquisto di beni e servizi, al ridimensionamento delle strutture ed all'ottimizzazione dell'uso degli immobili.

ANALISI NORMATIVA

L'**articolo 1** istituisce un *Comitato interministeriale per la revisione della spesa pubblica*.

Il Comitato, presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri (che con proprio decreto può anche modificarne la composizione) è composto dal ministro delegato per il programma del 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.

L'attività di indirizzo e coordinamento del Comitato interministeriale ha ad oggetto in particolare:

- la revisione dei programmi di spesa e dei trasferimenti, destinati alle imprese;
- la razionalizzazione dei servizi e delle attività ;
- il ridimensionamento delle strutture;
- la riduzione delle spese per l'acquisto di beni e servizi;
- l'ottimizzazione dell'uso degli immobili.

L'attività del Comitato può peraltro estendersi, sino a ricomprendere l'insieme delle materie indicate dalla **direttiva 3 maggio 2012** del Presidente del Consiglio.

Si rammenta che l'articolo 1, comma 2, del disegno di legge di conversione, dispone che le disposizioni recate dal Capo I del decreto legge, nel quale è ricompresa la norma in esame, hanno efficacia fino alla data del 31 dicembre 2014.

La direttiva del 3 maggio 2012 stabilisce un obiettivo di riduzione complessiva della spesa pubblica di **4,2 miliardi per l'anno 2012**, alla quale tutte le amministrazioni pubbliche debbano concorrere. A tale scopo essa prefigura una attività di revisione della spesa concentrata in particolare sui seguenti profili:

- a) revisione dei programmi di spesa e dei trasferimenti, verificandone l'attualità e l'efficacia ed eliminando le spese non indispensabili e comunque non strettamente correlate alle missioni istituzionali;
- b) ridimensionamento delle strutture dirigenziali esistenti, anche in conseguenza della riduzione dei programmi di spesa;
- c) razionalizzazione delle attività e dei servizi offerti sul territorio e all'estero, finalizzata all'abbattimento dei costi e alla migliore distribuzione del personale, anche attraverso concentrazioni dell'offerta e dei relativi uffici;
- d) riduzione, anche mediante accorpamento, degli enti strumentali e vigilati e delle società pubbliche;
- e) riduzione in termini monetari della spesa per acquisto di beni e servizi anche mediante l'individuazione di responsabili unici della programmazione della spesa, nonché attraverso una più adeguata utilizzazione delle procedure espletate dalle centrali di acquisto ed una più efficiente gestione delle scorte;
- f) ricognizione degli immobili in uso; riduzione della spesa per locazioni, assicurando il controllo di gestione dei contratti; definizione di precise connessioni tra superficie occupata e numero degli occupanti;
- g) ottimizzazione dell'utilizzo degli immobili di proprietà pubblica anche attraverso compattamenti di uffici e amministrazioni;
- h) restituzione all'Agenzia del demanio degli immobili di proprietà pubblica eccedenti i fabbisogni;
- i) estensione alle società *in house* dei vincoli vigenti in materia di consulenza;
- l) eliminazione, salvi i casi eccezionali riferibili per esempio a rapporti con Autorità estere, di spese di rappresentanza e spese per convegni;
- m) proposizione di impugnazioni avverso sentenze di primo grado che riconoscano miglioramenti economici o progressioni di carriera per dipendenti pubblici, onde evitare che le stessa passino in giudicato.

La direttiva ha altresì previsto un Comitato interministeriale di analoga composizione di quello ora istituito dal decreto-legge.

Occorre rammentare che la direttiva ha fatto seguito al Consiglio dei ministri (del 30 aprile 2012) nel quale è stato esaminato un **rapporto preliminare** (intitolato ***Dinamica, struttura e criteri di governo della spesa pubblica***) a cura del ministro senza portafoglio con delega all'attuazione del programma del Governo, con particolare riguardo all'analisi e allo studio per il riordino della spesa pubblica.

Il rapporto quantifica la spesa pubblica 'rivedibile' nel medio periodo in circa 295 miliardi di euro (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).

A breve termine, la spesa rivedibile sarebbe tuttavia inferiore, quantificabile in circa 80 miliardi.

La riduzione della spesa pubblica per un importo complessivo di **4,2 miliardi per l'anno 2012** (intesa a scongiurare l'aumento di due punti dell'IVA previsto per gli ultimi tre mesi del 2012 posta dall'articolo 18 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla legge n. 214^[1]) è pertanto da ottenersi in 7 mesi (1° giugno-31 dicembre 2012).

Per conseguire quell'obiettivo di riduzione, 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. Il Presidente del Consiglio adotta, anche in assenza delle proposte, le necessarie determinazioni.

Articolo 1, commi da 1-bis a 1-quinquies (Programma di spending review)

1-bis. Ai fini dell'attuazione dell'articolo 01 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, il Governo, sulla base della proposta del Comitato di cui al comma 1, presenta al Parlamento entro il 30 settembre 2012, un programma per la riorganizzazione della spesa pubblica coerente con la legge 4 marzo 2009, n. 15, nel quale sono specificati i singoli interventi adottati o in via di adozione per il conseguimento degli obiettivi di riduzione della spesa pubblica. Il programma individua, anche attraverso la sistematica comparazione di costi e risultati a livello nazionale ed europeo, eventuali criticità nella produzione ed erogazione dei servizi pubblici, anche al fine di evitare possibili duplicazioni di strutture ed implementare le possibili strategie di miglioramento dei risultati ottenibili con le risorse stanziare. Al programma è associata l'indicazione dei risparmi di spesa per ogni singolo intervento di riorganizzazione della spesa pubblica.

1-ter. Nell'ambito della risoluzione parlamentare approvativa della Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza 2012, sono indicati i disegni di legge collegati alla manovra finanziaria per il triennio 2013-2015, mediante i quali attuare le riorganizzazioni della spesa pubblica di cui al comma 1-bis.

1-quater. Entro venti giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, il Comitato provvede a definire le modalità di predisposizione del programma di cui al comma 1-bis e della relativa attuazione.

1-quinquies. Ai fini dell'esercizio delle attività di cui al comma 1-bis, nonché per garantire l'uso efficiente delle risorse, il Governo, avvalendosi del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e con la collaborazione del Commissario di cui all'articolo 2, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, dà inizio ad un ciclo di razionalizzazione della spesa pubblica mirata alla definizione dei costi *standard* dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali dello Stato. Per le amministrazioni periferiche dello Stato sono proposte specifiche metodologie per quantificare i relativi costi, anche ai fini della allocazione delle risorse nell'ambito della loro complessiva dotazione.

SINTESI ED EFFETTI

I **commi da 1-bis a 1-quinquies** confermano i contenuti della disciplina sulla revisione della spesa pubblica detta dall'articolo 01 del decreto-legge n.138 del 2011, con alcune differenziazioni derivanti dalla necessità di prorogarne alcuni termini di realizzazione nonché dalla istituzione dei nuovi organi previsti dal

decreto- legge in esame nell'ambito del processo di *spending review*, vale a dire il Comitato interministeriale ed il Commissario straordinario.

ANALISI NORMATIVA

I **commi da 1-bis a 1-quinquies** dell'articolo 1, introdotti nel corso dell'esame presso il Senato, richiamano nel testo molti dei contenuti delle disposizioni sulla revisione della spesa pubblica dettate **dall'articolo 01 del decreto-legge n. 138/2011^[2]**, con la finalità, secondo quanto emerso nell'illustrazione dell'emendamento recante i commi in questione^[3], di **stabilire un nesso funzionale tra tale articolo ed la nuova disciplina** sulla razionalizzazione della spesa detta dal provvedimento in esame.

Si rammenta che l'articolo 1, comma 2, del disegno di legge di conversione, dispone che le disposizioni recate dal Capo I del decreto legge, nel quale sono ricomprese le norme in esame, hanno efficacia fino alla data del 31 dicembre 2014.

L'articolo 01 del decreto legge n.138/2011 prevede la predisposizione di un programma per la riorganizzazione della spesa pubblica diretto ad individuare, attraverso la sistematica comparazione di costi e risultati a livello nazionale ed europeo, eventuali criticità nella produzione ed erogazione dei servizi pubblici, nonché l'avvio di un ciclo di "*spending review*", mirato alla definizione dei costi *standard* dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali dello Stato.

In particolare tale articolo attribuisce al Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con i Ministeri interessati, il compito di presentare al Parlamento entro il 30 novembre 2011 un programma per la riorganizzazione della spesa pubblica.

Detto programma, dato l'obiettivo di razionalizzazione della spesa e di superamento del criterio della spesa storica, deve prevedere in particolare, in coerenza con la legge 4 marzo 2009, n. 15^[4]:

- le linee-guida per l'integrazione operativa delle agenzie fiscali;
- la razionalizzazione di tutte le strutture periferiche dell'amministrazione dello Stato e la loro tendenziale concentrazione in un ufficio unitario a livello provinciale;
- il coordinamento delle attività delle forze dell'ordine, ai sensi della legge 1 aprile 1981, n. 121^[5];
- l'accorpamento degli enti della previdenza pubblica;
- la razionalizzazione dell'organizzazione giudiziaria civile, penale, amministrativa, militare e tributaria a rete;
- la riorganizzazione della rete consolare e diplomatica.

Con il programma devono comunque essere individuate eventuali criticità nella produzione e nell'erogazione dei servizi pubblici, anche al fine di evitare possibili duplicazioni di strutture e di implementare strategie di miglioramento dei risultati ottenibili a parità di stanziamenti.

Si stabilisce poi che con la risoluzione parlamentare approvativa del Documento di economia e finanza 2012 (o della relativa Nota di aggiornamento), siano indicati i disegni di legge collegati alla manovra finanziaria per il triennio 2013-2015, con cui il Governo viene delegato ad attuare le riorganizzazioni elencate dal comma precedente^[6].

Le modalità per la predisposizione del programma di riorganizzazione della spesa di cui al comma 1 e per la sua attuazione sono definiti dal Ministro dell'economia e delle finanze entro venti giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge. Da ultimo si prevede l'avvio, a partire dall'anno 2012, da parte del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, d'intesa con i Ministeri interessati, di un ciclo di "*spending review*" mirata alla definizione dei costi *standard* dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali dello Stato. Per quanto concerne invece le amministrazioni periferiche dello Stato sono proposte specifiche metodologie di quantificazione dei costi, anche ai fini della allocazione delle risorse nell'ambito della loro dotazione complessiva.

Va rammentato che in precedenza norme di tenore analogo a quelle contenute nel decreto-legge n.138/2011 erano state introdotte **dall'articolo 9 del decreto-legge n.98 del 2011**[\[7\]](#), che aveva già disposto, a decorrere dal 2012, l'avvio di un ciclo di analisi e valutazione della spesa diretto alla definizione dei fabbisogni standard dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali dello Stato. Sul punto si rinvia, più diffusamente, al capitolo finale del presente dossier, che illustra la recente normativa in materia di analisi e valutazione della spesa.

I commi da 1-*bis* a 1-*quinquies* vengono ora, come detto, a **riproporre in buona parte quanto già previsto nell'articolo 01** del D.L. n.138/2011 sopra illustrato, **con alcune differenziazioni** – che si richiameranno sinteticamente nell'esposizione dei commi in esame - attinenti prevalentemente alla nuova tempistica dell'attività di *spending review* ed alle funzioni del Comitato istituito dal precedente comma 1 dell'articolo in esame. In particolare si dispone che:

- ai fini dell'attuazione dell'articolo 01 sopradetto il Governo (invece che il Ministro dell'economia, d'intesa con i Ministri interessati), sulla base della proposta del Comitato di cui al comma 1 presenta al Parlamento entro il 30 settembre 2012 (e non più entro il 30 novembre 2011), un programma per la riorganizzazione della spesa pubblica, nel quale sono specificati gli interventi adottati o in via di adozione (nell'articolo 01 si indicano invece specificamente i settori e le finalità di intervento del programma). Al programma è associata la indicazione dei risparmi di spesa per ogni singolo intervento (disposizione non prevista nell'articolo 01);
- nell'ambito della risoluzione parlamentare di approvazione della Nota di aggiornamento al DEF 2012 (e non più in quella di approvazione del DEF medesimo, già intervenuta) sono indicati disegni di legge collegati mediante cui attuare il programma sopradetto. Entro venti giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto-legge il Comitato definisce le modalità di predisposizione di tale programma;
- il Governo (anziché il Ministro dell'economia), avvalendosi del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e con la collaborazione del Commissario straordinario, dà inizio a partire dalla data di dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge (e non più a partire dall'anno 2012) un ciclo di *spending review* per la definizione dei costi standard dei programmi di spesa delle amministrazioni dello Stato. Per le amministrazioni periferiche sono proposte specifiche metodologie.

Al riguardo, in considerazione sia delle identità di formulazione che delle differenziazioni tra il testo dei commi in esame e quello del vigente articolo 01 del D.L. 138/2011, appare necessario che venga in primo luogo chiarito se i commi medesimi debbano intendersi come sostitutivi dell'articolo 01 ovvero se rechino una disciplina che si aggiunge a quella già vigente, in relazione ai nuovi organi ora previsti nonché al decorso dei termini di alcuni adempimenti previsti dall'articolo 01 e finora non effettuati.

In tale secondo caso, – che sembra il più probabile, considerando che il comma 1-bis viene introdotto “Ai fini dell'attuazione dell'articolo 01” del D.L. 138/2011 - risulterebbe opportuno un più circostanziato coordinamento tra le due differenti discipline, se del caso anche mediante lo strumento della novellazione.

Si segnala, inoltre, come la previsione recata dal comma 1-ter (che peraltro ripete sostanzialmente quanto già previsto nel vigente comma 2 dell'articolo 01), con la quale si dispone che nella risoluzione parlamentare approvativa della Nota di aggiornamento al DEF 2012 siano indicati i disegni di legge collegati mediante cui riorganizzare la spesa pubblica, non appaia coerente con la disciplina contabile in materia, nella quale, ai sensi degli articolo 10, comma 6, e

10-bis, comma 7, della legge n 196 del 2009, i disegni di legge collegati sono previsti in allegato al DEF.

Articolo 2

(Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi)

1. Nell'ambito della razionalizzazione della spesa pubblica ed ai fini di coordinamento della finanza pubblica, di perequazione delle risorse finanziarie e di riduzione della spesa corrente della pubblica amministrazione, garantendo altresì la tutela della concorrenza attraverso la trasparenza ed economicità delle relative procedure, il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro per i rapporti con il Parlamento delegato per il programma di Governo, può nominare un Commissario straordinario, al quale spetta il compito di definire il livello di spesa per acquisti di beni e servizi, per voci di costo, delle amministrazioni pubbliche. Il Commissario svolge anche compiti di supervisione, monitoraggio e coordinamento dell'attività di approvvigionamento di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni, anche in considerazione dei processi di razionalizzazione in atto, **nonché, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, attività di ottimizzazione, in collaborazione con l'Agenzia del demanio, dell'utilizzazione degli immobili di proprietà pubblica, anche al fine di ridurre i canoni e i costi di gestione delle amministrazioni pubbliche.** Il Commissario collabora altresì con il Ministro delegato per il programma di governo per l'attività di revisione della spesa delle pubbliche amministrazioni.

2. 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 e **le società controllate da soggetti pubblici nonché, limitatamente alla spesa sanitaria,** le amministrazioni regionali commissariate per la redazione e l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario. **Ciascuna amministrazione può individuare, tra il personale in servizio, un responsabile per l'attività di razionalizzazione della spesa pubblica di cui al presente decreto; l'incarico è svolto senza corresponsione di indennità o compensi aggiuntivi.**

3. Soppresso

4. Per la definizione del livello di spesa di cui al comma 1, nelle regioni, salvo quanto previsto dal comma 2, il Commissario, nel rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione, formula proposte al Presidente della regione interessata, comunicandole al Ministero dell'economia e delle finanze.

5. 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.

SINTESI ED EFFETTI

L'**articolo 2** prevede la nomina - da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro per i rapporti con il Parlamento - di un Commissario straordinario per la

razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi con il compito di definire il livello di spesa per voci di costo delle amministrazioni pubbliche; a tal fine la disposizione reca l'elencazione delle amministrazioni cui si riferisce l'attività del Commissario, includendo tra le stese anche taluni tipi di società a controllo pubblico e, limitatamente alla spesa sanitaria, le regioni commissariate per i piani di rientro sanitari.

ANALISI NORMATIVA

L'**articolo 2** prevede l'istituzione, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, di un **Commissario straordinario** per la razionalizzazione della spesa per acquisti e servizi.

Com'è noto, la figura del Commissario straordinario è prevista dall'articolo 11 della legge n.400 del 1988, recante la disciplina dell'attività di Governo e l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri. Tale articolo dispone che al fine di realizzare specifici obiettivi determinati in relazione a programmi o indirizzi deliberati dal Parlamento o dal Consiglio dei ministri o per particolari e temporanee esigenze di coordinamento operativo tra amministrazioni statali, può procedersi alla nomina di commissari straordinari del Governo, ferme restando le attribuzioni dei Ministeri. Il Commissario costituisce pertanto un organo con competenze di natura straordinaria, sostitutive di quelle dell'organo ordinario.

In particolare il **comma 1** stabilisce che - nell'ambito della razionalizzazione della spesa pubblica ed ai fini di coordinamento della finanza pubblica, di perequazione delle risorse finanziarie e di riduzione della spesa corrente della pubblica amministrazione, garantendo altresì la tutela della concorrenza attraverso la trasparenza ed economicità delle relative procedure - il Presidente del Consiglio dei Ministri può nominare un Commissario straordinario con il compito di **definire il livello di spesa per acquisti di beni e servizi, per voci di costo, delle amministrazioni pubbliche**.

La nomina del Commissario avviene su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro per i rapporti con il Parlamento delegato per il programma di Governo.

Oltre alla definizione dei livelli di spesa per gli acquisti di beni e servizi delle amministrazioni pubbliche, competono al Commissario straordinario **i seguenti compiti**:

- la supervisione, il monitoraggio e il coordinamento dell'attività di approvvigionamento di beni e servizi delle pubbliche amministrazioni;
- le attività di ottimizzazione, in collaborazione con l'Agenzia del Demanio, dell'utilizzazione degli immobili di proprietà pubblica, anche al fine di ridurre i canoni ed i costi di gestione delle amministrazioni;
- la revisione della spesa delle pubbliche amministrazioni, quale collaboratore del Ministro delegato.

Con riguardo ai profili sistematici può rilevarsi come, ad un'analisi teorica, il Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti e servizi, per come configurata nel provvedimento all'esame, ed in particolare negli articoli 2 e 5, sembra rivestire alcuni caratteri peculiari rispetto alle funzioni che, in via generale^[8] caratterizzano l'organo, che è titolare di una competenza straordinaria, *sostitutiva* di quella dell'organo ordinario, cui subentra in via alternativa e temporanea., del tutto assimilabile a questa fattispecie, giacché le disposizioni del decreto-legge lo configurano prevalentemente (all'articolo 5) come soggetto di impulso, raccordo, supervisione, rispetto alle ordinarie competenze degli altri organi ordinari, con una attività che si sostanzia in proposte e di segnalazioni nei confronti di altri organi – Presidente e Consiglio dei ministri, Presidente di Regione, Presidente di provincia e sindaco – cui spetta il potere dispositivo. Per esso sussistono tuttavia il potere (che nei confronti delle regioni è però circoscritto al formulazione di proposte) di definire, per voci di costo, il livello di spesa per acquisti di beni e servizi da parte delle amministrazioni

pubbliche, nonché la previsione che, qualora segnali alle amministrazioni pubbliche misure di razionalizzazione della spesa e fissi un termine per il raggiungimento degli obiettivi, alla scadenza del termine medesimo il Consiglio dei ministri possa autorizzare l'esercizio di poteri sostitutivi.

Il **comma 2** specifica le **pubbliche amministrazioni** nei cui confronti si applicano le disposizioni in esame, individuandole in “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 e le società non quotate controllate da soggetti pubblici nonché, limitatamente alla spesa sanitaria, le amministrazioni regionali commissariate per la redazione e l’attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario”. Ciascuna amministrazione potrà individuare un responsabile per l’attività di razionalizzazione della spesa.

Può osservarsi come l’individuazione delle amministrazioni pubbliche recata dal comma in esame **differisca** in più aspetti dalla **definizione di pubbliche amministrazioni**, contenuta nell’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n.165/2001^[9], che costituisce la disposizione ritenuta generalmente parametro di riferimento al fine di individuare la categoria delle pubbliche amministrazioni.

Ai sensi di tale disposizione, infatti, per amministrazioni pubbliche si intendono “tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l’Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300^[10]”.

La definizione generale in questione è peraltro richiamata nel capo II del provvedimento, laddove l’articolo 14 stabilisce che le amministrazioni pubbliche cui si applicheranno le misure di risparmio energetico previste dall’articolo medesimo sono quelle di cui al D.Lgs. n.165.

In relazione a ciò, ed al fine di evitare che nell’ordinamento sussistano più definizioni dell’aggregato in questione, potrebbe ritenersi opportuno precisare nell’articolo 2, comma 2, in esame che l’elencazione delle amministrazioni pubbliche ivi contenuta è effettuata ai soli fini dell’attività di razionalizzazione della spesa disciplinata dal Capo I del decreto-legge.

In tal senso si è operato ad esempio nella legge di contabilità n. 196/2009, laddove all’articolo 1, comma 2, nel prevedersi un universo delle amministrazioni pubbliche più ampio di quello recato dal decreto legislativo 165/2001, si è precisato che ciò veniva disposto “ai fini dell’applicazione delle disposizioni in materia di finanza pubblica”.

Una diversa questione, egualmente concernente l’elencazione delle pubbliche amministrazioni recata dal comma 2, attiene **all’inclusione tra le stesse** di una particolare fattispecie, costituita dalle **“amministrazioni regionali commissariate** per la redazione e l’attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario”, Ciò comporta che le regioni in questione^[11] (atteso che la dizione “amministrazione regionale” sembra doversi ritenere di fatto coincidente con quella di “regione”) sono sottoposte, in modo identico a tutte le altre amministrazioni pubbliche individuate dal comma in esame, alle attività del Commissario straordinario previste dall’articolo 5, incluso il potere di disporre ispezioni a cura dell’Ispettorato per la funzione pubblica e della Ragioneria generale dello Stato, nonché a quello di fissazione di un termine per il raggiungimento degli obiettivi di spesa prefissati, decorso il quale il Consiglio dei ministri può autorizzare in base all’articolo 120 della Costituzione, l’esercizio di poteri sostitutivi dei vertici delle amministrazioni inadempienti.

Per effetto del comma 2 in esame, pertanto, le regioni commissariate rivestono, ai fini dell'attività di revisione della spesa in capo al Commissario, uno status differenziato rispetto alle altre amministrazioni regionali (incluse quelle sottoposte a piani di rientro ma non commissariate), non contemplate nel comma stesso; circostanza, questa, che potrebbe essere ritenuta da valutare in termini di compatibilità con i profili di autonomia regionale previsti dall'ordinamento.

Ai fini di tale valutazione va peraltro tenuto presente che sulla base della normativa vigente le regioni commissariate per l'attuazione del piano di rientro del disavanzo sanitario sono sottoposte a stringenti vincoli e limitazioni di carattere finanziario e contabile.

Ai sensi dell'articolo 2, comma 83, della legge n.191/2009^[12], la nomina del Commissario *ad acta* per la predisposizione o l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario^[13] comporta infatti:

- la sospensione dei trasferimenti erariali a carattere non obbligatorio;
- la decadenza, in via automatica dei direttori generali, amministrativi e sanitari degli enti del servizio sanitario regionale, nonché dell'assessorato regionale competente.
- con riferimento all'esercizio in corso alla data della delibera di nomina del Commissario, l'incremento in via automatica, delle aliquote fiscali di IRAP e addizionale regionale all'IRPEF rispettivamente di 0,15 e di 0,30 punti percentuali oltre il livello delle aliquote vigenti (articolo 2, comma 86, della L. 191/2009);
- il blocco del *turn over*;
- il divieto di effettuare spese non obbligatorie per i due esercizi successivi.

Nel testo originario del decreto-legge era contemplata (comma 3) una disposizione che escludeva all'ambito di applicazione del decreto in esame gli organi costituzionali Presidenza della Repubblica, Senato della Repubblica, Camera dei Deputati e Corte Costituzionale: Tale norma è stata soppressa nel corso dell'esame presso il Senato.

La disposizione originariamente contenuta nel testo esplicitava, con una formalizzazione non necessaria, l'**autonomia** assicurata a tali **organi** dal sistema costituzionale. Poiché l'autonomia di decisione sulle spese necessarie al regolare funzionamento dell'organo costituzionale costituisce una garanzia a tutela della sua autonomia, il bilancio dello Stato fissa le quote del finanziamento di ciascuno di essi in coerenza con le deliberazioni dai medesimi assunte in ordine al proprio bilancio interno.

Per quanto riguarda le **Camere** l'organizzazione interna è riservata in via esclusiva alla potestà regolamentare di ciascuna assemblea, costituzionalmente garantita ex art. 64 Cost. e integrata, secondo la Corte costituzionale, da principi non scritti che si manifestano in consuetudini costituzionali (cfr. sent. n.129/1981^[14]). Pertanto la definizione dell'ammontare delle somme occorrenti al fabbisogno annuale di ciascuna Camera costituisce una scelta autonoma e il relativo procedimento deliberativo è disciplinato dai regolamenti parlamentari (cfr. artt. 10 e 66 R.C. e artt. 10 e 165 R.S.)^[15].

Con riferimento all'autonomia finanziaria della **Corte costituzionale**, in dottrina considerata fondata su una sorta di riserva regolamentare costituzionalmente stabilita, direttamente discendente dalla posizione della medesima nel sistema, la legge 11 marzo 1953, n. 87^[16], prevede all'art. 14 che la Corte può disciplinare l'esercizio delle sue funzioni con regolamento approvato a maggioranza dei suoi componenti e che, nei limiti di un fondo stanziato a tale scopo con legge del Parlamento, provvede alla gestione delle spese, dei servizi e degli uffici, e stabilisce, in apposita pianta organica, il numero, la qualità e gli assegni, nonché le attribuzioni, i diritti ed i doveri dei funzionari addetti a ciascun ufficio. Il Regolamento generale della Corte (art. 26) demanda all'Ufficio di Presidenza della Corte l'esame degli indirizzi generali per la gestione finanziaria e amministrativa, da sottoporre all'approvazione della Corte. Il Regolamento dei Servizi e del personale attualmente vigente è stato adottato con deliberazione della Corte del 10 febbraio 1984.

A norma del **comma 4**, per la definizione del livello di spesa di cui al comma 1, nelle **regioni** non commissariate (incluse quelle sottoposte al rientro) il **Commissario**, nel rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione, **formula proposte** al Presidente della regione interessata, comunicandole al Ministero dell'economia e delle finanze.

A norma del **comma 5** per (tutte) 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.

Si rammenta che l'articolo 1, comma 2, del disegno di legge di conversione, dispone che le disposizioni recate dal Capo I del decreto legge, nel quale sono ricomprese le norme in esame, hanno efficacia fino alla data del 31 dicembre 2014.

Articolo 3 **(Organizzazione e programma di lavoro)**

1. Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di nomina del Commissario straordinario stabilisce:

- a) la durata, comunque non superiore ad un anno, dell'organo;
- b) l'indennità del Commissario, comunque non superiore al trattamento economico complessivo correlato all'incarico di dirigente generale nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- c) l'eventuale nomina di due subcommissari, 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 dei Ministri;
- d) gli uffici, il personale e i mezzi della Presidenza del Consiglio dei Ministri 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.

2. Il Commissario presenta entro 15 giorni dalla nomina un programma di lavoro al Comitato interministeriale di cui all'articolo 1, che ne verifica l'attuazione sulla base di relazioni mensili del Commissario. **Il programma di lavoro e le relazioni mensili di cui al presente comma sono trasmessi altresì alle competenti Commissioni parlamentari.**

SINTESI ED EFFETTI

L'**articolo 3** rinvia ad apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la definizione della durata e dell'indennità del Commissario, la eventuale nomina di due subcommissari nonché l'individuazione di uffici, personale e mezzi dei quali il Commissario può avvalersi, nel rispetto dell'invarianza di spesa.

ANALISI NORMATIVA

L'**articolo 3, comma 1**, specificando il contenuto del D.P.C.M. di nomina del commissario straordinario, prevede che esso dovrà fissare la **durata, non superiore ad un anno**, dell'organo (lett. a)) e un'**indennità**, prevista in misura

non superiore a quella di dirigente generale della Presidenza del Consiglio dei ministri (lett. b)).

Quanto sopra esposto pone in evidenza una prima distinzione della figura in esame rispetto ad altri soggetti istituiti nell'ordinamento per i quali sono prescritti requisiti soggettivi assimilabili a quelli stabiliti per il commissario dal successivo art. 6, vale a dire i componenti delle autorità amministrative indipendenti.

Infatti, nonostante la carica di Commissario straordinario richieda la sussistenza di determinati requisiti soggettivi, assimilabili a quelli che devono essere posseduti dai componenti delle *authorities*, una delle principali garanzie di indipendenza di quest'ultime è rappresentata dalla **durata**, di norma sufficientemente lunga, **della carica** onde consentire un esercizio stabile e professionale della funzione contemperando tale esigenza con quella di non vanificare la giusta alternanza ai vertici di tali amministrazioni.

Si ricorda, poi, che, in virtù dell'art. 2, comma 1 del decreto in esame, la nomina del Commissario viene delineata quale facoltà attribuita al Presidente del Consiglio, motivo al quale può essere ricondotta l'assenza di un termine per l'emanazione del decreto di nomina. Comunque, si segnala che, a conferma di quanto già annunciato con il comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 26 del 30 aprile 2012, **l'incarico di Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi è stato conferito al dott. Enrico Bondi con D.P.C.M. 8 maggio 2012**, registrato dalla Corte dei Conti in data 23 maggio 2012 (reg. 4/foglio 373).

Con particolare riferimento, poi, all' **indennità** spettante al Commissario straordinario, secondo quanto evidenziato dalla relazione tecnica allegata al decreto *de quo*, il relativo importo ammonterebbe a circa 170.000 euro annui lordi.

Il D.P.C.M. può, inoltre, disporre in merito alla **eventuale nomina di due subcommissari**, con il compito di coadiuvare il Commissario straordinario nell'esercizio delle sue funzioni (lett. c)).

La norma precisa che i subcommissari prestano la loro opera **a titolo gratuito**, fatto salvo il solo rimborso delle spese effettivamente sostenute, a cui si provvede a carico degli ordinari stanziamenti di bilancio della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

In aggiunta a quanto sopra esposto, lo stesso D.P.C.M. circoscrive agli uffici, al personale e ai mezzi della Presidenza del Consiglio e del Ministero dell'economia e delle finanze le risorse di cui il Commissario può avvalersi nell'esercizio delle sue funzioni, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica (lett. d)).

Appare evidente, in merito a tale ultima previsione, un'ulteriore sostanziale **differenza di regime rispetto alle authorities** le quali godono, in larga parte, di **autonomia organizzativa**, intesa come la facoltà di darsi regole per il funzionamento degli organi, e **autonomia di organico**, ovvero la facoltà di articolare e modificare le piante organiche dei dipendenti. Ciò nondimeno si noti come, in ordine a tali forme di autonomia, espressione della indipendenza delle autorità amministrative, il legislatore ha talvolta previsto diverse restrizioni ad opera dell'Esecutivo (per tutti, si ricorda che il potere della CONSOB di dotarsi, con proprio regolamento, di norme organizzative e di funzionamento viene ad essere limitato dal necessario vaglio di legittimità da parte del Presidente del Consiglio ex art. 1 L. 281/1985).

Il **comma 2** fissa alcuni **obblighi di informazione** prevedendo che, entro 15 giorni dalla sua nomina, il Commissario presenti un **programma di lavoro** al Comitato interministeriale introdotto dall'articolo 1 e che, ai fini della verifica dello stato di attuazione di tale programma, il Commissario è tenuto a presentare al Comitato interministeriale **relazioni mensili**.

Il **comma 2-bis**, introdotto nel corso dell'esame presso il Senato, prevede, infine, che **sia il programma di lavoro che le relazioni mensili**, di cui sopra, sono **trasmessi anche alle competenti commissioni parlamentari**.

Si rammenta che l'articolo 1, comma 2, del disegno di legge di conversione, prevede che le disposizioni recate dal Capo I del decreto legge, nel quale sono ricomprese le norme in esame, hanno efficacia fino alla data del 31 dicembre 2014.

Articolo 4 **(Relazione al Parlamento)**

1. Il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro da lui delegato riferisce **ogni sei mesi alle Camere** sull'attività di razionalizzazione della spesa pubblica di cui al presente decreto e **invia altresì al Parlamento una relazione semestrale sulla medesima attività. In fase di prima applicazione il Governo adempie agli obblighi di cui al presente comma entro il 31 luglio 2012.**

2. La relazione di cui al comma 1 è trasmessa anche alla Corte dei conti.

SINTESI ED EFFETTI

L'**articolo 4** prevede che il Presidente del Consiglio dei Ministri (o il Ministro da lui delegato) **riferisca al Parlamento sull'attività di razionalizzazione della spesa pubblica** con **cadenza semestrale**, e invii altresì al Parlamento una **relazione** sulla medesima attività. Tali obblighi, **in fase di prima applicazione**, vengono adempiuti **entro il 31 luglio 2012**.

ANALISI NORMATIVA

L'**articolo 4** prevede che il Presidente del Consiglio dei Ministri (o il Ministro da lui delegato) **riferisca al Parlamento sull'attività di razionalizzazione della spesa pubblica** di cui decreto in esame con **cadenza semestrale**, e – in virtù di quanto specificato in prima lettura presso l'altro ramo del Parlamento – che esso sia altresì tenuto a presentare al Parlamento una **relazione** sulla medesima attività; tali obblighi, **in fase di prima applicazione**, devono essere adempiuti **entro il 31 luglio 2012**.

Nel corso dell'esame al Senato è stata soppressa la previsione, contenuta nel testo originario del decreto legge, secondo la quale la relazione sull'attività di razionalizzazione della spesa pubblica svolta ai sensi del decreto in esame doveva essere altresì trasmessa alla Corte dei conti. Ciò è da mettere in relazione a quanto previsto dall'articolo 6, comma 5 del decreto legge, il quale (sin dalla sua formulazione originaria) dispone già che alla Corte vadano segnalati i singoli provvedimenti (di sospensione, revoca o annullamento) adottati dal Presidente del Consiglio (o dal Ministro da questi delegato) finalizzati alla razionalizzazione e trasparenza della spesa.

Si rammenta che l'articolo 1, comma 2, del disegno di legge di conversione, prevede che le disposizioni recate dal Capo I del decreto legge, nel quale sono ricomprese le norme in esame, hanno efficacia fino alla data del 31 dicembre 2014.

Articolo 5 (Poteri)

1. Il Commissario ha diritto di corrispondere con tutte le pubbliche amministrazioni 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. In particolare, il Commissario ha il potere di chiedere informazioni e documenti alle singole amministrazioni e alle società di cui all'articolo 2, comma 2, nonché di disporre che vengano svolte, nei confronti delle stesse, ispezioni a cura dell'Ispettorato per la funzione pubblica e del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. **Nell'esercizio delle sue funzioni, il Commissario può altresì richiedere, previa intese ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 19 marzo 2001, n. 68, 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, comunque, di fornire la più ampia collaborazione al Commissario.

2. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 2, comma 4, 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.

3. Il Commissario segnala al Consiglio dei Ministri e **al Presidente della Regione interessata** le norme di legge o di regolamento o i provvedimenti amministrativi di carattere generale, che determinano spese o voci di costo delle singole amministrazioni, che possono essere oggetto di soppressione, riduzione o razionalizzazione e propone a tale fine i necessari provvedimenti amministrativi, regolamentari e legislativi.

4. Il Commissario esprime parere circa le iniziative necessarie per rimuovere o prevenire gli eccessi di spesa e può pubblicare i pareri nei modi più congrui in relazione alla natura e all'importanza delle situazioni distorsive.

5. Su proposta del Commissario, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro da questi delegato 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** possono adottare le seguenti misure:

a) sospensione, revoca o annullamento d'ufficio di singole procedure relative all'acquisto di beni e servizi anche per **motivater** ragioni di opportunità;

b) introduzione di obblighi informativi a carico delle pubbliche amministrazioni finalizzati alla trasparenza ed all'effettivo esercizio delle funzioni di monitoraggio e supervisione **attribuite** al Commissario ai sensi del comma 1.

6. I provvedimenti di cui al comma 5 sono segnalati, anche ai fini di quanto previsto dall'articolo 11 della legge 4 marzo 2009, n. 15, al Presidente della Corte dei conti, il quale, per quanto riguarda le regioni, li comunica alla competente sezione regionale di controllo della Corte medesima.

7. Il Commissario segnala alle amministrazioni le misure di razionalizzazione della spesa, **inclusa l'attivazione e lo sviluppo di centrali regionali di acquisto**, 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.

7-bis. Il Commissario promuove lo sviluppo del sistema a rete delle centrali regionali di acquisto di cui all'articolo 1, comma 457, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

8. Le amministrazioni provvedono all'attuazione dei compiti previsti dal presente articolo con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

SINTESI ED EFFETTI

L'**articolo 5** conferisce al Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi alcuni **poteri** di coordinamento e di indirizzo dell'attività di *spending review* con il coinvolgimento delle amministrazioni pubbliche. In particolare, viene attribuito al Commissario il potere di **chiedere informazioni e documenti** alle singole amministrazioni e alle società a totale partecipazione pubblica diretta e indiretta e di **disporre che vengano svolte ispezioni** nei confronti delle stesse da parte dell'Ispettorato per la funzione pubblica e del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

Al Commissario spetta, inoltre, il compito di **definire**, per voci di costo, il **livello di spesa per acquisti di beni e servizi** da parte delle amministrazioni pubbliche e di segnalare al Consiglio dei ministri o al presidente della regione interessata le norme di legge o di regolamento che determinano spese o voci di costo che possono essere razionalizzate.

ANALISI NORMATIVA

Con l'**articolo 5** vengono conferiti al Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi una serie di poteri di coordinamento dell'attività di *spending review* con il coinvolgimento di tutte le amministrazioni pubbliche, a carico delle quali sono introdotti nuovi **obblighi informativi**.

Si rammenta che l'articolo 1, comma 2, del disegno di legge di conversione, prevede che le disposizioni recate dal Capo I del decreto legge, nel quale sono ricomprese le norme in esame, hanno efficacia fino alla data del 31 dicembre 2014.

Più in dettaglio, il **comma 1** attribuisce al Commissario il diritto di corrispondere con tutte le pubbliche amministrazioni e gli enti di diritto pubblico e di richiedere ad essi la collaborazione ai fini dell'adempimento delle sue funzioni.

Sotto questo profilo, al Commissario straordinario è attribuito il potere di:

- **chiedere informazioni e documenti** alle singole amministrazioni e alle società a totale partecipazione pubblica diretta e indiretta;
- **di disporre che vengano svolte ispezioni** da parte dell'Ispettorato per la funzione pubblica e del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato nei confronti delle suddette amministrazioni e società.

Si ricorda che i controlli sulla regolarità amministrativa e contabile delle attività delle Pubbliche Amministrazioni, sono affidati, con competenza di carattere generale, ai Servizi ispettivi di finanza pubblica (S.I.Fi.P.) che costituiscono la relativa struttura operativa dell'Ispettorato generale di finanza della Ragioneria generale dello Stato. Le finalità dell'attività ispettiva consistono nel ricondurre ad economicità e legittimità le gestioni pubbliche, nel verificare la regolare produzione dei servizi, nel suggerire i provvedimenti dai quali possano derivare economie nella gestione del bilancio. I destinatari delle ispezioni sono le amministrazioni statali, regioni, province, comuni, comunità montane e loro consorzi ed associazioni, istituzioni universitarie, Camere di commercio, enti pubblici non economici ed agenzie nazionali, regionali e locali, amministrazioni, Aziende ed enti del Servizio Sanitario Nazionale, Enti pubblici economici ed altri soggetti pubblici o privati in relazione a protocolli d'intesa con le Amministrazioni centrali che possono disporre accertamenti verso tali soggetti.

Nell'esercizio delle sue funzioni, il Commissario può altresì richiedere la **collaborazione della Guardia di finanza**, previa intese con il Comando generale, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del D.Lgs. 19 marzo 2001, n. 68.

La norma citata prevede che il Corpo della Guardia di finanza, in relazione alle proprie competenze in materia economica e finanziaria, collabori con gli organi costituzionali. La stessa collaborazione, previa intese con il Comando generale, può essere fornita agli organi istituzionali, alle Autorità indipendenti e agli enti di pubblico interesse che ne facciano richiesta.

Nei confronti delle amministrazioni pubbliche e delle società a totale partecipazione pubblica che svolgono compiti di **centrale di committenza**^[17] è disposto l'**obbligo di trasmissione dei dati e dei documenti** richiesti, nonché l'**obbligo di ampia collaborazione con il Commissario**.

*In merito alla formulazione delle disposizioni di cui al comma 1, esso reca la previsione di un **diritto del Commissario** "di corrispondere con tutte le pubbliche amministrazioni e con gli enti di diritto pubblico e di chiedere ad essi (...) la collaborazione per l'adempimento delle sue funzioni", cui fa seguito la previsione di un **potere del Commissario** "di chiedere informazioni e documenti alle singole amministrazioni (...) nonché di disporre che vengano svolte, nei confronti delle stesse, ispezioni (...)".*

*Andrebbe in proposito chiarito se la circostanza che soltanto per le amministrazioni pubbliche e le società che svolgono compiti di centrale di committenza si parli di un **obbligo** "di trasmettere i dati e i documenti richiesti" e di "fornire la più ampia collaborazione al Commissario" possa escludere di fatto tale obbligo nelle altre ipotesi.*

I successivi commi attribuiscono al Commissario una serie di poteri in merito alla definizione del livello di spesa per acquisti di beni e servizi delle pubbliche amministrazioni e all'individuazione degli interventi che le pubbliche amministrazioni possono mettere in campo per garantire il rispetto di tale limite.

In particolare, il **comma 2**, ribadendo quanto già previsto all'articolo 2, comma 1, attribuisce al Commissario - fatto salvo quanto specificamente previsto per le regioni - il **potere di definire, per voci di costo, il livello di spesa per acquisti di beni e servizi** delle amministrazioni pubbliche.

Per la definizione del livello di spesa per acquisti di beni e servizi per voci di costo nelle regioni – che non siano commissariate per l'attuazione dei piani di rientro dal disavanzo sanitario - l'articolo 2, comma 4 del provvedimento prevede infatti che il Commissario, nel rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione, si limiti a formulare proposte al Presidente della regione interessata, comunicandole al Ministero dell'economia e delle finanze.

Con riferimento al potere del Commissario straordinario relativo alla definizione per voci di costo del livello di spesa per acquisti di beni e servizi delle amministrazioni pubbliche si osserva che esso andrebbe letto in combinato disposto con le norme vigenti relative alla fissazione dei **parametri di prezzo-qualità dei beni e servizi** delle pubbliche amministrazioni da parte di Consip Spa nelle convenzioni quadro^[18], ovvero da parte delle centrali regionali di acquisto, che costituiscono insieme a Consip Spa, il sistema a rete degli acquisti della pubblica amministrazione.

Vanno inoltre ricordate le norme di cui all'articolo 1, comma 454, della legge n. 296/2006 che prevedono, con riferimento alle sole amministrazioni dello Stato, la realizzazione di un programma per l'adozione di sistemi informativi comuni a supporto della **definizione dei fabbisogni di beni e servizi** e la definizione di un insieme di **indicatori sui livelli di spesa sostenibili**, per le categorie di spesa comune, che vengono utilizzati nel processo di formazione dei relativi capitoli di bilancio.



Al Commissario sono, inoltre, assegnati i seguenti poteri che possono incidere sul comportamento delle pubbliche amministrazioni in funzione del raggiungimento degli obiettivi di *spending review*:

- **segnalare al Consiglio dei ministri e al Presidente della Regione interessata** le norme di legge o di regolamento, ovvero i provvedimenti amministrativi di carattere generale, che comportano spese o voci di costo delle singole amministrazioni, che possono essere razionalizzate, ovvero soppresse o ridotte e, conseguentemente, di **proporre alle amministrazioni i necessari provvedimenti** - amministrativi, regolamentari e legislativi – funzionali al contenimento della spesa (**comma 3**);
- **esprimere pareri in merito alle iniziative necessarie** per rimuovere o prevenire gli eccessi di spesa; detti pareri possono essere pubblicati nei modi più congrui in relazione all'importanza delle situazioni discorsive (**comma 4**);
- **proporre al Presidente del Consiglio dei ministri**, o al Ministro da questi delegato, o, per le regioni, al **Presidente della regione** interessata, o, per gli enti locali, al **Presidente della provincia** e al **Sindaco** interessato, di adottare le seguenti **misure (comma 5)**:
 - a) la sospensione, la revoca o l'**annullamento d'ufficio di singole procedure relative all'acquisto di beni e servizi**, motivandole per ragioni di opportunità.
Come precisato nella relazione tecnica, i poteri di annullamento e revoca, previsti per ragioni di motivata opportunità, dovrebbero essere modulati ed esercitati compatibilmente con il livello di autonomia e di indipendenza delle amministrazioni e degli organi che adottano le procedure;
 - b) l'introduzione di specifici **obblighi informativi** a carico delle pubbliche amministrazioni, finalizzati alla trasparenza e all'esercizio dell'attività di monitoraggio che compete al Commissario, ai sensi dell'articolo 2, comma 1.

I **provvedimenti** adottati ai sensi del comma 5 saranno, inoltre, **segnalati al Presidente della Corte dei conti**, anche ai fini di quanto previsto dall'articolo 11 della legge 4 marzo 2009, n. 15.

Per quanto concerne specificamente le regioni, il Presidente della Corte dei conti provvede poi a comunicare detti provvedimenti alla competente sezione regionale di controllo della stessa Corte. (**comma 6**).

Si ricorda che il citato articolo 11 della legge n. 15 del 2009^[19] prevede, al comma 2, che la Corte, anche a richiesta delle competenti Commissioni parlamentari, può effettuare controlli su gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento. Ove accerti gravi irregolarità gestionali ovvero gravi deviazioni da obiettivi, procedure o tempi di attuazione stabiliti da norme nazionali o comunitarie, ovvero da direttive del Governo, la Corte ne individua, in contraddittorio con l'amministrazione, le cause e provvede, con decreto motivato del Presidente, a darne comunicazione al Ministro competente. Questi, con decreto da comunicare al Parlamento e alla presidenza della Corte può disporre la sospensione dell'impegno di somme stanziare sui pertinenti capitoli di spesa. Qualora emergano rilevanti ritardi nella realizzazione di piani e programmi, nell'erogazione di contributi ovvero nel trasferimento di fondi, la Corte ne individua, in contraddittorio con l'amministrazione, le cause, e provvede, con decreto motivato del Presidente, a darne comunicazione al Ministro competente. Entro sessanta giorni l'amministrazione competente adotta i provvedimenti idonei a rimuovere gli impedimenti, ferma restando la facoltà del Ministro di sospendere il termine stesso per il tempo ritenuto necessario ovvero di comunicare, al Parlamento ed alla presidenza della Corte, le ragioni che impediscono di ottemperare ai rilievi formulati dalla Corte. Il successivo comma 3 stabilisce che le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti possono fare applicazione delle disposizioni di cui al comma 2 nei confronti delle gestioni pubbliche regionali o degli enti locali. In tal caso la facoltà attribuita al Ministro competente si intende attribuita ai rispettivi organi di governo e l'obbligo di riferire al Parlamento è da adempiere nei confronti delle rispettive Assemblee elettive.

- **segnalare alle amministrazioni le misure di razionalizzazione della spesa, fissando un termine per il raggiungimento degli obiettivi** prefissati. Tra queste misure è espressamente indicata **l'attivazione e lo sviluppo di centrali di acquisto regionali (comma 7)**.

Scaduto il termine, il comma 7 prevede che il Consiglio dei Ministri possa autorizzare l'esercizio di **poteri sostitutivi** dei vertici delle amministrazioni inadempienti, nel rispetto dell'articolo 120 della Costituzione^[20].

Per quanto concerne le centrali di acquisto regionali, si ricorda che esse sono state introdotte dall'articolo 1, comma 455, della legge n. 196/2006 (legge finanziaria 2007), che ha dato facoltà alle regioni, ai fini del contenimento e della razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi, di costituire centrali di acquisto, anche associandosi tra loro, che operano quali centrali di committenza operanti sul modello delineato dal Codice degli appalti in favore delle amministrazioni ed enti regionali, degli enti locali, degli enti del Servizio sanitario nazionale e delle altre pubbliche amministrazioni aventi sede nel medesimo territorio. Le centrali regionali, per gli ambiti territoriali di competenza, stipulano convenzioni quadro con le quali l'impresa prescelta si impegna ad accettare, sino a concorrenza della quantità massima complessiva stabilita dalla convenzione ed ai prezzi e condizioni ivi previsti, ordinativi di fornitura di beni e servizi deliberati dalle amministrazioni.

Le convenzioni quadro stipulate dalle centrali regionali soggiacciono comunque al "tetto" di prezzo fissato dalle convenzioni quadro Consip stipulate in ordine alla stessa tipologia di beni e servizi. Qualora invece Consip, per quella stessa tipologia di bene e servizio, non abbia stipulato convenzioni quadro, le regioni fisseranno tale "tetto".

Si osserva che soltanto alcune regioni hanno finora istituito centrali regionali di acquisto, di cui 7 Centrali Acquisti Territoriali (regioni Piemonte, Lombardia, Liguria, Emilia-Romagna, Puglia, Sicilia e Sardegna), 6 Centrali Acquisti Sanità (regioni Veneto, Friuli Venezia-Giulia, Umbria, Lazio, Campania e Calabria).

Il **comma 7-bis**, introdotto nel corso dell'esame al Senato, prevede quale compito specifico del Commissario la **promozione dello sviluppo del sistema a rete delle centrali acquisto**, previsto dall'articolo 1, comma 457, della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria per il 2007).

Si ricorda che la norma citata ha previsto la costituzione un **sistema a rete** delle centrali di acquisto, **tra le centrali regionali e CONSIP Spa**, finalizzato all'armonizzazione dei piani di razionalizzazione della spesa.

Il Sistema a rete consiste, nella sostanza, nella realizzazione di un *network* di competenze ed esperienze di *e-procurement*, al fine di armonizzare a livello nazionale piani e piattaforme per la realizzazione degli acquisti, realizzando sinergie nell'utilizzo degli strumenti informatici necessari.

Più in dettaglio, il sistema a rete è stato progettato per gestire su basi condivise l'approccio ai processi di razionalizzazione e centralizzazione degli acquisti pubblici nel più ampio contesto del Sistema Nazionale di *e-Procurement*. Il sistema di *e-Procurement* ha tra gli obiettivi principali quelli di migliorare l'efficienza della Pubblica Amministrazione favorendo il ciclo di convergenza digitale, l'interoperabilità e la cooperazione fra le amministrazioni, migliorando la trasparenza, il controllo e l'efficacia della spesa pubblica anche mediante la tracciabilità dei processi.

Ai sensi dell'articolo 1, comma 457 della legge finanziaria 2007, i programmi per lo sviluppo della rete delle centrali di acquisto della pubblica amministrazione e per la razionalizzazione delle forniture di beni e servizi vengono annualmente approvati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, la quale provvede altresì a definirne le modalità e a monitorare il raggiungimento dei risultati rispetto agli obiettivi. Tali programmi non risultano, finora, essere stati adottati. In tale contesto, tuttavia, nell'ambito della Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano, il **24 gennaio 2008** è stato sancito un primo **Accordo** che definisce le linee di intervento per l'attuazione del sistema a rete, prevedendo, tra l'altro, l'implementazione delle reti delle centrali di acquisto (attraverso il trasferimento di *know-how*, la collaborazione strategica, lo sviluppo di iniziative comuni che prevedano attività di partnership tra le centrali di acquisto già realizzate e quelle in fase di avvio); l'interoperabilità tra le piattaforme di acquisto (tramite la definizione di un linguaggio comune a tutta la rete in termini di codifiche e di *standard*), le sinergie tra i sistemi di acquisto, la gestione della domanda, i rapporti con le imprese, ed infine, la costituzione di un portale di servizio per le PA.

Attualmente, sono in corso di definizione e svolgimento le attività di collaborazione - anche attraverso la stipula di accordi tra il Ministero, Consip e le varie regioni - per lo sviluppo di sistemi di *e-procurement* regionali, nel quadro del più ampio Sistema a rete nazionale.

Il **comma 8** impone infine alle amministrazioni interessate di svolgere i compiti previsti dall'articolo in commento con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Come anche precisato nella Relazione tecnica, si ricorda 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.

Articolo 6 **(Requisiti di nomina)**

1. Il Commissario opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione ed è scelto tra persone provenienti da settori economici dotate di alta e riconosciuta professionalità, di notorie esperienze e capacità.

SINTESI ED EFFETTI

L'**articolo 6** detta i requisiti soggettivi per la nomina oltreché le condizioni fondamentali di operatività del Commissario straordinario.

ANALISI NORMATIVA

L'**articolo 6** stabilisce, in primo luogo, i **requisiti di nomina del Commissario** straordinario il quale deve esser scelto tra persone provenienti da settori economici dotate di alta e riconosciuta professionalità, di notorie esperienze e capacità. Si precisa, poi, che lo stesso è tenuto a operare in **piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione**.

In merito alla definizione dei suddetti requisiti soggettivi appare *prima facie* evidente l'intenzione volta ad assicurare che il Commissario straordinario possieda le medesime qualità ed elevate competenze tecniche (cd. *expertise*) che l'ordinamento già prescrive nella normativa in materia di *authorities*. Si consideri, nello specifico, il caso dell'autorità Antitrust, organismo operante *in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione*, i cui membri sono scelti *tra persone di notoria indipendenza da individuarsi tra magistrati del Consiglio di Stato, della Corte dei conti o della Corte di cassazione, professori universitari ordinari di materie economiche o giuridiche, e personalità provenienti da settori economici dotate di alta e riconosciuta professionalità* (art. 10, comma 2, L. n. 287/1990).

Si rammenta che l'articolo 1, comma 2, del disegno di legge di conversione, prevede che le disposizioni recate dal Capo I del decreto legge, nel quale è ricompresa la norma in esame, hanno efficacia fino alla data del 31 dicembre 2014.

Articolo 7 **(Modifiche alle disposizioni in materia di procedure di acquisto)**

1. All'articolo 1, comma 449, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, le parole: "con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze sono individuati, entro il mese di gennaio di ogni anno, tenuto conto delle caratteristiche del mercato e del grado di standardizzazione dei prodotti, le tipologie di beni e servizi per le quali" sono soppresse e, dopo le parole: "utilizzando le convenzioni stipulate dalle centrali regionali di riferimento" sono aggiunte le seguenti: "ovvero, qualora non siano operative convenzioni regionali, le convenzioni-quadro stipulate da Consip S.p.A."

2. All'articolo 1, comma 450, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, le parole: "di cui all'articolo 11, comma 5, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 4 aprile 2002, n. 101" sono sostituite dalle seguenti: "di cui all'articolo 328, comma 1, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207. Fermi restando gli obblighi previsti al comma 449 del presente articolo, le altre Amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, 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".

SINTESI ED EFFETTI

L'**articolo 7**, interamente sostituito nel corso dell'esame al Senato, reca modifiche alle norme sulle procedure di acquisto di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni. In particolare:

- **estende l'obbligo** di approvvigionamento attraverso le **convenzioni-quadro Consip a tutte le tipologie di beni o e servizi** che devono essere acquistati da parte delle amministrazioni statali;
- specifica 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** (comma 1);
- relativamente agli acquisti il cui importo è sotto la soglia di rilievo comunitario, **estende l'obbligo** di fare **ricorso al mercato elettronico** della pubblica amministrazione anche alle altre amministrazioni pubbliche di cui al D.Lgs. n. 165/2001, attualmente previsto per le sole amministrazioni statali (comma 2).

ANALISI NORMATIVA

L'**articolo 7**, interamente **sostituito** nel corso dell'esame **al Senato**, reca modifiche alle norme sulle procedure di acquisto di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni.

In particolare, il **comma 1** modificando l'articolo 1, comma 449 della legge n. 296/2006 (finanziaria 2007):

- estende l'**obbligo** di approvvigionamento attraverso le **convenzioni-quadro Consip S.p.A.**[\[21\]](#) a **tutte le tipologie di beni e servizi** che devono essere **acquistati dalle amministrazioni statali** centrali e periferiche (fatta eccezione degli istituti e scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie);
- specifica 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** (comma 2).

Dunque, in virtù di tale norma, se gli enti del Servizio sanitario nazionale non possono fare riferimento alle centrali regionali di acquisto, perché esse non sono state istituite, ovvero se le medesime centrali regionali non trattano il bene, esse devono fare riferimento, in seconda istanza, 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 449 dell'articolo 1 della legge n. 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 e delle finanze individui, entro il mese di gennaio di ogni anno, le tipologie di beni e servizi per le quali le suddette amministrazioni sono obbligate ad approvvigionarsi utilizzando le convenzioni – quadro CONSIP[\[22\]](#).

Ai sensi del medesimo comma 449, le **restanti amministrazioni pubbliche** di cui all'articolo 1 del D.Lgs. n. 165/2001[\[23\]](#), tra le quali dunque 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.

Infine, ai sensi dell'ultimo periodo del comma 449, gli **enti del servizio sanitario nazionale** (aziende sanitarie ed ospedaliere) sono in ogni caso tenuti ad approvvigionarsi di beni e servizi utilizzando le convenzioni stipulate dalle centrali regionali di acquisto di riferimento.

Si sensi dell'articolo 1, comma 455 e 456 della legge n. 296/2006, le regioni possono costituire centrali di acquisto anche assieme ad altre regioni, che operano quali centrali di committenza per appalti di lavori, servizi e forniture a favore delle amministrazioni territoriali di riferimento (regioni, enti locali, enti del Servizio sanitario nazionale e delle altre pubbliche amministrazioni aventi sede nello stesso territorio).

Le **centrali regionali di acquisto**, per gli ambiti territoriali di competenza, stipulano convenzioni quadro e con Consip costituiscono un "sistema a rete" degli acquisti della P.A.[\[24\]](#)

Ai sensi del comma 457, alla Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, regioni e province autonome di Trento e di Bolzano è rimessa l'approvazione annuale dei programmi per lo sviluppo della rete delle centrali di acquisto.

La Conferenza, il 24 gennaio 2008, ha approvato un Accordo tra Governo, Regioni e Province Autonome che definisce le linee di intervento per la costituzione del sistema a rete.

Sull'obbligo delle amministrazioni centrali di approvvigionarsi tramite convenzioni Consip il legislatore è intervenuto nuovamente con il **decreto legge n. 112/2008**, il quale, all'**articolo 48**, ha imposto alle amministrazioni centrali[\[25\]](#) di approvvigionarsi di combustibile da riscaldamento e dei relativi servizi nonché di

energia elettrica mediante le convenzioni Consip o comunque a prezzi inferiori o uguali a quelli praticati dalla Consip. Le altre pubbliche amministrazioni sono tenute ad adottare misure di contenimento delle spese di cui al comma 1 in modo da ottenere risparmi equivalenti.

Il **comma 2** modifica l'articolo 1, comma 450 della legge n. 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 di cui all'articolo 1, comma 2 del D.Lgs. n. 165/2001.

A tal fine, il comma in esame richiama il **mercato elettronico della pubblica amministrazione ovvero gli altri mercati elettronici di cui all'articolo 328** del Regolamento di attuazione del codice degli appalti pubblici, D.P.R. n. 207/2010[26], che ha abrogato la pregressa disciplina contenuta nel D.P.R. 101/2002.

Ai sensi del **comma 450 dell'articolo 1 della legge n. 296/2006**, per gli acquisti di beni e servizi al di sotto della soglia di rilievo comunitario[27], le citate 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 D.P.R. n. 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 D.P.R. è stato successivamente abrogato dal Regolamento di attuazione del codice degli appalti pubblici, **D.P.R. n. 207/2010[28]**, che reca ora una nuova disciplina generale degli strumenti di *e-procurement*.

In particolare, l'articolo 328, comma 1 del citato D.P.R., prevede, nell'ambito della disciplina delle acquisizioni sotto soglia, che la stazione appaltante può 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.

Per un approfondimento della normativa vigente sulla razionalizzazione degli acquisti della P.A., si rinvia all'apposita Appendice contenuta in allegato al presente Dossier.

Si ricorda che l'articolo in esame, nel testo originario e precedente alle modifiche apportate dal Senato, prevede un comma 3, che stabilisce che le acquisizioni effettuate dalle amministrazioni pubbliche tramite il ricorso ad una centrale di committenza debbono rispettare in ogni caso i parametri del rapporto prezzo qualità delle convenzioni Consip S.p.A., nonché i parametri migliorativi adottati rispetto a tali convenzioni.

Articolo 8 **(Dati in tema di acquisizioni di beni e servizi)**

1. Al fine di garantire la trasparenza degli appalti pubblici, l'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture rende pubblici, attraverso il proprio portale, i dati e le informazioni comunicati dalle stazioni appaltanti ai sensi dell'articolo 7, comma 8, lettere a) e b), del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, con modalità che consentano la ricerca delle informazioni anche aggregate relative all'amministrazione aggiudicatrice, all'operatore economico aggiudicatario ed all'oggetto di fornitura.

2. Ai fini dell'attività di monitoraggio, analisi e valutazione della spesa pubblica, nonché delle attività strumentali al Programma di razionalizzazione degli acquisti della pubblica amministrazione, l'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture trasmette, con cadenza semestrale, al Ministero dell'economia e delle finanze e, per esso, a Consip S.p.A. **nonché, per l'ambito territoriale di riferimento, alle Regioni e, per esse, alle centrali regionali di acquisto**, i dati di cui al comma 1.

2-bis. All'articolo 7, comma 8, alinea, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, le parole: "150.000 euro" sono sostituite dalle seguenti: "50.000 euro".

SINTESI ED EFFETTI

L'**articolo 8** reca disposizioni volte a garantire la trasparenza degli appalti pubblici ai fini dell'attività di monitoraggio, analisi e valutazione della spesa pubblica attraverso la pubblicazione, da parte dell'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, sul proprio portale dei dati comunicati dalle stazioni appaltanti e la trasmissione dei medesimi dati al Ministero dell'economia e delle finanze e alle regioni. L'articolo inoltre provvede ad estendere gli obblighi di comunicazione delle stazioni appaltanti all'Osservatorio riducendo l'importo contrattuale al di sopra del quale devono essere osservati tali obblighi.

ANALISI NORMATIVA

Il **comma 1** dell'articolo in commento, al fine di garantire la trasparenza degli appalti pubblici, dispone che l'**Osservatorio dei contratti pubblici** relativi a

lavori, servizi e forniture, operante nell'ambito dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP) **renda pubblici, attraverso il proprio portale, i dati e le informazioni comunicati dalle stazioni appaltanti** ai sensi dell'articolo 7, comma 8, lettere a) e b), del D.Lgs. 163/2006 (Codice dei contratti pubblici).

Relativamente alle **modalità di pubblicazione**, lo stesso comma precisa che esse devono consentire la ricerca delle informazioni anche aggregate relative:

- all'amministrazione aggiudicatrice;
- all'operatore economico aggiudicatario;
- all'oggetto di fornitura.

Il citato articolo 7 del Codice disciplina l'Osservatorio dei contratti pubblici, prevedendo, al comma 8, che le stazioni appaltanti e gli enti aggiudicatori siano tenuti a comunicare al medesimo 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.

Il **comma 2**, ai fini dell'attività di monitoraggio, analisi e valutazione della spesa pubblica, nonché delle attività strumentali al Programma di razionalizzazione degli acquisti della pubblica amministrazione[29], prevede **l'obbligo per l'Osservatorio di trasmettere, con cadenza semestrale, i dati di cui al comma 1** ai seguenti **soggetti:**

- al Ministero dell'economia e delle finanze (**MEF**) e, per esso, a **Consip S.p.A.**;
- nonché, in seguito alle **modifiche apportate nel corso dell'esame al Senato**, per l'ambito territoriale di riferimento, **alle regioni e, per esse, alle centrali regionali acquisti**[30].

Il citato Programma per la razionalizzazione degli acquisti nella P.A., avviato nel 2000, si basa sull'utilizzo delle tecnologie ICT applicate ai processi di approvvigionamento delle pubbliche amministrazioni e ha lo scopo di:

- razionalizzare la spesa di beni e servizi delle pubbliche amministrazioni, migliorando la qualità degli acquisti e riducendo i costi unitari grazie ad un'approfondita conoscenza dei mercati ed all'aggregazione della domanda;
- semplificare e rendere più rapide e trasparenti le procedure di approvvigionamento pubblico, grazie alla riduzione dei tempi d'accesso al mercato, con significativi impatti anche economici sui costi della macchina burocratica.

In considerazione del fatto che i commi e 2 provvedono a disciplinare la pubblicità dei dati e delle informazioni comunicati dalle stazioni appaltanti ai sensi dell'articolo 7, comma 8, del Codice dei contratti e la loro trasmissione, si valuti l'opportunità di coordinare il disposto di cui ai commi 1 e 2 con l'articolo 7, comma 8, del Codice.

Nel corso dell'esame al Senato è stata aggiunta, infine, una disposizione, recata dal **comma 2-bis** che, mediante una **novella al comma 8 dell'art. 7 del D.Lgs. 163/2006, abbassa da 150.000 a 50.000 euro l'importo contrattuale** superato il quale devono essere osservati gli obblighi di comunicazione previsti dalle lettere a) e b) del medesimo comma 8 dell'articolo 7 del Codice e dal comma 1 dell'articolo in commento.

ATTIVITÀ DELLE ISTITUZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

Il 20 dicembre 2011 la Commissione europea ha presentato:

- una **proposta di direttiva** sugli appalti nei cosiddetti “**settori speciali**”, vale a dire acqua, energia, trasporti e servizi postali (COM(2011)895);
- una **proposta di direttiva** sugli appalti pubblici (COM(2011)896).

Le nuove norme sono volte a sostituire le direttive 2004/17/CE (appalti degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali) e 2004/18/CE (aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi), allo scopo di **avvicinare, per quanto possibile, la disciplina dei settori “speciali” a quella dei settori classici.**

Secondo la tabella di marcia fissata per l'esame, le nuove direttive dovrebbero essere **approvate entro la fine del 2012 ed essere recepite negli Stati membri entro il 30 giugno 2014.**

*Le proposte, che seguono la procedura legislativa ordinaria, saranno esaminate dal Parlamento europeo in prima lettura presumibilmente in occasione della plenaria del 10 dicembre 2012. Le proposte sono attualmente all'esame dell'**VIII Commissione ambiente** ai sensi dell'articolo 127 del Regolamento della Camera.*

Tra le **novità** prospettate dalle proposte in esame figurano:

- il **ricorso obbligatorio agli appalti elettronici, entro la metà del 2016**, per semplificare la pubblicazione di informazioni e rendere più efficaci e trasparenti le procedure di aggiudicazione;
- la previsione di un **regime speciale per i servizi sociali**;
- il **calcolo del costo del ciclo di vita** dei prodotti o dei servizi oggetto dell'appalto ai fini della sua aggiudicazione;
- l'**uso strategico degli appalti** allo scopo di favorire il raggiungimento degli obiettivi della Strategia UE 2020 in materia ambientale, sociale e di quelli legati all'innovazione;
- la creazione di un **organo nazionale** che vigila sull'applicazione della normativa;
- un **regime di aggiudicazione semplificato per le amministrazioni aggiudicatrici regionali o locali.**

In particolare tali amministrazioni potranno utilizzare un **avviso di preinformazione** come mezzo di indicazione di gara; in tal caso **non dovranno pubblicare un bando di gara** distinto prima di avviare la procedura di aggiudicazione. Inoltre, di comune accordo con i partecipanti, potranno fissare in maniera più flessibile determinati limiti di tempo;

- al fine di facilitare le gare d'appalto transfrontaliere, la creazione di un **registro online dei certificati, e-Certis**, e l'introduzione del **passaporto europeo** per gli appalti pubblici che dovrà contenere specifiche informazioni riguardanti l'operatore economico, ed essere riconosciuto da tutte le amministrazioni aggiudicatrici come prova del rispetto delle condizioni di partecipazione in esso previste.

Si prevede che gli appalti continuino ad essere aggiudicati – in rispetto dei principi di trasparenza, non discriminazione e parità di trattamento - sulla base degli stessi **criteri** già previsti dalle direttive 2004/17 e 2004/18:

- l'**offerta economicamente più vantaggiosa** dal punto di vista dell'amministrazione aggiudicatrice, determinata sulla base di criteri connessi all'oggetto dell'appalto in questione.

Tali criteri, **oltre ai costi e al prezzo**, potranno comprendere: la **qualità**; l'organizzazione, le qualifiche e l'esperienza del personale incaricato dell'esecuzione del contratto; l'**assistenza post-vendita e tecnica**;

la data di fornitura e i termini di consegna o di esecuzione; i **processi di produzione o di fornitura** dei lavori, forniture o servizi richiesti.

- **prezzo più basso.**

I costi potranno essere valutati, a discrezione dell'amministrazione aggiudicatrice, unicamente sulla base del prezzo o secondo un **approccio costo-efficacia** quale il calcolo del costo del ciclo di vita.

In caso di **offerte anormalmente basse**, le amministrazioni aggiudicatrici dovranno chiedere agli operatori economici di fornire **spiegazioni** in merito al prezzo o ai costi applicati.

Articolo 9

(Attività della centrale di committenza nazionale attraverso sistema informatico)

1. Il Ministero dell'economia e delle finanze mette a disposizione, a titolo gratuito, il proprio sistema informatico di negoziazione in modalità ASP (Application Service Provider) delle pubbliche amministrazioni e degli altri soggetti pubblici che si avvalgono di Consip S.p.A., anche ai sensi dell'articolo 29 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e delle disposizioni del presente decreto.

SINTESI ED EFFETTI

L'**articolo 9** prevede l'utilizzo a titolo gratuito del sistema informatico di negoziazione in modalità ASP (*Application Service Provider*) del Ministero dell'economia e delle finanze da parte delle pubbliche amministrazioni e degli altri soggetti pubblici che si avvalgono di Consip Spa per le attività che svolge quale centrale di committenza.

ANALISI NORMATIVA

L'**articolo 9** prevede che il Ministero dell'economia e delle finanze (**MEF**) **metta a disposizione, a titolo gratuito, il proprio sistema informatico di negoziazione in modalità ASP** (*Application Service Provider*) **per le pubbliche amministrazioni e gli altri soggetti pubblici che si avvalgono di Consip S.p.A.**, anche ai sensi dell'articolo 29 del decreto-legge 201/2011^[31] e delle disposizioni del decreto-legge in commento .

Si segnala che l'**articolo 11, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98**, reca disposizioni volte a razionalizzare la spesa per l'acquisto di beni e servizi da parte della pubblica amministrazione attraverso l'incremento dei processi di centralizzazione degli acquisti. Tale comma già **consente, infatti, alle amministrazioni pubbliche di richiedere al Ministero dell'economia e delle finanze l'utilizzo del sistema informatico di negoziazione** in modalità ASP (*Application Service Provider*). Con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, 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.

L'**ASP** (*Application Service Provider*) è un modello architetturale per l'erogazione di servizi informatici che prevede una elevata "remotizzazione" elaborativa ed applicativa. Spesso il termine è usato indicando l'erogazione di servizi informatici in modalità ASP. Il modello architetturale prevede che la tecnologia di elaborazione (*hardware*) e quella applicativa (*software*) vengono gestite centralmente presso un *Service Provider* lasciando all'utente finale la scelta dei tempi e dei modi di fruizione del servizio. Tipicamente, lo strumento *software* lato cliente che funge da interfaccia con il servizio applicativo è il *web browser*.

Si fa presente, inoltre, che il citato **articolo 29, del decreto-legge 201/2011**, al fine di facilitare l'acquisizione di beni e servizi per importi superiori alle soglie di rilevanza comunitaria, disciplina la facoltà

per le amministrazioni pubbliche centrali di avvalersi, sulla base di apposite convenzioni che ne regolamentano i rapporti, di Consip S.p.A. come centrale di committenza.

Nella **relazione tecnica** si evidenzia che la norma in commento ha 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 questo, in ulteriori ambiti, quali a titolo esemplificativo l'approvvigionamento di beni e servizi ICT (*Information and communication technology*) funzionali allo sviluppo dei sistemi informativi del Ministero dell'economia e delle finanze o l'effettuazione di procedure di acquisto ai sensi dell'articolo 29 del decreto-legge n. 201 del 2011. Secondo quanto riportato nella relazione si intendono, pertanto, perseguire obiettivi di risparmio, trasparenza e innovazione nel *procurement* pubblico, facilitando l'utilizzo del sistema informatico di negoziazione del Ministero dell'economia e delle finanze, massimizzandone l'economicità per le pubbliche amministrazioni che vi ricorrono attraverso l'attività della Consip e favorendo il ricorso a modalità telematiche di acquisto in linea con la normativa relativa alla digitalizzazione dell'azione amministrativa.

In considerazione del contenuto degli articoli 11, comma 3, del decreto-legge n. 98 del 2011 e dell'articolo 29 del decreto-legge n. 201 del 2011, si dovrebbe valutare l'opportunità di coordinare l'articolo in commento con tali disposizioni.

ATTIVITÀ DELLE ISTITUZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

Per i documenti all'esame delle istituzioni dell'UE si veda la scheda dell'articolo 8.

Articolo 10

(Acquisizioni di beni e servizi relativi ai sistemi informativi automatizzati attraverso il ricorso a centrali di committenza e interpretazione autentica dell'articolo 18, comma 3, del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 177)

1. All'articolo 3, comma 3, del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 177, dopo il primo periodo è inserito il seguente: "Tali pareri sono facoltativi per le centrali di committenza e per le amministrazioni che ad esse ricorrono per le acquisizioni di beni e servizi".

1-bis. L'articolo 18, comma 3, del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 177, si interpreta nel senso che il contributo forfetario non è dovuto nel caso di gare predisposte dalle amministrazioni contraenti e per le quali sono stati chiesti a DigitPA i pareri di cui all'articolo 3 dello stesso decreto.

SINTESI ED EFFETTI

Con il **comma 1 dell'articolo 10** si rende **facoltativa** l'acquisizione del **parere di congruità tecnico-economica**, reso da **DigitPA** ai sensi dell'articolo 3, comma 3, del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 177^[32], sull'acquisto di beni e servizi relativi ai sistemi informativi automatizzati per le **centrali di committenza** e per le **amministrazioni centrali che ad esse ricorrono**. L'articolo reca, altresì, una **norma** in base alla quale l'art. 18, comma 3, del citato D.Lgs. n. 177 si interpreta nel senso che il **contributo forfetario non è dovuto a DigitPA nel caso di gare predisposte dalle amministrazioni contraenti per le quali sono stati chiesti i pareri tecnici di cui all'art. 3** dello stesso D.Lgs. n. 177.

ANALISI NORMATIVA

Il **comma 1**, con una novella all'art. 3, comma 3 del D.Lgs. n. 177/2009, rende **facoltativo il parere che le centrali di committenza** e le amministrazioni centrali che ad esse ricorrono **sono tenute a richiedere a DigitPA** sugli schemi di contratti per l'**acquisizione di beni e servizi** relativi ai **sistemi informativi automatizzati** relativamente alla congruità tecnico-economica. Secondo quanto riportato nella relazione illustrativa, il ricorso alla centrale di committenza consente l'accesso ad un patrimonio di esperienze e competenze in tema di acquisizioni tali da non rendere necessaria la consulenza di DigitPA restando ferma, comunque, la possibilità di richiedere tale parere. Il comma 1 è stato modificato nel corso dell'esame al Senato al fine di riformularlo sotto forma di novella all'articolo 3, comma 3, del citato decreto legislativo n. 177 del 2009.

Si ricorda che il **comma 3 dell'art. 3 del D.Lgs. n. 177/2009** prevede che DigitPA esprima pareri tecnici, obbligatori e non vincolanti, sugli schemi di contratti stipulati dalle pubbliche amministrazioni centrali concernenti l'acquisizione di beni e servizi relativi ai sistemi informativi automatizzati per quanto concerne la congruità tecnico-economica, qualora il valore lordo di detti contratti sia superiore a 1 milione di euro nel caso di procedura negoziata e a 2 milioni di euro per la procedura ristretta o aperta. Il parere è reso entro il

termine di quarantacinque giorni dal ricevimento della richiesta. Si ricorda, inoltre, che con il citato D.Lgs. n. 177 è stata disposto il riordino del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA) che ha assunto la denominazione di DigitPA, qualificandolo come un ente pubblico non economico, con sede in Roma e competenza nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nell'ambito della pubblica amministrazione; esso opera secondo le direttive, per l'attuazione delle politiche e sotto la vigilanza del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro delegato, con autonomia tecnica e funzionale, amministrativa, contabile, finanziaria e patrimoniale. DigitPA svolge funzioni di natura progettuale, tecnica e operativa, con la missione di contribuire alla creazione di valore per cittadini e imprese da parte della pubblica amministrazione, attraverso la realizzazione dell'amministrazione digitale.

In merito alle centrali di committenza, si ricorda che il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (**Codice dei contratti pubblici**), ha trasposto nell'ordinamento nazionale (**art. 3, comma 34 e art. 33**) le disposizioni in materia di **centrali di committenza previste dalla normativa europea** (art. 1, par. 10, e art. 11 della direttiva 2004/18/CE e art. 1, par. 8, e art. 29 della direttiva 2004/17/CE). Il ricorso a centri unici di imputazione di appalti non è un obbligo, ma è rimesso alla facoltà dei singoli Stati darvi attuazione nei loro ordinamenti (considerando n. 16). Ai sensi dell'**art. 3, comma 34, del Codice dei contratti pubblici, la centrale di committenza** è un'amministrazione aggiudicatrice che:

- acquista forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici o altri enti aggiudicatori;
- aggiudica appalti pubblici o conclude accordi quadro di lavori, forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici o altri enti aggiudicatori.

L'**art. 33** dello stesso Codice prevede, quindi, che le stazioni appaltanti e gli enti aggiudicatori possono acquisire lavori, servizi e forniture facendo ricorso a centrali di committenza, anche associandosi o consorziandosi e che tali centrali sono tenute all'osservanza del Codice.

L'**istituto della centrale di committenza** è stato disciplinato per la prima volta **nell'ordinamento italiano** con il **D.M. 24 febbraio 2000**, emanato sulla base dell'art. 26 della legge n. 488/1999 (legge finanziaria per il 2000), che ha affidato a Consip S.p.A. il compito di stipulare convenzioni e contratti quadro per l'acquisto di beni e servizi per conto delle amministrazioni dello Stato.

Il **comma 1-bis**, introdotto nel corso dell'esame al Senato, reca una norma di **interpretazione autentica** dell'art. 18, comma 3, dello stesso D.Lgs. n. 177/2009, disponendo **che il contributo forfetario non è dovuto nel caso di gare predisposte dalle amministrazioni contraenti per le quali sono stati chiesti a DigitPA i pareri tecnici di cui all'art. 3** dello stesso D.Lgs. n. 177/2009.

Premesso che la disposizione ha un indubbio effetto sotto il profilo finanziario, si fa presente che, secondo la giurisprudenza costituzionale, non è sufficiente che una disposizione si autoqualifichi di interpretazione autentica per definirne la natura. Infatti, in considerazione della portata retroattiva che la disposizione viene a spiegare, occorre che essa intervenga in relazione a fattispecie sulla quale siano insorti contrasti interpretativi, precisandone il significato tra quelli possibili. A questa condizione, il vincolo di significato normativo che viene ad essere stabilito anche per il passato può essere considerato compatibile con l'esigenza di certezza giuridica e di tutela dell'affidamento legittimamente posto nella certezza dell'ordinamento giuridico (*e plurimis*, tra le più recenti, sentenze n. 272 del 2011, n. 209 del 2010 e n. 236 del 2009). Infatti, "il divieto di retroattività della legge (art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale), costituisce valore fondamentale di civiltà giuridica, pur non ricevendo nell'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25 Cost." e in mancanza di "motivi imperativi d'interesse generale, idonei a giustificare l'effetto retroattivo" risulterebbe lesa il canone generale della ragionevolezza delle norme che si trae dall'art. 3 Cost. (sent. 78/2012).

Si segnala in proposito che la circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi prescrive che "deve risultare comunque chiaro se ci si trovi in presenza di una disposizione di interpretazione autentica ovvero di una disposizione di modifica sostanziale alla quale si vuole dare effetto retroattivo" e che, alla luce di ciò, andrebbe valutata la portata della norma.

Si ricorda che l'**art. 18, comma 3, del D.Lgs. n. 177** dispone che, nell'ambito di gare o accordi quadro predisposti direttamente o con altri soggetti, per l'espletamento delle funzioni di cui all'art. 3, DigitPA riceve 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, con D.P.C.M., su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, in percentuale sul valore del contratto sottoscritto. In attuazione di tale disposizione è stato emanato il D.P.C.M. 23 giugno 2010. L'art. 1 del D.P.C.M. dispone che il contributo per spese di funzionamento, spettante a DigitPA a norma dell'art. 18, comma 3, del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 177, nell'ambito di gare e posto a carico delle amministrazioni contraenti, è determinato:

- a) 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 ai sensi dell'art. 3, commi 2, lettera c), e 3, del decreto legislativo n. 177/2009: 8 per mille del valore del contratto sottoscritto;
- b) per i contratti relativi all'acquisizione di beni e servizi informatici e telematici, per i quali sia obbligatorio il parere sulla congruità tecnico-economica di cui all'art. 3, comma 3, del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 177, 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: 4 per mille del valore del contratto sottoscritto.

L'art. 2 del D.P.C.M., inoltre, stabilisce il contributo per spese di funzionamento spettante a DigitPA a norma dell'art. 18, comma 3, del D.Lgs. n. 177, nell'ambito di accordi o di contratti quadro predisposti direttamente da DigitPA o con altri soggetti e posto a carico delle amministrazioni contraenti^[33].

ATTIVITÀ DELLE ISTITUZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

Per i documenti all'esame delle istituzioni dell'UE si veda la scheda dell'articolo 8.

Articolo 11 **(Mercato elettronico della pubblica amministrazione)**

1. All'articolo 11, comma 10-bis, lettera b), del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, sono aggiunte in fine, le seguenti parole: "e nel caso di acquisto effettuato attraverso il mercato elettronico della pubblica amministrazione di cui all'articolo 328 del **regolamento**".

SINTESI ED EFFETTI

L'**articolo 11** prevede la non applicazione del termine dilatorio di trentacinque giorni dall'ultima delle comunicazioni del provvedimento di aggiudicazione definitiva per la stipula dei contratti relativi agli acquisti effettuati attraverso il mercato elettronico della pubblica amministrazione.

ANALISI NORMATIVA

L'**articolo 11** prevede che il **contratto relativo agli acquisti mediante il mercato elettronico** della pubblica amministrazione **possa comunque essere stipulato prima della scadenza del termine dilatorio di trentacinque giorni** dall'invio dell'ultima delle comunicazioni del provvedimento di aggiudicazione definitiva. Tale disposizione viene inserita attraverso una novella all'art. 11, comma 10-bis, lettera b), del D.Lgs. n. 163/2006 (cd. Codice dei contratti pubblici, d'ora in avanti Codice). 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 che, 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).

Si ricorda che il citato **art. 11 del D.Lgs. n. 163/2006** disciplina le **fasi delle procedure di affidamento dei contratti pubblici** prevedendo, al **comma 10**, che il contratto non può comunque essere stipulato prima del termine di trentacinque giorni dall'invio dell'ultima delle comunicazioni del provvedimento di aggiudicazione definitiva ai sensi dell'art. 79. Tale termine dilatorio (**comma 10-bis**) non si applica:

- se è stata presentata o ammessa una sola offerta e non sono state tempestivamente proposte impugnazioni del bando o della lettera di invito o queste impugnazioni risultano già respinte con decisione definitiva;
- nel caso di un appalto basato su un accordo quadro [\[34\]](#) e in caso di appalti specifici basati su un sistema dinamico di acquisizione [\[35\]](#).

Conseguentemente l'articolo in commento aggiunge alle fattispecie previste dal comma 10-bis dell'art. 11 del Codice anche quella relativa all'acquisto effettuato attraverso il mercato

elettronico della pubblica amministrazione disciplinato dall'art. 328 del D.P.R. n. 207/2010 recante il Regolamento di attuazione ed esecuzione del Codice.

Si ricorda che l'**art. 328 del D.P.R. n. 207/2010** reca le **modalità per effettuare gli acquisti di beni e servizi attraverso il mercato elettronico**. Pertanto, la stazione appaltante può 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 e delle finanze sulle proprie infrastrutture tecnologiche avvalendosi di Consip S.p.A. ovvero attraverso il mercato elettronico realizzato dalle centrali di committenza di riferimento (comma 1). Il mercato elettronico consente acquisti telematici basati su un sistema che attua procedure di scelta del contraente interamente gestite per via elettronica e telematica. A loro volta, le procedure telematiche di acquisto mediante il mercato elettronico devono essere adottate e utilizzate dalle stazioni appaltanti nel rispetto dei principi di trasparenza e semplificazione delle procedure, di parità di trattamento e non discriminazione (comma 2). Le stazioni appaltanti abilitano al mercato elettronico i fornitori di beni e i prestatori di servizi tramite uno o più bandi aperti per tutta la durata del mercato elettronico a qualsivoglia operatore economico che soddisfi i requisiti di abilitazione. I bandi di abilitazione sono pubblicati in conformità della disciplina applicabile per le procedure sotto soglia di cui all'art. 124, comma 5, del Codice e indicano l'indirizzo del sito informatico presso il quale è possibile consultare la documentazione della procedura direttamente e senza oneri (comma 3). Avvalendosi del mercato elettronico le stazioni appaltanti possono effettuare acquisti di beni e servizi **sotto soglia**, seguendo le modalità indicate al comma 4. Qualora siano consultati più fornitori abilitati, il sistema informatico di negoziazione del mercato elettronico provvede a predisporre automaticamente una graduatoria sulla base dei criteri scelti dalla stazione appaltante tra le opzioni proposte dal sistema stesso. Il contratto è stipulato per scrittura privata, che può consistere anche nello scambio dei documenti di offerta e accettazione firmati digitalmente dal fornitore e dalla stazione appaltante (comma 5).

Si fa presente, infine, che l'**8ª Commissione lavori pubblici del Senato**, nel parere approvato nella seduta del 30 maggio 2012, ha rilevato, in un'osservazione, l'opportunità di valutare la compatibilità dell'articolo 11 con il quadro normativo europeo e, in particolare, con la direttiva 89/665/CEE, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'applicazione delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e di lavori, come modificata dalla direttiva 2007/66/CEE (la cosiddetta direttiva ricorsi) "pur riconoscendo che la procedura di acquisto attraverso il mercato elettronico della pubblica amministrazione di cui all'articolo 328 del decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207, garantisce un elevato livello di visibilità". L'**articolo 2-bis della direttiva 89/665/CE**, introdotto dalla direttiva ricorsi, prevede, infatti, che la conclusione di un contratto in seguito alla decisione di aggiudicazione di un appalto disciplinato dalla direttiva 2004/18/CE non possa avvenire prima dello scadere di un termine di almeno dieci giorni civili a decorrere dal giorno successivo alla data in cui la decisione di aggiudicazione dell'appalto è stata inviata agli offerenti e ai candidati interessati, se la spedizione è avvenuta per fax o per via elettronica, oppure se la spedizione è avvenuta con altri mezzi di comunicazione prima dello scadere di un termine di almeno quindici giorni civili a decorrere dal giorno successivo alla data in cui è stata inviata la decisione di aggiudicazione dell'appalto agli offerenti e ai candidati interessati, o di almeno dieci giorni civili a decorrere dal giorno successivo alla data di ricezione della decisione di aggiudicazione dell'appalto. Secondo il sesto considerando alla direttiva ricorsi, il termine sospensivo in questione dovrebbe concedere agli offerenti interessati sufficiente tempo per esaminare la decisione d'aggiudicazione dell'appalto e valutare se sia opportuno avviare una procedura di ricorso. Ai sensi del successivo **articolo 2-ter**, gli Stati membri possono prevedere che il termine sospensivo di cui all'articolo 2-bis non si applichi nei seguenti casi: a) se la direttiva 2004/18/CE non prescrive la previa pubblicazione di un bando nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea; b) se l'unico offerente interessato è colui al quale è stato aggiudicato l'appalto e non vi sono candidati interessati; c) nel caso di un appalto basato su un accordo quadro di cui all'articolo 32 della direttiva 2004/18/CE e in caso di appalti specifici basati su un sistema dinamico di acquisizione di cui all'articolo 33 di tale direttiva.

ATTIVITÀ DELLE ISTITUZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

Per i documenti all'esame delle istituzioni dell'UE si veda la scheda dell'articolo 8.

Articolo 12

(Aggiudicazione di appalti con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa)

1. Al comma 2 dell'articolo 120 del decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207, è premesso il seguente periodo: "La commissione apre in seduta pubblica i plichi contenenti le offerte tecniche al fine di procedere alla verifica della presenza dei documenti prodotti".

2. Al comma 2 dell'articolo 283 del decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207, è premesso il seguente periodo: "La commissione, **costituita ai sensi dell'articolo 84 del codice**, apre in seduta pubblica i plichi contenenti le offerte tecniche al fine di procedere alla verifica della presenza dei documenti prodotti" e **dopo le parole: "In una o più sedute riservate, la commissione" le parole: ", costituita ai sensi dell'articolo 84 del codice," sono soppresse.**

3. **Soppresso.**

SINTESI ED EFFETTI

L'**articolo 12**, con alcune novelle al D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207, recante il Regolamento di attuazione ed esecuzione del Codice dei contratti pubblici stabilisce 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.**

ANALISI NORMATIVA

Il **comma 1**, novellando il comma 2 dell'art. 120 del D.P.R. n. 207/2010, premette un periodo a tale comma, al fine di specificare che, nel caso di aggiudicazione dei contratti pubblici relativi a lavori aggiudicati con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, **l'apertura dei plichi contenenti le offerte tecniche da parte della Commissione giudicatrice sia effettuata in seduta pubblica**, al fine di procedere alla verifica della presenza dei documenti prodotti.

Si ricorda, in primo luogo, che l'articolo 81 del decreto legislativo n. 163/2006, recependo la normativa comunitaria, indica due soli criteri di aggiudicazione, ossia il prezzo più basso e l'offerta economicamente vantaggiosa specificando le modalità con cui tali criteri vengono determinati. Le stazioni appaltanti scelgono il criterio più adeguato in relazione alle caratteristiche dell'oggetto del contratto. Sono fatte salve le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative relative alla remunerazione di servizi specifici.

Si rammenta, inoltre, che il citato comma 2 dell'articolo 120 del Regolamento prevede, nel caso di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, che la valutazione delle offerte tecniche e l'assegnazione dei relativi punteggi sia effettuata dalla Commissione giudicatrice in una o più sedute riservate, mentre, successivamente, in seduta pubblica, la Commissione dà lettura dei punteggi attribuiti alle singole offerte tecniche, procede alla apertura delle buste contenenti le offerte economiche e,

data lettura dei ribassi espressi in lettere e delle riduzioni di ciascuna di esse, procede alla valutazione delle offerte anomale.

Il **comma 2** contiene una **disposizione identica** a quella introdotta con il comma 1 ma riferita **all'aggiudicazione di servizi e forniture con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa**. Viene quindi novellato il comma 2 dell'art. 283 del DPR n. 207/2010, provvedendo nel contempo a una modifica volta a specificare che l'apertura dei plichi è effettuata dalla Commissione giudicatrice di cui all'art. 84 del D.Lgs. n. 163/2006 (Codice dei contratti pubblici), specificazione che, nel testo vigente è riportata al secondo periodo del comma 2 in cui si dettano disposizioni per la valutazione delle offerte tecniche da parte della medesima Commissione.

Il **comma 3, soppresso** nel corso dell'esame al **Senato**, prevede che i commi 1 e 2 si applichino alle procedure di affidamento per le quali non si sia ancora proceduto all'apertura dei plichi contenenti le offerte tecniche alla data di entrata in vigore del decreto-legge.

Si segnala in proposito che la circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi raccomanda di non ricorrere "all'atto legislativo per apportare modifiche frammentarie ad atti non aventi forza di legge, al fine di evitare che questi ultimi presentino un diverso grado di resistenza ad interventi modificativi successivi"[\[36\]](#).

La **relazione illustrativa** motiva le disposizioni introdotte dall'articolo in esame con la necessità di **tener conto della sentenza dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n.13 del 28 luglio 2011**.

La **decisione dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 13 del 28 luglio 2011**[\[37\]](#) trae origine da un giudizio di appello nell'ambito del quale era stata censurata la sentenza TAR Sardegna n. 2299/2010, per aver il giudice di primo grado ritenuto illegittima la clausola del bando di gara d'appalto che prevedeva l'apertura delle buste contenenti le offerte tecniche in seduta riservata. Il TAR Sardegna aveva infatti accolto il ricorso con il quale si era sostenuto che all'apertura delle buste delle offerte tecniche, come per quelle contenenti la documentazione amministrativa e l'offerta economica, avrebbe dovuto procedersi in seduta pubblica. Il Consiglio di Stato (Sez. V), rilevando che la questione dell'apertura in seduta pubblica delle buste contenenti le offerte tecniche nelle gare d'appalto ha dato luogo a numerose oscillazioni giurisprudenziali tra le diverse sezioni del Consiglio di Stato, ha rimesso la questione all'Adunanza Plenaria con decisione 12 maggio 2011 n. 2846. Come evidenziato nella predetta decisione, infatti, secondo un primo indirizzo l'obbligo di pubblicità delle sedute delle commissioni di gara riguarda esclusivamente la fase dell'apertura dei plichi contenenti la documentazione amministrativa e l'offerta economica dei partecipanti e non anche la fase di apertura e successiva valutazione delle offerte tecniche. Secondo un altro indirizzo, invece, devono svolgersi in seduta pubblica gli adempimenti concernenti la verifica dell'integrità dei plichi contenenti l'offerta, sia che si tratti di documentazione amministrativa sia che si tratti di documentazione in materia di offerta tecnica ed economica.

Al fine di risolvere la questione sottoposta, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato del 28 luglio 2011 ha dovuto chiarire se l'operazione di apertura della buste contenenti l'offerta tecnica in seduta riservata sia suscettibile o meno di determinare la violazione di una regola imposta dalla disciplina legale dell'affidamento dei contratti pubblici. Al riguardo, in linea con il secondo degli orientamenti della giurisprudenza amministrativa sopra illustrati, il Consiglio di Stato ha preliminarmente evidenziato che la verifica dell'integrità dei plichi non esaurisce la sua funzione nella constatazione che gli stessi non hanno subito manomissioni o alterazioni, essendo destinata anche a garantire che la documentazione prodotta dai concorrenti trovi correttamente ingresso nella procedura di gara. Ed infatti, la pubblicità delle sedute della commissione di gara risponde all'esigenza di tutela non solo della parità di trattamento dei concorrenti (ai quali deve essere consentito di effettuare gli opportuni riscontri sulla regolarità formale degli atti prodotti e di avere in tal modo la garanzia che non siano successivamente intervenute indebite alterazioni), ma anche dell'interesse

pubblico alla trasparenza ed all'imparzialità dell'azione amministrativa, le cui conseguenze negative sono difficilmente apprezzabili ex post una volta aperti i plichi (e cioè in mancanza di un riscontro immediato). Ad avviso dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, tale regola costituisce corretta interpretazione dei principi comunitari e nazionali di trasparenza e pubblicità nelle gare d'appalto per i pubblici appalti ed opera anche in relazione all'apertura della busta dell'offerta tecnica. Tale operazione, infatti, così come per la documentazione amministrativa e per l'offerta economica, costituisce passaggio essenziale e determinante dell'esito della procedura competitiva, e richiede pertanto di essere presidiata dalle medesime garanzie, a tutela degli interessi privati e pubblici coinvolti dal procedimento. Alla luce di quanto precede, pertanto, anche le buste contenenti le offerte tecniche devono essere aperte in seduta pubblica. Al riguardo, l'Adunanza Plenaria ha inoltre precisato che gli argomenti che depongono in senso contrario alla tesi della necessità della seduta pubblica per l'apertura delle buste contenenti le offerte tecniche, non sono idonei ad inficiare la validità della predetta tesi. In particolare, ad avviso del Consiglio di Stato, devono infatti essere disattesi i rilievi in forza dei quali l'obbligo di apertura in seduta pubblica dell'offerta tecnica: non avrebbe alcuna base normativa; comporterebbe inutili aggravamenti della procedura; contrasterebbe con l'evoluzione della disciplina delle gare di appalto; realizzerebbe una indebita anticipazione dell'accesso agli atti della procedura, in violazione dei precetti di cui all'art. 13 del D.Lgs. n. 163/2006.

ATTIVITÀ DELLE ISTITUZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

Per i documenti all'esame delle istituzioni dell'UE si veda la scheda dell'articolo 8.

Articolo 13 **(Semplificazione dei contratti di acquisto di beni e servizi)**

1. 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 8 giugno 1962, n. 604.

SINTESI ED EFFETTI

L'**articolo 13** elimina l'obbligo di riscossione dei diritti di segreteria da parte dei comuni e delle province sui contratti di acquisto di beni e servizi, quando i beni o i servizi medesimi siano disponibili mediante strumenti informatici di acquisto.

ANALISI NORMATIVA

L'**articolo 13** sottrae all'ambito di efficacia dell'articolo 40 della legge 8 giugno 1962, n. 604 i contratti di acquisto di beni e servizi degli enti locali, quando i beni o i servizi siano disponibili mediante strumenti informatici di acquisto.

L'art. 40 della legge 8 giugno 1962, n. 604 - Modificazioni allo stato giuridico e all'ordinamento della carriera dei segretari comunali e provinciali - è rubricato "Provento e ripartizione dei diritti di segreteria" e rende "obbligatoria in tutti i Comuni la riscossione dei diritti di segreteria, da effettuarsi a mezzo di marche segnatasse in conformità alla (ivi allegata) tabella D. Le Province sono autorizzate ad esigere, per la spedizione degli atti, i diritti di segreteria stabiliti in (detta) tabella D".

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 al disegno di legge si sofferma analiticamente sul punto, evidenziando che, ai sensi dell'articolo 11, comma 13, del codice (dei contratti) di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, ciascun contratto per lavori e 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. Il codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, prescrive in tali caso l'utilizzo della firma digitale.

L'articolo 40 della legge 8 giugno 1962, n. 604, individua l'entità dei diritti di segreteria dovuti in caso di stipula del contratto in forma pubblica amministrativa (ai sensi dell'articolo 41, quarto comma, della legge 11 luglio 1980, n. 312, una quota di tali proventi è attribuita al segretario comunale e provinciale rogante, in misura pari al 75 per cento e fino a un massimo di un terzo dello stipendio in godimento).

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. Per migliorare l'efficienza, l'economicità e la trasparenza dei procedimenti, con la disposizione di cui all'articolo 13 viene quindi privilegiato l'utilizzo della forma elettronica, laddove disponibile, prevedendo che comunque con riferimento agli acquisti effettuabili mediante strumenti informatici di acquisto non sia applicabile la corresponsione dei diritti di rogito.

Articolo 13-bis

(Disposizioni in materia di certificazione e compensazione dei crediti vantati dai fornitori di beni e servizi nei confronti delle amministrazioni pubbliche)

1. All'articolo 9 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 3-*bis*, al primo periodo, dopo le parole: "enti locali" sono inserite le seguenti: "nonché gli enti del Servizio sanitario nazionale" e le parole: "sessanta giorni" sono sostituite dalle seguenti: "trenta giorni"; al secondo periodo, le parole da: "provvede la Ragioneria territoriale dello Stato" fino alla fine del periodo sono sostituite dalle seguenti: "è nominato un Commissario *ad acta*, con oneri a carico dell'ente debitore. La nomina è effettuata dall'Ufficio centrale del bilancio competente per le certificazioni di pertinenza delle amministrazioni statali centrali e degli enti pubblici nazionali, o dalla Ragioneria territoriale dello Stato competente per territorio per le certificazioni di pertinenza delle amministrazioni statali periferiche, delle regioni, degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale";

b) al comma 3-*ter*, la lettera b) è sostituita dalla seguente: "b) dagli enti del Servizio sanitario nazionale delle regioni sottoposte a piano di rientro dai disavanzi sanitari, ovvero a programmi operativi di prosecuzione degli stessi, qualora nell'ambito di detti piani o programmi siano state previste operazioni relative al debito. Sono in ogni caso fatte salve le certificazioni rilasciate ai sensi dell'articolo 11, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nonché le certificazioni rilasciate nell'ambito di operazioni di gestione del debito sanitario, in attuazione dei predetti piani o programmi operativi".

2. All'articolo 28-*quater*, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo periodo, dopo le parole: "nei confronti" sono inserite le seguenti: "dello Stato, degli enti pubblici nazionali,";

b) al secondo periodo, dopo le parole: "legge 28 gennaio 2009, n. 2," sono inserite le seguenti: "o le certificazioni richiamate all'articolo 9, comma 3-*ter*, lettera b), ultimo periodo, del medesimo decreto,";

c) al quarto periodo, le parole: "la regione, l'ente locale o l'ente del Servizio sanitario nazionale" sono sostituite dalle seguenti: "l'ente debitore" e le parole: "della regione, dell'ente locale o dell'ente del Servizio sanitario nazionale", sono sostituite dalle seguenti: "dell'ente debitore".

3. All'articolo 31 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1-*bis*, l'ultimo periodo è soppresso;

b) al comma 1-*ter*, le parole da: "; le modalità di certificazione" fino alla fine del comma sono soppresse.

4. All'attuazione delle disposizioni di cui ai commi da 1 a 3 si provvede con le modalità previste dall'articolo 13, comma 2, della legge 12 novembre 2011, n. 183. Le certificazioni dei crediti rilasciate secondo le modalità indicate dall'articolo 9, comma 3-*ter*, lettera b), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, come

sostituita dal comma 1 del presente articolo, possono essere utilizzate anche ai fini dell'ammissione alla garanzia del fondo di garanzia di cui all'articolo 2, comma 100, lettera a), della legge 23 dicembre 1996, n. 662, secondo i criteri e le modalità e nei limiti stabiliti dal decreto di cui all'articolo 8, comma 5, lettera b), del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, e all'articolo 39 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

SINTESI ED EFFETTI

L'**articolo 13-bis** reca, al **comma 1**, alcune modifiche alla disciplina in materia di **certificazione dei crediti vantati** dai fornitori di beni e servizi per somministrazioni, forniture e appaltine nei confronti delle **Amministrazioni pubbliche**. Le modifiche sono intese, in particolare:

- ad **estendere** il meccanismo della certificazione dei crediti agli **enti del Servizio sanitario nazionale**;
- a **ridurre** da sessanta a **trenta giorni il termine** entro il quale le amministrazioni debtrici sono tenute a certificare se il credito vantato nei loro confronti è certo, liquido ed esigibile;
- a rendere **obbligatoria** – e non più eventuale - la **nomina di un Commissario ad acta**, su nuova istanza del creditore, qualora, allo scadere del termine previsto, l'amministrazione non abbia provveduto alla certificazione;
- a **superare il divieto per le regioni sottoposte ai piani di rientro** dai deficit sanitari di **beneficiare del meccanismo di certificazione** dei crediti che consentirebbe al creditore la cessione del credito a banche o intermediari finanziari.

Il **comma 2 estende la compensazione** con le somme dovute a seguito di iscrizione a ruolo anche per i **crediti vantati nei confronti dello Stato e degli enti pubblici nazionali**.

A seguito di tale disciplina, il **comma 3** dispone la soppressione di alcune disposizioni circa la modalità di certificazione in compensazione dei crediti maturati nei confronti degli enti del SSN.

Il **comma 4** prevede che le **certificazioni** dei crediti possono essere utilizzate ai fini **dell'ammissione al Fondo di garanzia** per le piccole e medie imprese.

ANALISI NORMATIVA

L'**articolo 13-bis** reca, al **comma 1**, alcune modifiche alla disciplina in materia di **certificazione dei crediti vantati** per somministrazioni, forniture e appalti nei confronti delle **Amministrazioni pubbliche**, contenuta nell'articolo 9, commi **3-bis** e **3-ter**, del D.L. n. 185/2008[38].

Si ricorda che l'istituto della certificazione dei crediti vantati nei confronti delle pubbliche amministrazioni si inserisce nel contesto di un complesso di interventi legislativi finalizzati a dare concreta attuazione alla problematica dei **ritardi dei pagamenti nelle transazioni commerciali**, affrontata a livello comunitario con l'adozione della direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 2000/35/CE del 29 giugno 2000, recepita nell'ordinamento nazionale con il D.Lgs. n. 231 del 2002, e ora sostituita dalla più recente direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2011/7/UE.

La cessione dei crediti vantati dalle imprese verso la P.A. derivanti da contratti di lavori pubblici è peraltro in generale prevista dall'**articolo 117 del Codice dei contratti pubblici**, relativi a lavori, servizi e forniture (D.Lgs. n. 163/2006), il quale ha esteso la disciplina della cessione dei crediti d'impresa di cui alla legge n. 52 del 1991 (legge sul contratto di *factoring*) ai crediti vantati dalle imprese verso le pubbliche amministrazioni in ragione di contratti di appalto o di concessione aventi per oggetto l'acquisizione di servizi, o di forniture, ovvero l'esecuzione di opere o lavori[39].

In particolare, la **lettera a)** del **comma 1** modifica il **comma 3-bis dell'articolo 9, del D.L. n. 185/2008**, il quale, ai fini dell'accelerazione del pagamento dei debiti delle pubbliche amministrazioni, ha introdotto una disciplina specifica che prevede la **certificazione**, da parte delle **Amministrazioni regionali e locali debentrici**, dei crediti vantati nei loro confronti per somministrazioni, forniture e appalti ai fini della **cessione** dei medesimi crediti a banche o intermediari finanziari.

Sulla normativa – che è stata più volte modificata[40] – è da ultimo intervenuto il D.L. 2 marzo 2012, n. 16 (articolo 12, commi *11-quater* e *11-quinquies*), il quale, novellando il comma **3-bis**, ha previsto che la certificazione possa essere finalizzata a consentire al creditore, oltre che la **cessione pro soluto** - che esonera il cedente dal rispondere dell'eventuale solvibilità del debitore - anche la **cessione pro solvendo** a favore di banche o intermediari finanziari, che implica invece per il cedente l'obbligo di rispondere dell'eventuale inadempimento del debitore[41]. La procedura della certificazione dei crediti *pro soluto* e *pro solvendo* per somministrazioni, forniture e appalti è stata altresì estesa nei confronti delle **amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali**.

Ai sensi del **vigente** comma **3-bis**, su istanza del creditore, le amministrazioni pubbliche sono tenute a certificare se il relativo credito sia certo, liquido ed esigibile, al fine di consentirne la cessione a favore di banche o intermediari finanziari riconosciuti dalla legislazione vigente[42], entro il **termine di sessanta giorni** dalla data di ricezione dell'istanza. Scaduto il termine, su nuova istanza del creditore, provvede alla certificazione dei crediti delle regioni e degli enti locali la Ragioneria territoriale dello Stato competente per territorio, la quale, ove necessario nomina un commissario *ad acta* con oneri a carico dell'ente territoriale.

Le **novelle** apportate dalla lettera **a)** del comma 1 alla suesposta normativa sono volte.

- 1) ad estendere il meccanismo della certificazione dei crediti **agli enti del Servizio sanitario nazionale**.

Su tale punto si ricorda che la procedura per la certificazione dei crediti, originariamente introdotta per le regioni e gli enti locali dall'articolo 9, comma **3-bis**, del D.L. n. 185/2008 **era già stata estesa anche agli enti del Servizio sanitario nazionale** dall'articolo 31, comma 1-

ter, del D.L. n. 78/2010. Con le modifiche apportate di recente al citato comma 3-*bis* dalla legge di stabilità per il 2012 (legge n. 183/2011), gli enti del servizio sanitario nazionale sono stati **nuovamente esclusi** dalla normativa.

- 2) a **ridurre** da sessanta a **trenta giorni il termine** entro il quale le amministrazioni debtrici sono tenuti a **certificare** se il credito vantato nei loro confronti è certo, liquido ed esigibile.

Si ricorda che il termine era stato originariamente fissato in venti giorni, dall'articolo 9, comma 3-*bis*, del D.L. n. 185/2008, e successivamente esteso a sessanta giorni dall'articolo 13, comma 1, della legge n. 183/2011.

Va considerato che la riduzione del termine a trenta giorni corrisponde a quanto indicato nella nuova **Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2011/7/UE** del 16 febbraio 2011 - che interviene sulla materia dei ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, il cui termine di recepimento nel diritto interno degli Stati membri è fissato al 16 marzo 2013 - che, all'articolo 3, fissa i termini di pagamento per le transazioni commerciali in cui la parte debitrice è una pubblica amministrazione in trenta giorni, a meno che un diverso termine sia espressamente concordato tra le parti e giustificato dalla particolare natura del contratto. La norma prevede, inoltre, che, qualora il creditore abbia adempiuto agli obblighi contrattuali e di legge, se il pagamento non è stato ricevuto nei termini e il ritardo è imputabile al debitore, le imprese creditrici hanno diritto agli interessi legali di mora, senza la necessità di un sollecito.

- 3) a rendere **obbligatoria** - e non più eventuale - la nomina di un **Commissario ad acta**, su nuova istanza del creditore, **qualora**, allo scadere del termine previsto, **l'amministrazione non abbia provveduto alla certificazione**.

Si ricorda che la normativa vigente prevede, invece, che una volta scaduti i termini, sia la Ragioneria territoriale dello Stato competente per territorio che provvede alla certificazione dei crediti, nominando un Commissario *ad acta* soltanto qualora lo ritenga necessario.

In considerazione del fatto che la normativa sulla certificazione dei crediti è stata estesa a tutte le amministrazioni statali e agli enti pubblici nazionali, ai sensi dell'articolo 12, comma 11-*quinquies* del D.L. n. 16/2012, con la novella in esame si provvede altresì a precisare che la **nomina del Commissario ad acta è effettuata dall'Ufficio centrale del bilancio** competente per le certificazioni di pertinenza delle Amministrazioni statali centrali e degli enti pubblici nazionali, **o dalla Ragioneria territoriale dello Stato** competente per territorio per le certificazioni di pertinenza delle Amministrazioni statali periferiche, delle Regioni, degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale.

Con la **lettera b)** del comma 1 si novella il **comma 3-ter** all'articolo 9 del D.L. n. 185/2008, che disciplina la **nullità della certificazione** qualora sia rilasciata dagli enti locali commissariati e dalle regioni sottoposte ai piani di rientro dai deficit sanitari.

Con la novella si provvede a riformulare la lettera b) del comma 3-*ter* al fine di precisare che la **certificazione è nulla** qualora sia **rilasciata** non dalle regioni sottoposte ai piani di rientro dai deficit sanitari ma **dagli enti del servizio sanitario nazionale delle regioni sottoposte a piano di rientro** ovvero a **programmi operativi di prosecuzione degli stessi**, qualora nell'ambito di detti piani o programmi siano state previste operazioni relative al debito.

E' da ritenere che la novella sia volta a superare il divieto per le regioni sottoposte ai piani di rientro dai deficit sanitari di beneficiare del meccanismo di certificazione dei crediti, che consente al creditore la cessione del credito a banche o intermediari finanziari.

Sono in ogni caso **fatte salve le certificazioni già rilasciate** dalle regioni commissariate per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi finanziari, ai sensi dell'articolo 11, comma 2, del D.L.

n. 78/2010, nonché le certificazioni rilasciate nell'ambito di operazioni di gestione del debito sanitario, in attuazione dei predetti piani o programmi operativi.

Si ricorda che il citato comma 2 dell'articolo 11 del D.L. n. 78/2010 prevede, per le regioni sottoposte ai piani di rientro nelle quali operi il *commissario ad acta* per l'attuazione del piano medesimo, che, al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi dei piani di rientro, anche mediante il regolare svolgimento dei pagamenti dei debiti accertati, il commissario proceda, entro 15 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 78/2010, alla **conclusione della procedura di ricognizione dei debiti accertati** (nel settore sanitario) e che predisponga **un piano che individui modalità e tempi di pagamento dei debiti medesimi**.

Il **comma 2** novella il comma 1 dell'articolo 28-*quater* del D.P.R. n. 602 del 1973 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito) relativamente alle compensazioni di crediti con somme dovute a seguito di iscrizione a ruolo.

L'articolo 28-*quater*, introdotto dall'**articolo 31, comma 1-bis**, del D.L. n. 78 del 2010, stabilisce che, a partire dal 1° gennaio 2011, i crediti non prescritti, certi, liquidi ed esigibili, maturati nei confronti **delle regioni, degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale** per somministrazione, forniture e appalti, possono essere **compensati** con le somme dovute a seguito di iscrizione a ruolo. A tal fine il creditore acquisisce la certificazione prevista dall' articolo 9, comma 3-*bis*, del D.L. n. 185 del 2008, e la utilizza per il pagamento, totale o parziale, delle somme dovute a seguito dell'iscrizione a ruolo. L'estinzione del debito a ruolo è condizionata alla verifica dell'esistenza e validità della certificazione. Qualora la regione, l'ente locale o l'ente del Servizio sanitario nazionale non versi all'agente della riscossione l'importo oggetto della certificazione entro 60 giorni dal termine nella stessa indicato, l'agente della riscossione procede, sulla base del ruolo emesso a carico del creditore, alla riscossione coattiva nei confronti della regione, dell'ente locale o dell'ente del Servizio sanitario nazionale secondo le disposizioni di cui al titolo II del presente decreto.

Il **comma 2** in esame in particolare:

- modifica il primo periodo prevedendo la **compensazione** con le somme dovute a seguito di iscrizione a ruolo **anche** per i **crediti vantati nei confronti dello Stato e degli enti pubblici nazionali**, adeguandosi, pertanto a quanto disposto dall'articolo 12, comma 11-*quinquies*, del D.L. n. 16 del 2012, che ha esteso la procedura di certificazione dei crediti alle amministrazioni statali e agli enti pubblici;
- modifica il secondo periodo relativamente alle certificazioni da acquisire per la compensazione, ricomprendendovi anche le certificazioni previste dal comma 3-*ter*, del D.L. n. 185 del 2008 - come sostituito dal comma 1, lettera *b*), del presente articolo 13-*bis* in esame - cioè le **certificazioni** conseguenti alla ricognizione dei debiti effettuata dai commissari *ad acta* per le **regioni sottoposte ai piani di rientro dai disavanzi sanitari** ai sensi dell'articolo 11, comma 2, del D.L. n. 78 del 2010, nonché le certificazioni rilasciate nell'ambito di **operazioni di gestione del debito sanitario**, in attuazione dei piani o programmi operativi (*cfr. comma 1, lettera b*)).
- modifica il quarto periodo - relativamente alla **procedura** di riscossione coattiva in caso di mancato versamento entro 60 giorni dal termine indicati nella certificazione - facendo riferimento genericamente all'**ente debitore**, in quanto, ai sensi del primo periodo dell'articolo 28-*quater* come novellato dal comma in esame, tali disposizioni si applicano anche nei confronti dello Stato e degli enti pubblici nazionali, oltre che della regione, dell'ente locale o dell'ente del Servizio sanitario nazionale.

Il **comma 3** in esame modifica l'articolo 31, del D.L. n. 78 del 2010, che, novellando (al comma 1-*bis*) il DPR n. 602 del 1973 e (al comma 1-*ter*) l'articolo 9, comma 3-*bis*, del D.L. n. 185 del 2008, estendeva alle ASL le procedure di certificazione dei crediti e di compensazione con le somme iscritte a ruolo. In particolare il comma 3 apporta le seguenti modificazioni:

- a) **sopprime** l'ultimo periodo del comma 1-*bis*, il quale stabiliva che per i crediti maturati nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale si dovesse applicare comunque quanto previsto dal comma 1-*ter*, secondo periodo, del medesimo articolo 31, che demandava ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze le modalità di attuazione del comma medesimo – che estendeva agli enti del servizio sanitario nazionale il meccanismo di certificazione dei crediti;
- b) **sopprime**, al comma 1-*ter*, la disposizione in base alla quale le **modalità di certificazione** dei crediti vantati nei confronti delle ASL dovevano essere stabilite dalle **singole regioni d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze**, con l'osservanza delle condizioni stabilite con il predetto decreto. Tale procedura, in sostanza, risulta superata in quanto al successivo comma 4, primo periodo, dell'articolo in esame, si rinvia ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze per l'attuazione delle disposizioni contenute ai commi da 1 a 3 in tema di certificazione dei crediti vantati nei confronti delle PA.

Il **comma 4** prevede, al **primo periodo**, che all'attuazione delle disposizioni in tema di certificazione dei crediti si provveda con le medesime modalità previste dall'articolo 13, comma 2, della legge n. 183/2011 (legge di stabilità 2012), il quale demanda ad un **decreto del Ministro dell'economia e finanze**, da adottarsi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di stabilità 2012, sentita la Conferenza Unificata Stato città ed autonomie locali le **modalità di attuazione** delle disposizioni di cui ai commi 3-*bis* e 3-*ter* dell'articolo 9 del D.L. n. 185/2008, come modificati dall'articolo 13, comma 1, della legge di stabilità 2012.

Il **secondo periodo** del comma 4 prevede che le **certificazioni** dei crediti rilasciate secondo le modalità sopra descritte **possono essere utilizzate** anche ai fini **dell'ammissione al Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese**, secondo i criteri, le modalità e nei limiti stabiliti nel decreto di cui all'articolo 8, comma 5, lettera *b*), del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 e all'articolo 39 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201.

Il **Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese** è stato istituito dall'art. 2, co. 100, lett. a) della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (*Misure di razionalizzazione della finanza pubblica*) presso il Mediocredito centrale, allo scopo di fornire una parziale assicurazione ai crediti concessi dalle banche a favore delle piccole e medie imprese.

L'articolo 8, comma 5, lettera b), del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 prevede che, ai fini di una migliore finalizzazione verso l'accesso al credito e lo sviluppo delle piccole e medie imprese degli interventi del Fondo di garanzia, nonché per un utilizzo più efficiente delle risorse finanziarie disponibili, con decreti del Ministro dello sviluppo economico possono essere modificati e integrati i criteri e le modalità per la concessione della garanzia e per la gestione del Fondo di garanzia medesimo, anche introducendo delle differenziazioni in termini di percentuali di finanziamento garantito e di onere della garanzia in modo da meglio perseguire le finalizzazioni sopra citate. A tali fini, il Fondo può anche sostenere con garanzia concessa a titolo oneroso il capitale di rischio investito da fondi comuni di investimento mobiliari chiusi. Le predette modifiche riguardanti il funzionamento del Fondo devono complessivamente assicurare il rispetto degli equilibri di finanza pubblica;

L'articolo 39 del D.L. n. 201/2011 è intervenuto in materia di **Fondo di garanzia a favore delle piccole e medie imprese**, prevedendo che la garanzia diretta e la controgaranzia possano essere concesse a valere sulle disponibilità del citato Fondo di garanzia fino all'80 per cento dell'ammontare delle operazioni finanziarie a favore di piccole e medie imprese e consorzi ubicati in tutto il territorio nazionale, purché rientranti nei limiti previsti dalla vigente normativa comunitaria.

Articolo 14

(Misure in tema di riduzione dei consumi di energia e di efficientamento degli usi finali dell'energia)

1. Le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sulla base delle indicazioni fornite dall'Agenzia del demanio, adottano 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 di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 agosto 1993, n. 412, e al decreto legislativo 30 maggio 2008, n. 115, **e anche nelle forme dei contratti di partenariato pubblico privato di cui all'articolo 3, comma 15-ter, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.**

SINTESI ED EFFETTI

L'**articolo 14** impone alle amministrazioni pubbliche di adottare, entro 24 mesi, misure per contenere i consumi e per rendere più efficienti gli usi finali di energia, sulla base delle indicazioni fornite dall'Agenzia del demanio e anche attraverso il ricorso ai contratti di servizio energia. Nel corso dell'esame al Senato l'articolo è stato integrato al fine di specificare che le misure in esso previste possono essere attuate anche nelle forme dei contratti di partenariato pubblico privato (PPP).

ANALISI NORMATIVA

L'**articolo 14** introduce un principio generale a carico delle amministrazioni pubbliche, che dovranno adottare - entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto-legge - misure per il contenimento dei consumi di energia e per rendere più efficienti gli usi finali di energia. Ciò deve avvenire sulla base delle indicazioni fornite dall'Agenzia del demanio e anche attraverso il ricorso ai contratti di servizio energia di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 412 del 1993^[43] e al decreto legislativo n. 115 del 2008^[44].

Si valuti l'opportunità di inserire un termine per l'emanazione delle indicazioni da parte dell'Agenzia del demanio.

Si segnala inoltre che il Capo IV del citato D.Lgs. 115/2008 (artt. 12-15) reca norme sull'efficienza energetica nel settore pubblico, dettando gli obblighi in relazione agli usi efficienti dell'energia nel settore dell'edilizia pubblica, all'acquisto di apparecchi, impianti, autoveicoli ed attrezzature che consumano energia, agli appalti pubblici aventi ad oggetto l'affidamento della gestione dei servizi energetici.

Le **amministrazioni pubbliche interessate** dalla norma sono identificate attraverso il riferimento all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001^[45].

Si ricorda che l'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 considera amministrazioni pubbliche tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Inoltre, fino alla revisione organica della disciplina di settore, il medesimo decreto 165 continua ad applicarsi al CONI.

La relazione illustrativa definisce i **contratti di servizio energia** quei contratti caratterizzati dall'affidamento del complesso delle attività (fornitura del vettore energetico; interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria diretti alla riduzione dei consumi energetici) ad un unico fornitore.

Essi, introdotti dalla legge n. 10 del 1991^[46], poi definiti dal regolamento attuativo (D.P.R. 412 del 1993^[47]) e infine disciplinati nelle caratteristiche dal decreto legislativo n. 165/2008, concentrano in un unico fornitore la manutenzione dell'impianto, l'acquisto del combustibile o comunque della fonte energetica, mentre l'utente finale è tenuto al pagamento di un corrispettivo legato alla misurazione dei consumi.

Si ricorda che l'articolo 1, comma 1, lettera p), del decreto del Presidente della Repubblica 26 agosto 1993, n. 412, definisce il «contratto servizio energia» come l'atto contrattuale che disciplina l'erogazione dei 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 al miglioramento del processo di trasformazione e di utilizzo dell'energia.

L'articolo 16, comma 4, del **D.Lgs. n. 165/2008** include fra i contratti che possono essere proposti nell'ambito della fornitura di un servizio energetico il contratto di servizio energia, rispondente a quanto stabilito dall'**allegato II** al medesimo D.Lgs., che definisce i requisiti e le prestazioni che qualificano il contratto servizio energia.

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 determinazione dei gradi giorno effettivi della località, come riferimento per destagionalizzare il consumo annuo di energia termica a dimostrare l'effettivo miglioramento dell'efficienza energetica;
- 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.

La relazione tecnica evidenzia che "il servizio energia, in quanto caratterizzato dall'affidamento del complesso delle attività ad un unico fornitore – in luogo dell'affidamento di una varietà di autonomi e distinti contratti ad una pluralità di fornitori – si basa su uno schema contrattuale produttivo di rilevanti vantaggi in termini di riduzione delle quantità dei consumi e, dunque, della relativa spesa delle bollette energetiche e in termini di disponibilità di impianti riqualificati ed

energeticamente più efficienti (la cui vita utile è superiore alla durata contrattuale). Pertanto la disposizione è foriera di risparmi, quantificabili a consuntivo."

Si segnala che la relazione illustrativa attribuisce alle pubbliche amministrazioni la possibilità di stipulare contratti di servizio energia "anche in deroga alle competenze attualmente previste (articolo 12 del decreto-legge n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 2011) in capo all'Agenzia del demanio in tema di decisioni di spesa relative agli interventi di manutenzioni sugli immobili". Peraltro, nell'articolo 14 tale deroga non appare esplicitata.

Si ricorda che l'articolo 12 del decreto-legge n. 98 del 2011^[48] dispone in ordine alle operazioni di acquisto, vendita, manutenzione e censimento degli immobili di proprietà pubblica da parte delle pubbliche amministrazioni. All'Agenzia del demanio è attribuito il compito di gestire in maniera accentrata le decisioni di spesa per la manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili utilizzati dalle pubbliche amministrazioni. Si segnala in particolare che il comma 5 dell'articolo 12 prevede che per realizzare gli interventi di manutenzione l'Agenzia del demanio può stipulare convenzioni quadro con le strutture del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, senza nuovi o maggiori oneri, ovvero accordi quadro con società specializzate o con altri soggetti pubblici per la gestione degli appalti.

Il comma 7 del medesimo articolo 12 prevede che fino alla stipula degli accordi o delle convenzioni quadro e, comunque, per i lavori già appaltati, gli interventi manutentivi continuano ad essere gestiti dalle amministrazioni interessate. Successivamente alla stipula dell'accordo o della convenzione quadro, è nullo ogni nuovo contratto di manutenzione ordinaria e straordinaria non affidato dall'Agenzia del demanio. Fanno eccezione i contratti stipulati dalla Presidenza del Consiglio dei ministri e dichiarati indispensabili per la protezione degli interessi della sicurezza dello Stato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Si valuti l'opportunità di un coordinamento dell'articolo 14 in esame con la disposizione illustrata, in considerazione del fatto che i contratti servizio energia riguardano anche interventi manutentivi degli impianti.

Nel corso dell'esame **al Senato** l'articolo in esame è stato integrato al fine di specificare che le misure in esso previste possono essere attuate **anche nelle forme dei contratti di partenariato pubblico privato (PPP)** di cui all'art. 3, comma 15-ter, del D.Lgs. 163/2006 (Codice dei contratti pubblici).

Si ricorda in proposito che il citato comma 15-ter definisce contratti di partenariato pubblico privato i contratti aventi per 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. Rientrano, a titolo esemplificativo, 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. Possono rientrare altresì tra le operazioni di partenariato pubblico privato l'affidamento a contraente generale ove il corrispettivo per la realizzazione dell'opera sia in tutto o in parte posticipato e collegato alla disponibilità dell'opera per il committente o per utenti terzi. Lo stesso comma prevede che, fatti salvi gli obblighi di comunicazione previsti dall'articolo 44, comma 1-bis del D.L. 248/2007, alle operazioni di PPP si applicano i contenuti delle decisioni Eurostat.

ATTIVITÀ DELLE ISTITUZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

Il 22 giugno 2011 la Commissione ha presentato una proposta di direttiva (COM(2011)370) in materia di efficienza energetica intesa a stabilire un quadro comune per la **promozione dell'efficienza energetica** nell'UE che, pur non fissando obiettivi vincolanti, propone l'introduzione di **alcuni obblighi giuridici** per gli Stati membri intesi a favorire il raggiungimento dell'obiettivo del 20% di risparmio energetico nell'UE entro il 2020^[49].

In particolare, la Commissione ritiene necessario **per gli Stati membri**:

- garantire che gli **enti pubblici** acquistino **esclusivamente prodotti, servizi ed immobili ad alta efficienza energetica** (art.5).

Si tratta, secondo la Commissione, di tenere conto del rispetto dei requisiti di risparmio energetico fissati dalle più recenti normative europee in materia di: etichettatura dei prodotti energetici (direttiva 2010/30/UE); ecoprogettazione (direttiva 2009/125/CE); efficienza energetica dei pneumatici (regolamento n. 1222/2009); etichettatura energetica delle apparecchiature per ufficio nel quadro del programma congiunto UE-USA Energy-Star (decisione 2006/1005/CE), requisiti minimi di prestazione energetica degli edifici (direttiva 2010/31/UE);

- assicurare la disponibilità di **regimi di certificazione** o di qualificazione per i **fornitori di servizi energetici** e di *audit* energetici (art.13), **entro il 1° gennaio 2014**;
- promuovere il **mercato dei servizi energetici e l'accesso delle PMI** a questo mercato, ad esempio, offrendo contratti tipo per i contratti di prestazione energetica o incoraggiando lo sviluppo di marchi di qualità su base volontaria (art.14), **entro il 1° gennaio 2014**;
- **rimuovere gli ostacoli di ordine regolamentare** che intralciano l'efficienza energetica con particolare riferimento alle pratiche amministrative in materia di acquisti pubblici e di bilancio e contabilità annuali (art.15), **entro il 1° gennaio 2014**.

L'obiettivo della proposta è anche quello di produrre **effetti positivi** sul piano della **semplificazione amministrativa**, sostituendo con un solo strumento le direttive 2006/32/CE[50] sui servizi energetici per i settori di uso finale e 2004/8/CE sulla cogenerazione, e integrando in un unico approccio gli aspetti dell'efficienza e del risparmio energetico.

*Il Consiglio europeo dell'1-2 marzo 2012 ha ribadito l'importanza di raggiungere un **accordo** sulla proposta in materia di efficienza energetica **entro giugno**. Il **Consiglio energia** del 24 novembre 2011 ha sottolineato l'importanza di concedere agli Stati membri **flessibilità per applicare le misure più efficienti in termini di costi**. Il **Consiglio** potrebbe discutere il provvedimento il prossimo 15 giugno, mentre il voto del Parlamento europeo è previsto per il 16 giugno.*

Articolo 15 **(Copertura finanziaria)**

1. All'onere derivante dall'articolo 3, comma 1, lettera b), del presente decreto, pari a euro 155 mila nell'anno 2012 e a euro 78 mila nell'anno 2013, si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui al decreto legislativo n. 303 del 1999, come determinata dalla tabella C della legge 12 novembre 2011, n. 183.

2. Il **Ministro** dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

SINTESI ED EFFETTI

L'**articolo 15** reca la copertura finanziaria dell'onere relativo all'indennità del Commissario straordinario.

ANALISI NORMATIVA

A tale onere - pari a 155.000 euro per l'anno 2012 e a 78.000 euro per l'anno 2013 - si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui al decreto legislativo n. 303 del 1999^[51] (come determinata dalla tabella C della legge di stabilità 2012), relativa al fondo per il funzionamento della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Il **comma 2** autorizza infine il Ministero dell'economia e delle finanze ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Articolo 16 **(Entrata in vigore)**

1. Il presente decreto entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e sarà presentato alle Camere per la conversione in legge.

L'**articolo 16** fissa l'entrata in vigore del decreto-legge al 9 maggio 2012, giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale (G.U. n. 106 dell'8 maggio 2012).

Si ricorda, peraltro, che, ai sensi di quanto disposto dal comma 2 dell'articolo 1 del disegno di legge di conversione, le disposizioni recate dal Capo I (articolo da 1 a 6) del decreto legge **hanno efficacia fino alla data del 31 dicembre 2014**.

Allegato 1

LE ATTIVITÀ DI ANALISI E VALUTAZIONE DELLA SPESA QUADRO NORMATIVO

1. L'Unione europea e la revisione della spesa

La *spending review* non costituisce attuazione di specifiche previsioni normative dell'Unione europea ma ha costituito oggetto di valutazioni e raccomandazioni indirizzate all'Italia dalle Istituzioni dell'UE nell'ambito del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche e, più in generale, nel quadro del monitoraggio sulle misure volte al conseguimento degli obiettivi e parametri di finanza pubblica previsti dal Patto di stabilità e crescita.

Le raccomandazioni della Commissione nel quadro del semestre europeo 2012

La revisione della spesa pubblica è oggetto di specifiche indicazioni nelle **raccomandazioni** presentate dalla **Commissione europea**, il 30 maggio 2012, in esito all'esame del programma di stabilità e del programma nazionale di riforma dell'Italia, svolto nell'ambito dell'apocodura del **semestre europeo 2012**.

Nel **preambolo** della raccomandazione, che opera una valutazione della situazione macroeconomica e di finanza pubblica dell'Italia, la Commissione rileva che "il governo si è impegnato a perseguire un miglioramento duraturo dell'efficienza e della qualità della spesa pubblica mediante approfondite revisioni della spesa (*spending review*) a tutti i livelli amministrativi. Tali revisioni dovrebbero anche consentire di determinare l'ordine di **priorità delle voci di spesa** in modo favorevole alla crescita".

Al **punto 2 del dispositivo**, si raccomanda all'Italia di "perseguire un **miglioramento duraturo dell'efficienza e della qualità** della spesa pubblica mediante la prevista *spending review*".

Le raccomandazioni della Commissione, dopo una discussione preliminare in seno ai Consigli ECOFIN del 22 giugno e al Consiglio Occupazione e affari sociali del 21 giugno, dovrebbero essere assunte dal **Consiglio europeo del 28-29 giugno** prossimi.

Successivamente il Consiglio procederà ad adottarle formalmente entro il mese di luglio 2012. Commissione e Stati membri verificheranno l'attuazione delle raccomandazioni nel quadro di un processo di "valutazione tra pari".

La Commissione valuterà quindi i progressi realizzati nella prossima **analisi annuale della crescita**, che dovrebbe essere pubblicata nel **gennaio 2013**.

Precedenti valutazioni delle Istituzioni dell'UE

La riduzione della spesa e lo svolgimento di una *spending review* erano incluse tra le misure per il consolidamento delle finanze pubbliche preannunciate con una **lettera** inviata il 26 ottobre 2011 dal Presidente del Consiglio *pro tempore*, Berlusconi, ai Presidenti del Consiglio europeo e della Commissione europea, in vista del **Vertice dei Capi di Stato e di Governo dell'area euro** svoltosi nella medesima data.

Nella dichiarazione approvata dal Vertice si accoglievano con favore le misure per il rafforzamento della crescita e la strategia per il risanamento di bilancio indicate nella lettera del Presidente Berlusconi e si invitavano la Commissione europea a fornire una **valutazione dettagliata** delle medesime misure, monitorandone l'attuazione, e le autorità italiane a mettere tempestivamente a disposizione tutte le informazioni necessarie allo scopo.

Facendo seguito alla richiesta di fornire precise indicazioni sullo svolgimento della ***spending review***, indirizzata il 4 novembre 2011 dal Vice Presidente della Commissione europea e commissario incaricato per gli affari economici e finanziari, Olli Rehn, il Governo italiano ribadì l'impegno, previsto dalla legge di stabilità 2012, a razionalizzare la spesa pubblica, definendo "entro il 31 dicembre 2011 il programma per la **riorganizzazione della spesa** previsto dalla Legge 14 settembre 2011, n. 148, in particolare per quanto riguarda: l'integrazione operativa delle agenzie fiscali; la razionalizzazione di tutte le strutture periferiche dell'amministrazione dello Stato e degli enti della previdenza pubblica in modo da creare sinergie e ottimizzare l'uso delle risorse; il coordinamento delle attività delle forze dell'ordine; la razionalizzazione dell'organizzazione giudiziaria nel suo complesso in modo da accelerare i tempi della giustizia civile; e la riorganizzazione della rete consolare e diplomatica".

Il 29 novembre 2011 il Vicepresidente Rehn ha sottoposto quindi all'Eurogruppo un **rapporto "L'Italia e la sfida dell'alto debito/bassa crescita"**, relativo alla situazione e alle prospettive economiche dell'Italia, che, al punto 22, chiedeva all'Italia di condurre "una *spending*

review costante al fine di assicurare che le **esigie risorse pubbliche** siano destinate in maniera efficiente alle **priorità di spesa identificate**".

2. La normativa italiana

Le finalità della "spending review"

Il Documento di Economia e Finanza 2012 (DEF) indica l'esercizio delle attività di analisi e revisione della spesa quale **strategia di medio termine** della politica economica, volta a ridurre il complesso della spesa pubblica, in particolare di quella corrente, favorendo al contempo una maggiore qualità della stessa in settori chiave e una allocazione più efficiente delle risorse.

Il processo di revisione della spesa – che, come si vedrà, a seguito di recenti modifiche legislative ha visto estendere il suo ambito di applicazione e contempla ora anche la definizione dei costi e fabbisogni *standard* dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali e degli uffici periferici dello Stato - è considerato uno dei pilastri portanti dell'attività del Governo, finalizzato **asuperare** sia la logica dei **'tagli lineari'** alle dotazioni di bilancio, sia il criterio della **"spesa storica"**.

Si rammenta che nel Documento di economia e finanza (DEF) 2012, presentato in Parlamento il 19 aprile 2012 (Doc. LVII n. 5), nella sezione III (Programma nazionale di riforma) il Governo ricorda che ha avviato e svilupperà nei prossimi mesi un processo di analisi e razionalizzazione delle tendenze della spesa pubblica per migliorarne l'efficacia, la qualità e l'allocazione delle risorse tra i vari programmi (*spending review*). Da questo processo ci si attende un contributo fondamentale per affrontare alcune problematiche nazionali specifiche: garantire la sostenibilità finanziaria degli obiettivi di spesa previsti; assicurare che i risparmi non siano derivanti solo da tagli cosiddetti 'lineari'; ottimizzare la quantità e qualità dei servizi forniti dalla Pubblica Amministrazione a fronte delle risorse umane e materiali investite, mediante razionalizzazione organizzativa e operativa. I progetti di revisione riguarderanno inizialmente la spesa delle sole Amministrazioni centrali, con riferimento ai servizi da loro prodotti o acquistati, ai programmi di infrastrutture a diretto carico del bilancio statale, ai programmi di trasferimenti finanziari a favore di individui e imprese. In una fase successiva la revisione della spesa verrà estesa alle attività svolte dagli enti decentrati (Regioni e Enti Locali). Per pilotare l'esercizio il Governo ha istituito una regia centrale formata da un Comitato composto dal Ministro dei Rapporti con il Parlamento e per il programma di Governo, dal Ministro per la Funzione Pubblica e dal Vice Ministro per l'economia e finanze. Il Comitato opera con il supporto dell'organizzazione istituzionale, con i vertici dei singoli Ministeri e con il Ragioniere Generale dello Stato. Al proprio interno ciascun ministero provvede a organizzare l'analisi diagnostica per programmi (secondo l'articolazione del bilancio per missioni e programmi). L'attività di *spending review* è supportata sia dalle strutture interne dei vari ministeri che da tecnici e funzionari di vari organismi sulle tematiche oggetto dell'analisi (Corte dei Conti, Ragioneria, Consip, Funzione Pubblica, ecc.) in modo da assicurare un'analisi sistematica delle inefficienze e una quantificazione del potenziale di miglioramento e di controllo della spesa. L'interazione con le forze sociali verrà conseguita attraverso il CNEL e il coordinamento con le Regioni e gli Enti Locali avverrà mediante il Ministero degli Affari Regionali. La revisione della spesa e la riorganizzazione delle strutture, oltre la Presidenza del Consiglio, riguarda alcuni dicasteri pilota e sarà gradualmente estesa alle altre Amministrazioni. Inizialmente il processo di verifica si concentrerà sui programmi e trasferimenti, gli acquisti e le singole voci di spesa, per le quali verranno identificate le opportunità di risparmio anche mediante l'ausilio di Consip. In una fase successiva verrà presa in esame l'opportunità di usare i dati dell'analisi della spesa per identificare ipotesi di razionalizzazione delle strutture organizzative dell'amministrazione.

Si ricorda altresì che nella risoluzione parlamentare approvata del DEF 2012 (6-00128) n. 3 del 26 aprile 2012 si afferma al riguardo che appare urgente avviare una sistematica attività di revisione della spesa pubblica, nella quale siano coinvolte tutte le amministrazioni centrali e periferiche, che dovrà assicurare che ogni programma sia costantemente oggetto di specifica riconsiderazione allo scopo di elevarne l'efficienza, migliorare la qualità dei servizi e garantire una riduzione della spesa; si afferma altresì che le risorse

rivenienti dalla *spending review* debbano essere prioritariamente destinate, fermo restando l'obiettivo del pareggio di bilancio, alla riduzione della pressione fiscale sui redditi da lavoro e da impresa.

E' in questa prospettiva che si colloca l'avvio, sin dalla XV legislatura, di un programma straordinario di analisi e valutazione della spesa, comunemente denominato, sulla base di analoghe esperienze internazionali, "*spending review*".

Tale programma – che s'innestava nella cornice di un'estesa riclassificazione in senso funzionale del bilancio dello Stato, articolato in missioni e programmi - veniva configurato come uno strumento di programmazione economico-finanziaria, volto a fornire una **metodologia sistematica** per migliorare sia il processo di decisione delle priorità e di allocazione delle risorse, sia la *performance* delle amministrazioni pubbliche in termini di economicità, qualità ed efficienza dei servizi offerti ai cittadini.

Tra gli obiettivi sottesi al processo di analisi e revisione della spesa vi è quello di **superare un approccio "incrementale" nelle decisioni di bilancio**, in base al quale, storicamente, si è registrata la tendenza a concentrarsi sulle nuove iniziative di spesa, ovvero sulle risorse (aggiuntive) da destinare ai programmi di spesa già in atto, piuttosto che sulle analisi di efficienza, efficacia e congruità con gli obiettivi della spesa in essere. Attraverso tale approccio s'intende quindi affiancare ai tradizionali controlli giuridici contabili, fondati su vincoli *ex ante* sulle autorizzazioni di spesa e sulla verifica *ex post* della correttezza procedurale, procedure di valutazione dell'efficienza della spesa e dell'efficacia delle politiche, al fine di realizzare in via tendenziale il passaggio da un criterio contabilistico di spesa storica, al principio, sperimentato in altri ordinamenti, del cosiddetto bilancio a base zero (*zero base budgeting*).

A tale finalità si aggiungono quella di agevolare il processo di contenimento della spesa imposto alle amministrazioni centrali a seguito di ripetuti interventi di **riduzione lineare delle dotazioni di bilancio**, nonché, in via generale, quella di implementare nella Pubblica Amministrazione le attività di **misurazione dei risultati** raggiunti dall'azione amministrativa e di verifica dell'efficienza dell'organizzazione amministrativa, anche mediante l'individuazione, in relazione agli obiettivi di ciascun programma di spesa, di indicatori verificabili *ex post*.

Avviato in via sperimentale in base alle disposizioni della legge finanziaria 2007 (legge n. 296 del 2006), il programma di analisi e valutazione della spesa è divenuto permanente con la legge finanziaria per il 2008 (legge n. 244 del 2007), che ne ha disposto la prosecuzione e l'aggiornamento con riferimento alle missioni e ai programmi in cui si articola il bilancio dello Stato, affidandone la realizzazione alla Ragioneria generale dello Stato.

La disciplina generale contenuta nella legge di contabilità

I meccanismi di controllo quantitativo e qualitativo della spesa pubblica sono stati in seguito sistematizzati e potenziati ad opera della nuova legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196/2009), che ha previsto l'**istituzionalizzazione del processo di analisi e valutazione della spesa** delle amministrazioni centrali - attraverso la costituzione di apposite strutture specializzate – e la sua graduale estensione alle altre amministrazioni pubbliche.

In particolare, l'articolo 39 della legge ha disposto l'avvio di una **collaborazione** del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della **Ragioneria generale** dello Stato - con le **amministrazioni centrali** dello Stato, che ha luogo nell'ambito di appositi **nuclei di analisi e valutazione della spesa**, finalizzata a garantire il supporto per la verifica dei risultati programmatici rispetto agli obiettivi di finanza pubblica relativi all'indebitamento netto, al saldo di cassa e al debito delle amministrazioni pubbliche, nonché per il monitoraggio dell'efficacia delle misure rivolte al loro conseguimento e di quelle disposte per incrementare il livello di efficienza delle amministrazioni.

La composizione e le modalità di funzionamento dei nuclei di analisi e valutazione della spesa sono disciplinate con **decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 22 marzo 2010**, in cui si prevede che essi siano composti da 5 rappresentanti dell'Amministrazione interessata e 5 rappresentanti del MEF, con il

coordinamento del Dipartimento della Ragioneria Generale. Alle riunioni dei nuclei partecipa anche un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica.

La collaborazione consiste nel supporto metodologico che il MEF fornisce alle amministrazioni centrali per la definizione delle previsioni di spesa e dei **fabbisogni associati ai programmi**, con riferimento alla formulazione del bilancio di previsione, nonché per l'individuazione degli **indicatori di risultato** associati ai predetti obiettivi.

Nell'ambito dei predetti nuclei di analisi – che si sono insediati alla fine del primo semestre del 2011 - viene svolta la **verifica** sull'articolazione dei programmi che compongono le missioni e sulla **coerenza delle norme autorizzatorie delle spese** rispetto al contenuto dei programmi stessi, con la possibilità di proporre, attraverso apposito provvedimento legislativo, l'accorpamento e la **razionalizzazione delle leggi di finanziamento** per renderne più semplice e trasparente il collegamento con il relativo programma.

Le attività svolte dai nuclei sono altresì funzionali alla formulazione delle proposte di **rimodulazione delle risorse finanziarie tra i diversi programmi di spesa** - secondo i previsti meccanismi di flessibilità nella gestione delle dotazioni finanziarie dei Ministeri -, nonché alla predisposizione del rapporto allegato al rendiconto generale del bilancio dello Stato sui risultati e la realizzazione degli obiettivi indicati nel bilancio di previsione.

Si segnala che sulla base dei Programmi di lavoro predisposti nel luglio 2011, e riferiti al triennio 2011-2013, i **nuclei** di valutazione insediati presso ciascun Ministero **hanno predisposto le Relazioni annuali** concernenti Ministeri medesimi. Una sintesi di tali Relazioni è riportata nel **Documento di Economia e Finanza (DEF) 2012**, nell'Allegato n. 1 (recante il Rapporto sullo stato di attuazione della riforma della contabilità e finanza pubblica), parte III^A, concernente, per l'appunto, l'analisi e valutazione della spesa.

Per il complesso di tali attività il Ministero dell'economia condivide con le amministrazioni centrali dello Stato, nell'ambito della **banca dati unitaria** delle pubbliche amministrazioni prevista dall'articolo 13 della legge di contabilità, una apposita sezione che raccoglie tutte le informazioni che le amministrazioni sono tenute a fornire ai fini dell'analisi della spesa, nonché le analisi di efficienza che dovranno essere riportate in uno specifico **Rapporto sulla spesa delle amministrazioni dello Stato** - da predisporre ogni tre anni - volto ad illustrare la composizione e l'evoluzione della spesa, i risultati conseguiti con le misure adottate ai fini del suo controllo e quelli relativi al miglioramento del livello di efficienza delle medesime amministrazioni^[52].

In attuazione della delega di cui all'articolo 49 della legge di contabilità è stato, da ultimo, adottato il **decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123**, il quale nel disciplinare la riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile ha dettato specifiche norme per il potenziamento e la **graduale estensione a tutte le amministrazioni pubbliche** dell'attività di analisi e valutazione della spesa.

In particolare, il decreto pone in risalto la funzione strategica dell'attività di analisi e valutazione della spesa, qualificata come l'**attività sistematica di analisi della programmazione e della gestione delle risorse** finanziarie e dei **risultati** conseguiti dai programmi di spesa, finalizzata al miglioramento del grado di efficienza ed efficacia della spesa pubblica anche in relazione al conseguimento degli **obiettivi di finanza pubblica**.

Tale attività è attuata mediante l'elaborazione e l'affinamento di **metodologie** per la definizione dei **fabbisogni di spesa**, per la verifica e il monitoraggio dell'**efficacia** delle misure volte al miglioramento della capacità di controllo della stessa, in termini di quantità e di qualità, nonché la formulazione di proposte dirette a migliorare il **rapporto costo-efficacia dell'azione amministrativa**.

Tali attività sono realizzate avvalendosi anche di **metodologie provenienti dall'analisi economica e statistica**.

Il decreto ribadisce, inoltre, che l'analisi e la valutazione della spesa delle amministrazioni centrali dello Stato si svolge nell'ambito dei **nuclei di analisi e valutazione**, ciascun dei quali è costituito da rappresentanti del Ministero interessato e del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, che ne cura il coordinamento; ai nuclei partecipa anche un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica.

Il Dipartimento della **Ragioneria generale** dello Stato - Ispettorato generale del bilancio - supporta il programma di lavoro dei nuclei di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali e propone **strumenti e misure per rafforzare il monitoraggio della spesa e la valutazione delle politiche pubbliche**, anche tramite il predetto rapporto triennale sulla valutazione e l'analisi della spesa delle amministrazioni centrali.

Per quanto concerne, segnatamente, le amministrazioni centrali dello Stato, l'analisi e valutazione della spesa è svolta secondo un **programma di lavoro triennale** concordato nell'ambito dei nuclei di valutazione.

Ciascun nucleo^[53] predispose una relazione annuale che illustra le attività svolte e gli esiti raggiunti. Il programma e la relazione sono trasmessi annualmente ai Ministri competenti, i quali possono indicare ulteriori ambiti di interesse e di approfondimento. I risultati conseguiti sono utilizzati ai fini dell'elaborazione del **Rapporto triennale sulla spesa** di cui all'articolo 41 della legge di contabilità, inviato alle **Camere**, entro il **30 settembre del triennio di riferimento**, ai fini dell'**esame da parte delle Commissioni parlamentari** competenti per materia e per i profili finanziari, nonché alle sezioni riunite della **Corte dei conti**.

I nuclei collaborano, inoltre, al **completamento della riforma del bilancio dello Stato** prevista dalla delega di cui all'articolo 40 della legge di contabilità, mediante la formulazione di proposte sulla revisione della struttura del bilancio statale. Le proposte di revisione sono, in particolare, volte ad **accrescere la flessibilità del bilancio** ed a favorire il contenimento della spesa attraverso la **revisione della struttura e del numero dei programmi**, degli stanziamenti iscritti in ciascun programma e della relativa legislazione, anche attraverso l'**accorpamento delle autorizzazioni di spesa**.

L'attività di revisione dei programmi e della legislazione di spesa deve prevedere la verifica dell'efficacia, dell'efficienza, dell'attualità e della congruità delle singole autorizzazioni di spesa, nonché un puntuale riesame della ripartizione delle spese in rimodulabili e non rimodulabili, al fine, in particolare, di **attribuire la qualifica di spese rimodulabili alle spese attualmente considerate non rimodulabili non correlate a diritti soggettivi** e suscettibili di essere ridotte in via amministrativa attraverso appropriate scelte gestionali.

Quanto ai soggetti coinvolti nel processo, all'attività di analisi e valutazione della spesa concorrono:

- a) gli **Uffici centrali del bilancio**, attraverso la diretta partecipazione ai nuclei;
- b) le **Ragionerie territoriali dello Stato**, attraverso l'analisi delle spese statali soggette al loro controllo e il concorso al monitoraggio del rispetto del patto di stabilità interno degli enti locali presenti nel territorio di propria competenza;
- c) i **Servizi ispettivi di finanza pubblica**, attraverso il monitoraggio finalizzato alla verifica dell'efficacia delle misure volte al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e al miglioramento dell'efficienza nell'utilizzo delle risorse pubbliche e delle connesse procedure di spesa.

Il decreto ha poi previsto un'ampia **condivisione delle banche dati** per le attività di analisi e valutazione della spesa.

In questo ambito, si prevede, tra l'altro, che la Ragioneria generale dello Stato, gli **organismi indipendenti di valutazione della performance** di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, e la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (**CIVIT**), assicurino lo scambio dei dati utili all'analisi. Gli uffici di statistica delle amministrazioni centrali dello Stato sono tenuti a rendere disponibili, per via telematica, alla Ragioneria generale i dati utili alla

realizzazione dell'attività di analisi provenienti da banche dati, indagini e sistemi informativi dell'amministrazione, che confluiscono nell'apposita sezione della banca dati unitaria delle pubbliche amministrazioni. Viene, inoltre, previsto un **meccanismo sanzionatorio** nei confronti dei dirigenti responsabili in caso di **ritardata o mancata trasmissione dei dati** senza motivata giustificazione, che prevede la riduzione della retribuzione di risultato in una percentuale compresa tra un minimo del 2 per cento e un massimo del 7 per cento in funzione della gravità del ritardo o del mancato invio delle informazioni richieste.

Per quanto attiene, infine, alle **amministrazioni pubbliche diverse da quelle centrali** dello Stato, esse svolgono le attività di analisi della spesa, di monitoraggio e valutazione degli interventi, nell'ambito della **propria autonomia**, al fine di ottimizzare l'utilizzo delle risorse e di promuovere una maggiore efficienza ed efficacia della spesa pubblica.

La disciplina dettata dal decreto legislativo non si applica invece in via diretta alle **regioni** e alle **province autonome** di Trento e di Bolzano, agli **enti locali** e agli enti del **Servizio sanitario nazionale**, ma le norme in esso contenute sono qualificate come **disposizioni di principio** ai fini del coordinamento della finanza pubblica.

3. Le recenti innovazioni legislative in tema di “*spending review*”

Alla normativa in tema di analisi e revisione della spesa contenuta nella legge di contabilità e nel predetto decreto legislativo n. 123/2011, si sono affiancati, nel corso dell'estate del 2011, specifici interventi legislativi, che oltre ad ampliarne l'ambito di operatività, hanno definito modalità applicative di carattere speciale rispetto alla disciplina generale sopra richiamata.

L'art. 9 del decreto legge n. 98 del 2011

In particolare, un primo insieme di misure è contenuto nell'articolo 9 del **decreto legge n. 98 del 2011**^[54], che prevede, a decorrere dall'anno 2012, l'avvio di un **ciclo di *spending review*** mirato alla definizione dei **fabbisogni standard dei programmi di spesa** delle amministrazioni centrali dello Stato, al fine di razionalizzare la spesa e superare il criterio della spesa storica^[55].

La realizzazione delle attività di analisi e revisione della spesa è affidata al Dipartimento della **Ragioneria generale** dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, sulla base di un **atto di indirizzo del Ministro dell'economia emanato d'intesa con i Ministeri** interessati.

L'analisi condotta è finalizzata, tra l'altro, a individuare:

- eventuali **criticità nella produzione ed erogazione dei servizi pubblici**;
- possibili **duplicazioni di strutture**;
- **strategie di miglioramento dei risultati** ottenibili con le risorse disponibili.

Per le **amministrazioni periferiche** dello Stato, si prevede la proposizione di **specifiche metodologie** per quantificarne i relativi fabbisogni, anche ai fini della allocazione delle risorse nell'ambito della loro complessiva dotazione.

Per la realizzazione dell'attività di *spending review* sono previsti una serie di adempimenti. In particolare, la **Ragioneria generale richiede** alle amministrazioni centrali i **dati** e le informazioni che ritiene necessari, che le amministrazioni medesime sono tenute a trasmettere per via telematica, entro un termine stabilito. Le

amministrazioni sono, altresì, tenute a facilitare l'accesso ad altri dati di interesse provenienti dal sistema statistico nazionale (SISTAN^[56]).

Al fine di dare effettività alla disposizione, è prevista la **riduzione del 2 per cento della retribuzione di risultato dei dirigenti responsabili**, qualora l'amministrazione competente ometta di trasmettere i dati senza motivata giustificazione entro il termine previsto nella richiesta, su comunicazione del Ministero dell'economia e finanze.

A decorrere dal **2013**, i risultati dell'attività di analisi effettuata dalla Ragioneria generale sono comunicati dal Ministero dell'economia alle competenti Amministrazioni centrali dello Stato. In base a tali risultati, le **Amministrazioni centrali propongono**, a loro volta, nell'ambito di **accordi triennali** con il Ministero dell'economia, in coerenza con gli obiettivi indicati nel Documento di economia e finanza (DEF), le **norme volte** a realizzare il **superamento della spesa storica** e la graduale **convergenza verso gli obiettivi di fabbisogno** identificati in base alla normativa in oggetto.

Le misure proposte dalle amministrazioni centrali dovranno essere inserite nella **legge di stabilità** oppure dovranno formare oggetto di apposito **disegno di legge collegato** alla manovra di finanza pubblica.

Il **monitoraggio** dell'attuazione e dei risultati attesi dalle misure intraprese è affidato ai **nuclei di analisi e valutazione della spesa**, che provvedono, altresì, a segnalare eventuali scostamenti al Ministro dell'economia e al Ministro competente. Nel Rapporto sulla spesa delle amministrazioni centrali dello Stato dovranno, infine, essere illustrati gli esiti delle attività svolte.

Gli articoli 01 e 1 del decreto-legge n. 138 del 2011

Il complesso normativo appena illustrato, che si sovrappone alla disciplina generale sopra richiamata, è stato in seguito integrato da ulteriori disposizioni introdotte dal decreto-legge n. 138/2011^[57], che ha a sua volta riproposto, seppur con talune modifiche, alcune norme contenute nel precedente decreto-legge n. 98/2011.

In particolare, l'**articolo 01 del D.L. n. 138/11** ha attribuito al Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con i Ministeri interessati, il compito di presentare al Parlamento, entro il **30 novembre 2011**, un **programma per la riorganizzazione della spesa pubblica**.

Il programma – che non è stato presentato alle Camere – avrebbe dovuto prevedere, in particolare:

- le linee-guida per l'integrazione operativa delle agenzie fiscali;
- la **razionalizzazione** di tutte le **strutture periferiche** dell'amministrazione dello Stato e la loro tendenziale concentrazione in un ufficio unitario a livello provinciale;
- il **coordinamento** delle **attività delle forze dell'ordine**, ai sensi della legge 1 aprile 1981, n. 121^[58];
- l'accorpamento degli enti della previdenza pubblica;
- la **razionalizzazione** dell'**organizzazione giudiziaria** civile, penale, amministrativa, militare e tributaria a rete;
- la riorganizzazione della **rete consolare e diplomatica**.

Il programma avrebbe, inoltre, dovuto individuare, anche attraverso la sistematica comparazione di costi e risultati a livello nazionale ed europeo, eventuali **criticità** nella **produzione ed erogazione dei servizi pubblici**, anche al fine di evitare possibili duplicazioni di strutture e implementare le possibili strategie di miglioramento dei risultati ottenibili con le risorse stanziare.

Ai sensi del comma 2 del citato articolo 01, nell'ambito della **risoluzione** parlamentare approvativa del **Documento di economia e finanza 2012** o della relativa Nota di aggiornamento, dovrebbero essere indicati i **disegni di legge collegati** alla manovra finanziaria per il triennio

2013-2015 mediante i quali il **Governo** viene **delegato** ad **attuare** le **misure di riorganizzazione** previste dal programma.

La risoluzione in questione, approvata da ciascuna Camera il 26 aprile 2012, nel ribadire la necessità di attivare con urgenza l'attività di *spending review*, non reca tuttavia indicazioni circa gli eventuali disegni di legge collegati.

Ai fini dell'esercizio delle attività di razionalizzazione della spesa e per garantire l'uso efficiente delle risorse, il comma 4 dell'articolo 01 in oggetto prevede, infine, che la **Ragioneria generale dello Stato**, a partire dall'anno **2012, d'intesa con i Ministeri interessati**, dia **inizio ad un ciclo di spending review** mirata alla **definizione dei "costi standard" dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali**^[59] dello Stato, specificando altresì che per le amministrazioni periferiche dello Stato debbano essere proposte specifiche metodologie per quantificare i relativi costi, anche ai fini della allocazione delle risorse nell'ambito della loro complessiva dotazione.

Va, infine, segnalato che il successivo **articolo 1 del D.L. n. 138/11** ha introdotto disposizioni, strettamente connesse a quelle in esame, finalizzate a consentire alle amministrazioni centrali di pervenire ad una progressiva **riduzione della spesa corrente primaria** in rapporto al PIL.

In particolare l'**articolo 1** predetto, al **comma 01**, ha previsto, per gli anni **2012 e 2013**, una serie di **obiettivi di riduzione delle spese relative alle missioni di ciascun Ministero**, nonché, per gli anni 2014, 2015 e 2016, di **contenimento dell'aumento in termini nominali della spesa primaria** del bilancio dello Stato rispetto alla spesa corrispondente registrata nel rendiconto dell'anno precedente, da realizzare nella misura delle risorse finanziarie discendenti dall'attuazione del citato programma per la riorganizzazione della spesa pubblica e del ciclo di revisione della spesa mirato alla definizione dei costi standard delle amministrazioni centrali di cui al precedente articolo 01.

In particolare, al fine di consentire alle amministrazioni centrali di pervenire ad una progressiva riduzione della spesa corrente primaria in rapporto al PIL, il citato comma 01 dell'art. 1 del D.L. n. 138/01, prevede, nel corso degli anni 2012 e 2013, nella misura delle risorse finanziarie che si rendono disponibili in base all'articolo 01 del presente decreto, le **spese di funzionamento** relative alle missioni di spesa di ciascun Ministero sono ridotte, rispettivamente, **fino all'1 per cento** per ciascun anno rispetto alle spese risultanti dal bilancio consuntivo relativo all'anno 2010 e le dotazioni finanziarie delle missioni di spesa di ciascun Ministero, previste dalla legge di bilancio, relative agli **interventi**, sono ridotte **fino all'1,5 per cento**. Nella medesima misura prevista dal periodo precedente, per gli stessi anni le dotazioni finanziarie per le missioni di spesa per ciascun Ministero previste dalla legge di bilancio, relative agli **oneri comuni di parte corrente e di conto capitale**, sono ridotte **fino allo 0,5 per cento** per ciascuno dei due anni e per gli anni **2014, 2015 e 2016** la **spesa primaria** del bilancio dello Stato **può aumentare in termini nominali**, in ciascun anno, rispetto alla spesa corrispondente registrata nel rendiconto dell'anno precedente, di una **percentuale non superiore al 50 per cento dell'incremento del PIL previsto** dal Documento di economia e finanza come approvato nella apposita risoluzione parlamentare.

Inoltre, al solo scopo di consentire a queste ultime amministrazioni di pervenire al conseguimento dei diversi obiettivi di riduzione della spesa fissati dal citato comma 01, si prevede, per il periodo **2012-2016**, una significativa **estensione dei margini di flessibilità** nella allocazione delle risorse iscritte a bilancio, stabilendosi che le **dotazioni finanziarie** di ciascuno stato di previsione possano essere, entro determinati limiti, **rimodulate** anche con riferimento alle spese derivanti da **fattore legislativo** e a quelle **non rimodulabili** ai sensi della vigente disciplina contabile (quali stipendi, pensioni, oneri contrattuali, ecc...).

In deroga alle norme generali in materia di flessibilità delle poste di bilancio – di cui all'articolo 23 della legge di contabilità – il successivo comma 02 ha in particolare previsto, limitatamente al quinquennio 2012-2016, la **possibilità per i Ministeri di rimodulare le dotazioni finanziarie di ciascuno stato di previsione**, con riferimento sia alle spese rimodulabili, sia a quelle **non rimodulabili**. La misura della variazione deve essere tale da non pregiudicare il conseguimento delle finalità definite dalle relative norme sostanziali e, comunque, **non può essere superiore al 20 per cento** delle risorse finanziarie complessivamente stanziata qualora siano interessate **autorizzazioni di spesa di fattore legislativo**, e non superiore al **5 per cento** qualora siano interessate le spese rimodulabili di cui all'articolo 21, comma 6, della citata legge n. 196 del 2009.

La variazione è disposta con **decreto del Ministro dell'economia e delle finanze** su proposta del Ministro competente, con preclusione dell'utilizzo degli stanziamenti di spesa in conto capitale per finanziare spese correnti. Gli **schemi dei decreti** di rimodulazione delle risorse sono trasmessi al Parlamento per l'espressione del **parere delle Commissioni competenti per materia e per i profili di carattere finanziario**. I pareri devono essere espressi entro quindici giorni dalla data di trasmissione; decorso inutilmente il termine senza che le Commissioni abbiano espresso i pareri di competenza i decreti possono essere adottati.

Allegato 2

LA NORMATIVA SULLA RAZIONALIZZAZIONE DEGLI ACQUISTI DELLA P.A.

La razionalizzazione degli acquisti delle pubbliche amministrazioni è stata materia oggetto di ripetuti interventi normativi, che si sono susseguiti nel corso del tempo, talvolta non senza “ripensamenti” e riscritture da parte del legislatore, i quali hanno inciso in materia significativa sulle modalità operative nonché sui vincoli alla spesa per beni e servizi delle pubbliche amministrazioni.

Allo stato, la disciplina base è contenuta in una congerie di norme: in primis, l'articolo 26, legge n. 488/1999 (legge finanziaria 2000) e l'articolo 58, legge n. 388/2000, l'articolo 1, commi 449-450, 453-458

legge n. 296/2006 (finanziaria 2007), l'articolo 2, comma 569 e 574, legge n. 244/2007, l'articolo 48 del D.L. n. 112/2008, l'articolo 2, commi 225-227, legge n. 191/2009 (legge finanziaria 2010), nonché dall'articolo 11 del D.L. n. 98/2011^[60].

Alla luce della normativa vigente, può dirsi, in sostanza, che il legislatore si sia mosso su due fronti: da un lato operando una centralizzazione degli acquisti dei beni e servizi attraverso la fissazione di parametri prezzo qualità che hanno visto coinvolta prima Consip S.p.A., poi le centrali regionali di acquisto; dall'altro, attraverso l'introduzione di procedure volte alla definizione dei fabbisogni di beni e servizi da parte delle amministrazioni pubbliche.

La centralizzazione degli acquisti dei beni e servizi: i parametri prezzo qualità e le convenzioni quadro

Si ricorda che l'**articolo 26 della legge n. 488/1999** ha conferito al Ministero dell'economia la competenza - successivamente attribuita dallo stesso Ministero alla CONSIP S.p.A.^[61] ai sensi dell'art. 58 della legge 388/2000 e del D.M. 24 febbraio 2000 - a stipulare convenzioni quadro, con le quali l'impresa prescelta, fornitrice di beni e servizi, si impegna ad accettare, sino a concorrenza della quantità massima complessiva stabilita dalla convenzione ed ai prezzi e condizioni ivi previsti, ordinativi di fornitura deliberati dalle amministrazioni dello Stato.

La previsione è stata finalizzata al raggiungimento di un generale processo di razionalizzazione dell'acquisto di beni e servizi, anche mediante il ricorso a strumenti e procedure informatiche e a conseguire obiettivi di contenimento della spesa pubblica.

Il medesimo articolo 26 ha in via generale previsto che le amministrazioni pubbliche possono ricorrere alle convenzioni-quadro, ovvero sono obbligate a fare ricorso ai parametri prezzo-qualità da tali convenzioni fissati.

Sugli acquisti di beni e servizi della P.A. è intervenuto, come detto, il D.P.R. n. 101/2002, il quale 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 (cd. acquisti sotto soglia).

Tale D.P.R. è stato poi abrogato dal Regolamento di attuazione del codice degli appalti pubblici, **D.P.R. n. 207/2010**, che, all'articolo 328, disciplina ora il mercato elettronico e all'art. 287 tra gli strumenti di *e-procurement*, disciplina la possibilità di istituire un sistema dinamico di acquisizione^[62]. In particolare, la norma prevede che, fatta salva la facoltà di ciascuna stazione appaltante di istituire un sistema dinamico di acquisizione, il Ministero dell'economia può, anche avvalendosi di Consip S.p.A. ed utilizzando le proprie infrastrutture tecnologiche, provvedere alla realizzazione e gestione di un sistema dinamico di acquisizione per le stazioni appaltanti, predisponendo gli strumenti organizzativi ed amministrativi, elettronici e telematici necessari alla sua realizzazione e gestione.

La disciplina sulla razionalizzazione degli acquisti e, in particolare, l'obbligo/facoltà di avvalersi delle convenzioni-quadro sancito nell'articolo 26 della legge n. 488/1999 ha trovato una specificazione nell'**articolo 1, commi 449-450 legge finanziaria 2007** (legge n. 296/2006), che, allo stato, costituiscono la base di riferimento dell'attuale assetto normativo che di seguito si espone:

- 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 - un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze individui entro il mese di gennaio di ogni anno le tipologie di beni e servizi per le quali le suddette amministrazioni sono obbligate ad approvvigionarsi utilizzando le convenzioni – quadro stipulate dalla CONSIP (articolo 1, comma 449 della legge n. 296/2006).

Le tipologie di beni e servizi per le quali vi è l'obbligo di aderire alle convenzioni CONSIP sono state individuate, da ultimo, con il D.M. 15 marzo 2012^[63].

Per gli **acquisti** di beni e servizi al di **sotto della soglia di rilievo comunitario**^[64], le citate amministrazioni statali sono tenute a fare ricorso al mercato elettronico della pubblica amministrazione, gestito da Consip ^[65] (articolo 1, comma 450 della legge n. 296/2006)^[66].

- per le **restanti amministrazioni pubbliche** di cui all'articolo 1 del decreto legislativo n. 165/2001, tra le quali gli enti territoriali^[67] si prevede la facoltà di ricorrere alle convenzioni CONSIP o alle convenzioni stipulate dalle centrali regionali di acquisto, ovvero l'obbligo di utilizzarne i parametri di prezzo-qualità come limiti massimi per la stipula dei contratti (articolo 26, legge n. 488/1999 e articolo 1, comma 449 legge n. 296/2006^[68]);
- per gli **enti del servizio sanitario nazionale**, aziende sanitarie ed ospedaliere, sono le regioni competenti ad attuare le iniziative necessarie per assicurare l'attuazione dei principi relativi al rispetto dei parametri prezzo qualità, di cui all'articolo 26, legge n. 488/1999 e articolo 59, legge n. 388/2000 (articolo 2, comma 1, D.L. n. 347/2001). Gli enti del SSN sono in ogni caso tenuti ad approvvigionarsi di beni e servizi utilizzando le convenzioni stipulate dalle **centrali regionali** di acquisto di riferimento (articolo 1, comma 449, legge n. 296/2006).

Relativamente agli eventuali acquisti di beni e servizi effettuati dalle aziende sanitarie ed ospedaliere al di fuori delle convenzioni e per importi superiori ai prezzi di riferimento, l'articolo 11, comma 4 del D.L. n. 78/2010, ha poi introdotto la previsione che essi sono oggetto di specifica e motivata relazione, sottoposta agli organi di controllo e di revisione delle aziende sanitarie ed ospedaliere.

Per ciò che concerne le **centrali regionali di acquisto**, si ricorda che il citato **articolo 1, commi 455-457 legge finanziaria 2007** (legge n. 296/2006) ha stabilito che le regioni possono costituire centrali di acquisto anche unitamente ad altre regioni, che operano quali centrali di committenza per gli appalti relativi a lavori, servizi e forniture, in favore delle amministrazioni ed enti regionali, degli enti locali, degli enti del Servizio sanitario nazionale e delle altre pubbliche amministrazioni aventi sede nel medesimo territorio (articolo 1, comma 455).

Le centrali regionali, dunque, per gli ambiti territoriali di competenza, stipulano convenzioni quadro e con Consip costituiscono un "**sistema a rete**", finalizzato all'armonizzazione dei piani di razionalizzazione della spesa e alla sinergia nell'utilizzo degli strumenti informatici per l'acquisto di beni e di servizi.

Le convenzioni quadro stipulate dalle centrali regionali soggiacciono comunque al "tetto" di prezzo fissato dalle convenzioni quadro Consip stipulate in ordine alla stessa tipologia di beni e servizi. Qualora invece Consip, per quella stessa tipologia di bene e servizio, non abbia stipulato convenzioni quadro, le regioni fisseranno tale "tetto".

Si osservi che solo alcune regioni hanno istituito le centrali regionali di acquisto. Si ricordi in particolare, la Toscana, l'Emilia Romagna, la Lombardia ed il Piemonte, il Friuli Venezia Giulia e la Campania.

A proposito degli acquisti da parte degli enti del Servizio sanitario nazionale, essi sono gestiti da centrali di acquisti sanità (CAS), centrali territoriali che possono o meno coincidere con le centrali regionali oppure nascere da aggregazioni di aziende sanitarie che abbracciano vaste aree che acquistano per l'ambito territoriale competente.

Alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano è rimessa l'approvazione annuale dei programmi per lo sviluppo della rete delle centrali di acquisto della pubblica amministrazione e per la razionalizzazione delle forniture di beni e servizi, nonché la definizione delle modalità e il monitoraggio dei risultati raggiunti rispetto

agli obiettivi (articolo 1, commi 456- 457, legge n. 296/2006). A seguito di tale disposizione, è stato costituito un tavolo tecnico di confronto al fine di predisporre un accordo per regolamentare le finalità e le modalità per la realizzazione del Sistema a rete. La Conferenza, il 24 gennaio 2008, ha approvato un Accordo tra Governo, Regioni e Province Autonome che definisce le linee di intervento per la costituzione del sistema a rete[69].

In ordine all'obbligo delle amministrazioni centrali di approvvigionarsi tramite convenzioni Consip ricorda che il legislatore è intervenuto anche con il **decreto-legge n. 112/2008**, il quale, all'**articolo 48**, ha previsto che le amministrazioni centrali[70] sono tenute ad approvvigionarsi di combustibile da riscaldamento e dei relativi servizi nonché di energia elettrica mediante le convenzioni Consip o comunque a prezzi inferiori o uguali a quelli praticati dalla Consip.

Le altre pubbliche amministrazioni sono invece tenute ad adottare misure di contenimento delle spese di cui al comma 1 in modo da ottenere risparmi equivalenti.

Nella **legge finanziaria 2008 (articolo 2, commi 572-574 e articolo 3, comma 15 legge n. 244/2007)** sono state poi introdotte ulteriori disposizioni in materia.

In particolare – relativamente ai parametri prezzo qualità per l'acquisto di beni e servizi stabiliti da Consip – è stato previsto che il Ministero dell'economia e delle finanze, attraverso la stessa CONSIP, mette a disposizione delle amministrazioni pubbliche, gli strumenti di supporto per la valutazione della comparabilità del bene e del servizio e per l'utilizzo dei medesimi parametri, anche con indicazione di una misura minima e massima degli stessi. Gli strumenti di supporto sono stati messi a disposizione delle PP.AA. sul portale degli acquisti in rete in data 30 marzo 2008 (art. 2, comma 572).

La possibilità di ricorrere alle convenzioni quadro CONSIP per gli acquisti di beni e servizi è stata estesa a tutte le amministrazioni aggiudicatrici[71] (art. 2, comma 573).

Per gli acquisti di importo superiore alla soglia comunitaria - il Ministero dell'economia, entro il mese di marzo di ogni anno, individua[72], con decreto, le tipologie dei beni e dei servizi non oggetto di convenzioni CONSIP per le quali le amministrazioni statali sono tenute a ricorrere alla CONSIP in qualità di stazione appaltante ai fini dell'espletamento dell'appalto e dell'accordo quadro[73], anche con l'utilizzo dei sistemi telematici (articolo 2, comma 574 della legge n. 244/2007). Le tipologie di tali beni e servizi sono state individuate da ultimo con il D.M. 12 febbraio 2009[74].

Infine, anche le società controllate direttamente o indirettamente dalle amministrazioni pubbliche statali - ad eccezione di quelle quotate nei mercati regolamentati – devono adottare, per la fornitura di beni e servizi, parametri di qualità e di prezzo "rapportati" a quelli messi a disposizione da CONSIP S.p.A.

Le società possono scostarsi dai parametri, fornendo motivazione espressa delle ragioni dello scostamento (articolo 3, comma 15, legge n. 244/2007).

Alle predette norme relative all'acquisto di beni e servizi per le amministrazioni pubbliche tramite accordi quadro stipulati da Consip S.p.a. in qualità di stazione appaltante si sono aggiunte quelle della **legge finanziaria 2010 (legge n. 191/2009, articolo 2, commi 225-227)**.

In particolare, è stato previsto che la Consip conclude Accordi quadro cui le amministrazioni pubbliche[75] e le amministrazioni aggiudicatrici di appalti possono fare ricorso – per l'acquisto di beni e servizi. In alternativa, le medesime amministrazioni sono tenute ad adottare, per gli acquisti

di beni e servizi comparabili, i parametri prezzo-qualità rapportati a quelli fissati dagli accordi-quadro Consip (articolo 2, comma 225).

E' inoltre mantenuta comunque ferma la normativa sulle convenzioni quadro Consip, le quali possono essere stipulate anche ai fini ed in sede di aggiudicazione di appalti basati sugli accordi quadro Consip a completamento dei criteri fissati negli accordi quadro (articolo 2, comma 226).

Nel quadro del sistema a rete costituito dalle centrali regionali di acquisto e da CONSIP è stata demandata alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano la possibilità di indicare i criteri utili per l'individuazione della categorie merceologiche di beni e servizi oggetto degli accordi quadro stipulati da CONSIP. Ciò al fine di determinare un'incidenza positiva e incisiva sui processi di acquisto pubblici (articolo 2, comma 227).

Infine, il legislatore è nuovamente intervenuto sulla materia con il **decreto legge n. 201/2011** [\[76\]](#) **articolo 29, commi 1 e 2**, il quale ha disposto per tutte le amministrazioni pubbliche centrali inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione di avvalersi, sulla base di apposite convenzioni per la disciplina dei relativi rapporti, di Consip S.p.A., nella qualità di centrale di committenza [\[77\]](#) per l'acquisto di beni e servizi al di sopra della soglia di rilievo comunitario. La medesima facoltà è concessa agli enti di previdenza e assistenza nazionale.

Ulteriori interventi normativi sono finalizzati a fissare un sistema per così dire sanzionatorio al mancato rispetto dei parametri prezzo qualità, anche nell'ottica di un contenimento della spesa pubblica per beni e servizi.

In primo luogo, l'**articolo 1, comma 22 della legge n. 266/2005** (legge finanziaria 2006), ha previsto, in funzione di contenimento generale della spesa, che - qualora il monitoraggio delle spese per beni e servizi della P.A. dovesse evidenziare un andamento tale da potere pregiudicare il raggiungimento degli obiettivi indicati nel Patto di stabilità e crescita presentato agli organi dell'Unione europea - le **amministrazioni pubbliche** [\[78\]](#), ad eccezione delle regioni, delle province autonome, degli enti locali e degli enti del servizio sanitario nazionale, hanno l'**obbligo di aderire alle convenzioni quadro – CONSIP**; ovvero, hanno l'**obbligo di utilizzare i relativi parametri di prezzo-qualità ridotti del 20 per cento**, come limiti massimi, per l'acquisto di beni e servizi comparabili.

In caso di adesione alle convenzioni quadro, le quantità fisiche dei beni acquistati e il volume dei servizi non può eccedere quelli risultanti dalla media del triennio precedente. I contratti stipulati in violazione degli obblighi di cui sopra sono nulli e il dipendente che ha sottoscritto il contratto risponde a titolo personale delle obbligazioni eventualmente derivanti dai predetti contratti. L'accertamento dei presupposti di cui alla norma in esame è stato demandato ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottarsi su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze. Tale norma non risulta aver mai ricevuto attuazione.

Si ricorda, infine, che è stata recentemente introdotta dal legislatore una sanzione per la violazione dei parametri prezzo-**qualità** fissati nelle convenzioni-quadro. L'**articolo 11, comma 6 del decreto-legge n. 98/2011** ha stabilito che, nell'ipotesi in cui non si ricorra alle convenzioni-quadro per gli acquisti di beni e servizi, gli atti e i contratti posti in essere in violazione dei parametri prezzo qualità fissati dalle convenzioni quadro sono nulli e costituiscono illecito disciplinare e determinano responsabilità erariale.

Determinazione dei fabbisogni di beni e servizi da parte delle amministrazioni pubbliche.

Accanto alla definizione dei parametri prezzo-qualità per l'espletamento delle procedure di acquisto, il legislatore si è mosso nel senso di introdurre norme finalizzate alla **definizione dei fabbisogni di beni e servizi** da parte delle PP.AA.

A tal fine, ha previsto un programma per l'adozione di sistemi informativi comuni alle amministrazioni dello Stato ai fini della definizione dei fabbisogni di beni e servizi e la definizione un insieme di indicatori dei livelli di spesa sostenibili per categorie di spesa comune, da utilizzarsi nel processo di formazione dei relativi capitoli di bilancio (articolo 1, comma 454 legge 296/2006).

Il programma doveva essere realizzato dal Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il supporto della CONSIP, sentita l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

Successivamente, con la legge finanziaria 2008 (**legge n. 244/2007, articolo 2, comma 569**), è stato introdotto l'obbligo per le amministrazioni statali centrali e periferiche - ad esclusione degli istituti e delle scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e di quelle universitarie - di trasmettere annualmente, entro il 31 dicembre di ogni anno^[79], al Ministero dell'economia e delle finanze un prospetto previsionale del proprio fabbisogno di beni e servizi per il cui acquisto si applica il Codice degli appalti, D.Lgs. n. 163/2006. Il prospetto previsionale deve essere conforme alle modalità e allo schema pubblicati sul Portale degli acquisti in rete del Ministero dell'economia e di CONSIP S.p.A.^[80].

La medesima legge ha inoltre demandato al Ministero dell'economia di individuare, avvalendosi di CONSIP e sulla base delle informazioni raccolte dai prospetti preliminari di fabbisogno e sulla base delle informazioni sugli acquisti delle P.A. per gli anni 2005-2007", gli indicatori di spesa sostenibile per il soddisfacimento dei fabbisogni, mettendoli a disposizione delle amministrazioni statali, anche mediante pubblicazione sul Portale degli acquisti in rete (art. 2, comma 570-571). Ogni anno viene fatta la rilevazione dei fabbisogni delle amministrazioni e sulla base di tali informazioni è stato dunque dato avvio a livello sperimentale ad un progetto al fine di determinare gli indicatori di spesa sostenibile.

Infine, l'**articolo 11 del decreto-legge n. 98/2011**, oltre a prevedere che il Ministero dell'economia, a decorrere dal 30 settembre 2011, avvii un piano per l'ampliamento della centralizzazione degli acquisti, attraverso la pubblicazione, con cadenza trimestrale, delle merceologie per le quali viene attuato il piano, prevede altresì che Consip predisponga e metta a disposizione delle amministrazioni pubbliche:

- a) appositi indicatori e parametri per supportare l'attività delle amministrazioni di misurazione dell'efficienza dei processi di approvvigionamento;
- b) strumenti di supporto per le attività di programmazione, controllo e monitoraggio svolte dalle amministrazioni pubbliche;
- c) strumenti di supporto allo svolgimento delle attività di controllo da parte dei soggetti competenti sulla base della normativa vigente.

[1] L'articolo 18 in particolare dispone che a decorrere dal 1° ottobre 2012 fino al 31 dicembre 2012 le aliquote Iva del 10 e del 21 per cento siano incrementate di 2 punti percentuali.

[2] "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo", convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della L. 14 settembre 2011, n. 148.

[3] I commi in esame sono stati introdotti dall'emendamento 1.5(testo2), Mercatali ed altri. Nell'illustrare la proposta emendativa, il sen. Morando ha sottolineato come la stessa miri a realizzare un nesso funzionale tra il decreto-legge in esame e le disposizioni del decreto-legge n. 138 del 2011, con particolare riguardo all'obbligo di presentazione del piano di riorganizzazione della pubblica amministrazione, previsto dal D.L. n. 138 per il novembre 2011, che ora

l'emendamento sposta al mese di luglio 2012, inserendo in tale procedura anche l'azione del Commissario straordinario.

- [4] "Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti".
- [5] "Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza".
- [6] Nel Documento di economia e finanza (DEF) 2012, presentato in Parlamento il 19 aprile 2012 (Doc. LVII n. 5), nella sezione III (Programma nazionale di riforma) il Governo ricorda che ha avviato e svilupperà nei prossimi mesi un processo di analisi e razionalizzazione delle tendenze della spesa pubblica per migliorarne l'efficacia, la qualità e l'allocatione delle risorse tra i vari programmi (*spending review*). Dalla revisione dovrà derivare un contributo per garantire la sostenibilità finanziaria degli obiettivi di spesa previsti, assicurare che i risparmi non siano derivanti solo da tagli cosiddetti 'lineari' ed, inoltre, ottimizzare la quantità e qualità dei servizi forniti dalla Pubblica Amministrazione a fronte delle risorse umane e materiali investite, mediante razionalizzazione organizzativa e operativa. I progetti di revisione riguarderanno inizialmente la spesa delle sole Amministrazioni centrali. Nella risoluzione parlamentare approvativa del DEF 2012 (6-00128) n. 3 del 26 aprile 2012 si afferma al riguardo che appare urgente avviare una sistematica attività di revisione della spesa pubblica, nella quale siano coinvolte tutte le amministrazioni centrali e periferiche, che dovrà assicurare che ogni programma sia costantemente oggetto di specifica riconsiderazione allo scopo di elevarne l'efficienza, migliorare la qualità dei servizi e garantire una riduzione della spesa; si afferma altresì che le risorse rivenienti dalla *spending review* debbano essere prioritariamente destinate, fermo restando l'obiettivo del pareggio di bilancio, alla riduzione della pressione fiscale sui redditi da lavoro e da impresa.
- [7] Recante disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.
- [8] Non considerando però, per le sue peculiarità, il Commissario straordinario per la protezione civile, che presenta profili del tutto specifici, che ovviamente non rilevano in questa sede.
- [9] Recante "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.
- [10] *Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della L. 15 marzo 1997, n. 59*. Esso disciplina, fra l'altro, le agenzie fiscali.
- [11] Costituite al momento dalle regioni Lazio, Abruzzo, Molise, Campania e Calabria.
- [12] L.23 dicembre 2009, n.191, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e poliennale dello Stato (legge finanziaria 2010).
- [13] Si rammenta che ai sensi dell'articolo 2, comma 77, della L. 191/2009, una regione è obbligatoriamente assoggettata a piano di rientro in una situazione di disavanzo sanitario tale che comporti, rispetto al finanziamento sanitario ordinario e alle maggiori entrate proprie sanitarie, uno squilibrio economico pari o superiore al 5%, se coperto dalla regione e, qualora la regione non possa farvi fronte, inferiore al 5%. In tal caso, la regione interessata è tenuta a presentare un piano di rientro di durata non superiore al triennio. In caso di riscontro negativo, ovvero in caso di mancata presentazione del piano, il Consiglio dei ministri, in attuazione dell' articolo 120 della Costituzione, nomina il Presidente della regione Commissario *ad acta* per la predisposizione del piano di rientro e per la sua attuazione per l'intera durata del piano stesso (articolo 2, comma 79, della L. 191/2009).
- [14] Con tale sentenza la Consulta ha risolto il conflitto di attribuzioni sollevato da Camera dei deputati, Senato e Presidenza della Repubblica nei confronti della Corte dei Conti, asserendo che la esenzione degli agenti contabili degli organi costituzionali dall'obbligo del rendiconto giudiziale è il riflesso dell'autonomia loro spettante. La questione, ha affermato la Corte, non può risolversi basandosi sul fatto che la Costituzione non introduce alcuna deroga esplicita all'art. 103, poiché esso indica una regola la cui valenza è solo "tendenziale", mentre la giurisdizione dell'organo contabile è da considerarsi limitata da altre norme e principi costituzionali. La Corte ha aggiunto che la disciplina costituzionale relativa all'organizzazione degli organi costituzionali non è affatto compiuta ma va integrata da principi non scritti, manifestandosi in vere e proprie consuetudini costituzionali; ed è indubbio, sempre secondo la Corte, che una consuetudine in tal senso si sia instaurata sin dall'epoca statutaria; consuetudine rilevante anche nell'ordinamento repubblicano, poiché rappresenta il riflesso dell'autonomia spettante alle Camere ex art. 64, la quale si manifesta non solo a livello normativo ma comprende anche il momento applicativo della norma stessa.
- [15] Con la sentenza n. 154 del 1985, la Corte costituzionale ha affermato che i regolamenti parlamentari hanno una "peculiarità e dimensione" che ne impedisce la sindacabilità da parte della Corte costituzionale. Inoltre, la dottrina maggioritaria è concorde nel ritenere che la discussione del bilancio interno rientra negli *interna corporis* anche per il fatto che il Governo non solo non interviene mai nel dibattito ma non è neppure presente ad esso (il posto riservato all'Esecutivo è, in tale circostanza, occupato dai questori che svolgono la relazione introduttiva al bilancio).
- [16] *Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale*.
- [17] Si rammenta che, secondo la definizione recata dall'articolo 3, comma 34, del D.Lgs. n. 163 del 2006 (Codice dei contratti pubblici), la centrale di committenza è un'amministrazione aggiudicatrice che:
- acquista forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici o altri enti aggiudicatori, o
 - aggiudica appalti pubblici o conclude accordi quadro di lavori, forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici o altri enti aggiudicatori.
- [18] Si ricorda che l'articolo 26 della legge n. 488/1999 ha conferito al Ministero dell'economia la competenza - successivamente attribuita dallo stesso Ministero alla CONSIP S.p.A. - a stipulare convenzioni quadro, con le quali l'impresa prescelta, fornitrice di beni e servizi, si impegna ad accettare, sino a concorrenza della quantità massima complessiva stabilita dalla convenzione ed ai prezzi e condizioni ivi previsti, ordinativi di fornitura deliberati dalle amministrazioni dello Stato. In base alla disciplina attualmente vigente, le amministrazioni statali centrali e periferiche hanno l'obbligo di approvvigionarsi utilizzando le convenzioni quadro stipulate dalla CONSIP; per le restanti amministrazioni pubbliche, tra le quali gli enti territoriali, è prevista soltanto una facoltà di ricorrere alle convenzioni CONSIP o alle convenzioni stipulate dalle centrali regionali di acquisto; esse hanno comunque l'obbligo di utilizzarne i parametri di prezzo-qualità come limiti massimi per la stipula dei contratti.

- [19] *Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti.*
- [20] L'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, come modificato dalla riforma del Titolo V del 2001, prevede un potere sostitutivo del Governo nei confronti di regioni ed enti locali in gravi casi di inadempienza (mancato rispetto di norme internazionali o comunitarie) oppure qualora sia in pericolo la sicurezza pubblica, od ancora quando, in generale, lo richiedano la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica del Paese. Il dettato costituzionale è stato attuato dall'articolo 8 della legge 131/2003 che disciplina l'esercizio del potere sostitutivo del Governo. Questo, nei casi di cui sopra, in primo luogo assegna all'ente inadempiente un congruo termine per adottare i provvedimenti necessari e, decorso inutilmente tale termine, può scegliere tra due opzioni: adotta direttamente i provvedimenti necessari, oppure nomina un apposito commissario *ad acta*. La procedura di decisione, identica nei due casi, prevede la deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito l'organo interessato, su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei Ministri.
- [21] La Concessionaria servizi informatici pubblici - CONSIP S.p.A. è stata istituita in base a quanto previsto dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 414 del 1997. La società –interamente posseduta dal MEF- oltre a gestire le attività informatiche dell'Amministrazione statale in materia finanziaria e contabile è la struttura di servizio per gli acquisti centralizzati di beni e servizi della P.A., in virtù dei compiti ad essa conferiti dal combinato disposto di una serie di norme quali l'articolo 26 della legge n. 488/1999 e l'articolo 58 della legge 388/2000.
- [22] Le tipologie di beni e servizi per le quali vi è l'obbligo di aderire alle convenzioni CONSIP sono state individuate da ultimo con il D.M. 15 marzo 2012, pubblicato in G.U. n. 123 del 28 maggio 2012. Tali tipologie sono: 1)Arredi per ufficio; 2)Carburanti da autotrazione (specificamente: carburanti in rete ed extrarete, buoni carburante e *fuel card*); 3)Macchine per ufficio e prodotti hardware (specificamente: fotocopiatrici multifunzione, in acquisto e noleggio, personal computer, desktop e portatili, *server entry* e *midrange*, stampanti); 4)Noleggio e acquisto di autoveicoli; 5)Servizio di buoni pasto; 6)Servizi di telefonia fissa; 7)Servizi di telefonia mobile; 8)Apparati e servizi di telefonia e trasmissione dati (reti locali, centrali telefoniche).
- [23] L'articolo 1, comma 2 del D.Lgs. n. 165/2001 definisce amministrazioni pubbliche tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo di riforma dell'organizzazione del Governo, D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 300.
- [24] Le convenzioni quadro stipulate dalle centrali regionali soggiacciono comunque al "tetto" di prezzo fissato dalle convenzioni quadro Consip stipulate in ordine alla stessa tipologia di beni e servizi. Qualora invece Consip, per quella stessa tipologia di bene e servizio, non abbia stipulato convenzioni quadro, le regioni fisseranno tale "tetto".
- [25] Quelle di cui all'articolo 1, comma 1, lettera z), del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82.
- [26] D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207 "Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE».
- [27] Si ricorda che nell'ambito degli appalti pubblici, disciplinati del Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. n. 163/2006), si distinguono i contratti «sopra soglia» e «sotto soglia», a seconda che abbiano ad oggetto affidamenti, rispettivamente, di importo superiore, ovvero inferiore a determinati valori (cd. *soglie comunitarie*). Agli appalti «sopra soglia» si applicano *tout court* le direttive comunitarie, in particolare, la direttiva 2004/18/CE e la Direttiva 2004/17/CE e la citata normativa nazionale di recepimento, mentre gli appalti «sotto soglia» trovano la loro specifica disciplina negli articoli da 121 a 124 del Codice dei Contratti pubblici.
- [28] D.P.R. 4 aprile 2002, n. 101 "Regolamento recante criteri e modalità per l'espletamento da parte delle amministrazioni pubbliche di procedure telematiche di acquisto per l'approvvigionamento di beni e servizi".
- [29] <http://www.consip.it/on-line/Home/Attivitaerisultati/Acquistiinrete.html>
- [30] Le centrali di committenza regionali sono amministrazioni aggiudicatrici (ai sensi dell'art. 3, comma 34, del D.Lgs. 163/2006) che hanno il compito di stipulare convenzioni per l'acquisto di beni e servizi a favore di tutte le amministrazioni locali e delle A.S.L. presenti nel territorio. La L. 296/2006 (finanziaria 2007) ha previsto il cosiddetto "sistema a rete" costituito dalle Centrali Regionali e dalla Consip Spa "per gestire su basi condivise l'approccio ai processi di razionalizzazione e centralizzazione degli acquisti pubblici nel più ampio contesto del Sistema Nazionale di e-Procurement" (cfr. comunicato stampa dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici del 5 marzo 2010). Per approfondimenti si rinvia a F. Di Lascio, Le centrali di committenza regionali (www.astrid-online.it/Outsourcin/Note-e-con/Di-Lascio_contributo-Gruppo-ASTRID_19_04_10.pdf) e G. Squillace, Le Centrali di acquisto regionali dopo il regolamento appalti (www.leggioggi.it/2011/04/04/le-centrali-di-acquisto-regionali-dopo-il-regolamento-appalti/).
- [31] D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, *Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.
- [32] Decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 177 "Riorganizzazione del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, a norma dell'articolo 144 della legge 18 giugno 2009, n. 69".
- [33] Il contributo è determinato nella misura seguente:
- a) per i contratti esecutivi di accordi o contratti quadro di acquisizione di beni e servizi informatici e telematici, il cui corrispettivo non sia superiore a un milione di euro: 8 per mille del valore del contratto esecutivo sottoscritto;
 - b) per i contratti esecutivi di accordi o contratti quadro di acquisizione di beni e servizi informatici e telematici, il cui corrispettivo sia superiore a un milione di euro: 5 per mille del valore del contratto esecutivo sottoscritto;
 - c) per gli atti aggiuntivi a contratti esecutivi: 3 per mille sull'incremento tra il valore del contratto esecutivo ed il valore dell'atto aggiuntivo.

- [34] Disciplinato dall'articolo 59 del Codice.
- [35] Ai sensi dell'articolo 60 del Codice.
- [36] Si ricorda che il Regolamento di attuazione ed esecuzione del Codice dei contratti pubblici è stato recentemente novellato con decreto-legge: si ricordano, a titolo di esempio, l'articolo 20, comma 3, del D.L. 5/2012 recante disposizioni in materia di semplificazione e sviluppo e l'articolo 4, comma 15, del D.L. 70/2011 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia).
- [37] http://www.giustiziamministrativa.it/adunanza_plenaria/librocds/2011/2011AP_n_13_del_2011_ord.htm
- [38] Convertito con modificazioni dalla legge n. 2/2009.
- [39] L'estensione della disciplina sui crediti d'impresa ai crediti vantati dalle imprese verso le PP.AA. per lavori pubblici è stata introdotta nel nostro ordinamento dalla legge n. 109/1994, legge quadro in materia di lavori pubblici (cd. legge Merloni), successivamente abrogata dal citato D.Lgs. n. 163/2006 e dal relativo regolamento di attuazione (D.P.R. n. 554/1999).
- [40] Si ricorda che il meccanismo della certificazione dei crediti, originariamente introdotto per il solo anno 2009, è stato dapprima esteso al 2010 dall'articolo 1, comma 16, del D.L. n. 194/2009 e poi reso permanente dall'articolo 31, comma 1-ter, del D.L. n. 78/2010. La disciplina è stata successivamente rivista ed integrata dall'art. 13, comma 1, L. 12 novembre 2011, n. 183 (legge di stabilità 2012), che ha sostituito l'originario comma 3-bis con gli attuali commi 3-bis e 3-ter, a decorrere dal 1° gennaio 2012.
- [41] In linea generale, si ricorda che la cessione del credito è un negozio giuridico bilaterale con cui si trasmette un diritto ad un altro soggetto che subentra nel rapporto obbligatorio. La cessione può essere "pro soluto", quando il cedente non deve rispondere dell'eventuale inadempienza (solvibilità) del debitore e garantisce solamente dell'esistenza del credito, ovvero "pro solvendo", quando invece il cedente risponde dell'eventuale inadempienza del debitore.
- Ai sensi dell'art. 1260 del Codice civile il creditore può trasferire a titolo oneroso o gratuito il suo credito, anche senza il consenso del debitore, purché il credito non abbia carattere strettamente personale o il trasferimento non sia vietato dalla legge. Le parti possono escludere la cedibilità del credito, ma il patto non è opponibile al cessionario, se non si prova che egli lo conosceva al tempo della cessione. Ai sensi dell'art. 1263 del C.C. per effetto della cessione, il credito è trasferito al cessionario con i privilegi, con le garanzie personali e reali e con gli altri accessori.
- [42] La certificazione del credito costituisce idoneo titolo giuridico ai fini della cessione di questo. La cessione la cessione del credito deve avvenire nel rispetto delle forme previste dall'art. 117, D.Lgs. n. 163/2003, Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.
- [43] D.P.R. 26 agosto 1993, n. 412, *Regolamento recante norme per la progettazione, l'installazione, l'esercizio e la manutenzione degli impianti termici degli edifici ai fini del contenimento dei consumi di energia, in attuazione dell'art. 4, comma 4, della L. 9 gennaio 1991, n. 10.*
- [44] D.Lgs. 30 maggio 2008, n. 115, *Attuazione della direttiva 2006/32/CE relativa all'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici e abrogazione della direttiva 93/76/CEE.*
- [45] D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.*
- [46] L. 9 gennaio 1991, n. 10, *Norme per l'attuazione del Piano energetico nazionale in materia di uso razionale dell'energia, di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili di energia.*
- [47] *Regolamento recante norme per la progettazione, l'installazione, l'esercizio e la manutenzione degli impianti termici degli edifici ai fini del contenimento dei consumi di energia, in attuazione dell'art. 4, comma 4, della L. 9 gennaio 1991, n. 10.*
- [48] D.L. 6 luglio 2011, n. 98, recante disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 15 luglio 2011, n. 111.
- [49] La Commissione quantifica il risparmio necessario in 368 milioni di tonnellate di petrolio equivalente (Mtep) rispetto a un consumo previsto per il 2020 di 1842 Mtep.
- [50] Si ricorda che la direttiva 2006/32/CE stabilisce per gli Stati membri, entro il 2016, un obiettivo nazionale indicativo globale di risparmio energetico pari al 9% tramite servizi energetici e altre misure di miglioramento dell'efficienza energetica.
- [51] *Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a norma dell'articolo 11 della L. 15 marzo 1997, n. 59.*
- [52] In particolare, il Rapporto, elaborato dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, sentita la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica: a) esamina, per i principali settori e programmi di spesa, l'evoluzione e la composizione della spesa identificando le eventuali aree di inefficienza e di inefficacia, anche attraverso la valutazione dei risultati storici ottenuti; propone gli indicatori di risultato da adottare; b) fornisce la base analitica per la definizione e il monitoraggio degli indicatori verificabili ex post, utilizzati al fine di valutare il conseguimento degli obiettivi di ciascuna amministrazione e accrescere la qualità dei servizi pubblici; c) suggerisce possibili riallocazioni della spesa, liberando risorse da destinare ai diversi settori di spesa e ad iniziative considerate prioritarie; d) fornisce la base analitica per la programmazione su base triennale delle iniziative e delle risorse su obiettivi verificabili, anche basandosi sul controllo di gestione dei risultati. Il Rapporto dovrà essere predisposto ogni tre anni a partire da quello successivo all'istituzione della banca dati di cui all'articolo 13 della legge di contabilità. Si segnala peraltro che il DEF 2012 afferma che tale rapporto sarà prodotto entro il 20 luglio 2012. In base, invece, a quanto disposto dal D.Lgs. 123/11 il Rapporto dovrà essere trasmesso al Parlamento, ai fini dell'espressione dei pareri delle commissioni competenti, entro il 30 settembre.
- [53] Nell'ambito dei nuclei possono essere costituiti appositi gruppi di lavoro a cui possono partecipare anche rappresentanti di altre amministrazioni o istituzioni pubbliche, nonché professori universitari e altri soggetti con comprovata competenza in materia di economia e finanza pubblica, senza diritto a compensi, per affrontare tematiche specifiche relative all'elaborazione e affinamento di metodologie di previsione della spesa e del fabbisogno

associato ai programmi di spesa e di valutazione dei relativi obiettivi. I nuclei possono effettuare audizioni di esperti e di esponenti dei settori della società civile interessati all'attività delle amministrazioni.

- [54] Recante *disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.*
- [55] Per quanto concerne il concetto di "fabbisogni standard" dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali che dovrebbero essere definiti con la *spending review* in base alla normativa richiamata, si ricorda che, secondo la definizione contenuta nella legge n. 42 del 2009 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale), il fabbisogno *standard* "valorizzando l'efficienza e l'efficacia, costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica". Sulla base di tale indicazione legislativa, il fabbisogno *standard* si configura come un parametro di riferimento per determinare il livello ottimale di un servizio da valutare a costi *standard*.
- [56] Il sistema statistico nazionale (SISTAN) è la rete di soggetti pubblici e privati che fornisce l'informazione statistica ufficiale.
- [57] Recante *ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.*
- [58] *Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza.*
- [59] Si segnala che tale ultima disposizione del D.L. n. 138/01 appare di tenore analogo a quella, sopra illustrata, introdotta dall'articolo 9 del decreto-legge n. 98 del 2011, che ha disposto, sempre a decorrere dall'anno 2012, l'avvio di un ciclo di analisi e valutazione della spesa - sulla base di un atto di indirizzo del Ministro dell'economia emanato d'intesa con i Ministeri interessati - diretto in questo caso alla definizione dei "fabbisogni standard" dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali.
- [60] D.L. n. 98 del 6 luglio 2011, recante "*Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*" convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 111/2011.
- [61] La Concessionaria servizi informatici pubblici - CONSIP S.p.A. è stata istituita in base a quanto previsto dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 414 del 1997. Tale società - il cui capitale è interamente posseduto dal Ministero dell'economia e finanze - oltre a gestire le attività informatiche dell'Amministrazione statale in materia finanziaria e contabile è la struttura di servizio per gli acquisti centralizzati di beni e servizi della P.A., in virtù dei compiti ad essa conferiti dal combinato disposto di una serie di norme quali l'articolo 26 della legge n. 488/1999 e l'articolo 58 della legge 388/2000.
- [62] Ai sensi del Codice degli Appalti, il «sistema dinamico di acquisizione» è un processo di acquisizione interamente elettronico, per acquisti di uso corrente, le cui caratteristiche generalmente disponibili sul mercato soddisfano le esigenze di una stazione appaltante, limitato nel tempo e aperto per tutta la sua durata a qualsivoglia operatore economico che soddisfi i criteri di selezione e che abbia presentato un'offerta indicativa conforme al capitolato d'onere.
- [63] Pubblicato in G.U. n. 123 del 28 maggio 2012. Tali tipologie sono:
- 1) Arredi per ufficio;
 - 2) Carburanti da autotrazione (specificamente: carburanti in rete ed extrarete, buoni carburante e fuel card);
 - 3) Macchine per ufficio e prodotti hardware (specificamente: fotocopiatrici multifunzione, in acquisto e noleggio, personal computer, desktop e portatili, server entry e midrange, stampanti);
 - 4) Noleggio e acquisto di autoveicoli;
 - 5) Servizio di buoni pasto;
 - 6) Servizi di telefonia fissa;
 - 7) Servizi di telefonia mobile;
 - 8) Apparati e servizi di telefonia e trasmissione dati (specificamente reti locali, centrali telefoniche).
- [64] Si ricorda che nell'ambito degli appalti pubblici, disciplinati del Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. n. 163/2006), si distinguono i contratti «sopra soglia» e «sotto soglia», a seconda che abbiano ad oggetto affidamenti, rispettivamente, di importo superiore, ovvero inferiore a determinati valori (cd. *soglie comunitarie*). Agli appalti «sopra soglia» si applicano *tout court* le direttive comunitarie, in particolare, la direttiva 2004/18/CE e la Direttiva 2004/17/CE e la citata normativa nazionale di recepimento, mentre gli appalti «sotto soglia» trovano la loro specifica disciplina negli articoli da 121 a 124 del Codice dei Contratti pubblici.
- [65] Il portale degli acquisti in rete si trova al seguente indirizzo:
http://www.acquistinretepa.it/portal/page?_pageid=173,1&_dad=portal&_schema=PORTAL&firsttab=home;
- [66] Tale obbligo decorre dal 1° luglio 2007.
- [67] Ai sensi del comma 3 della disposizione citata per "amministrazioni pubbliche" si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.
- [68] Si ricorda che l'articolo 26 della legge n. 488/1999 esclude dall'applicazione della norma i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti e i comuni montani con popolazione fino a 5.000 abitanti. Tale esclusione è stata implicitamente superata da quanto disposto nell'articolo 1, comma 449 della legge n. 296/2006, il quale assoggetta alla facoltà di ricorrere alle convenzioni quadro Consip, ovvero all'obbligo di seguirne i parametri prezzo qualità tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1 del D.Lgs. 165/2001, dunque, come già detto, anche gli enti territoriali.
- [69] Tra le principali linee di intervento, l'Accordo prevede:
- implementazione della rete delle centrali di acquisto: attraverso il trasferimento di know-how, la collaborazione strategica e lo sviluppo di iniziative comuni che prevedano, in particolare, la partnership tra le centrali di acquisto già realizzate e quelle in fase di avvio;

- interoperabilità tra le piattaforme di acquisto: tramite la definizione di un linguaggio comune a tutta la rete in termini di codifiche e di standard. Viene inoltre indirizzata la possibilità di utilizzo in ASP delle piattaforme già realizzate da parte di quelle centrali che decidono di non dotarsi di piattaforme autonome;
- sinergie tra i sistemi di acquisto: attraverso la promozione e la diffusione delle piattaforme già funzionanti e consolidate come il Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione;
- gestione della domanda: con la realizzazione di sinergie e *benchmark* al fine di individuare in maniera più puntuale i fabbisogni delle Amministrazioni;
- rapporti con le imprese: mediante l'individuazione di adeguati strumenti informativi e tramite la definizione di procedure standard di abilitazione al fine di favorire l'accesso dei fornitori al mercato della domanda pubblica;
- costituzione di un portale di servizio per le P.A.: realizzare sinergie tra gli strumenti già operanti e gestire un luogo di comunicazione e di incontro tra tutte le realtà attive a livello nazionale e regionale.

[70] Sono le amministrazioni centrali di cui all'articolo 1, comma 1, lettera z), del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e dunque: le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le istituzioni universitarie, gli enti pubblici non economici nazionali, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), le agenzie di cui al D.Lgs. n. 300/1999.

[71] Si ricorda che ai sensi del citato Codice degli appalti pubblici (articolo 3, comma 25 del decreto legislativo 163/2006), sono "soggetti aggiudicatori" i seguenti soggetti: le amministrazioni dello Stato; gli enti pubblici territoriali; gli altri enti pubblici non economici; gli organismi di diritto pubblico; le associazioni, unioni, consorzi, comunque denominati, costituiti da detti soggetti.

[72] L'individuazione avviene sulla base dei prospetti redatti annualmente dalle citate amministrazioni e contenenti i dati di previsione annuale dei fabbisogni di beni e servizi per il cui acquisto si applica la disciplina prevista nel codice degli appalti. La previsione di tali prospetti è contenuta nell'articolo 2, comma 569 della legge n. 244/2007.

[73] L'Accordo Quadro è uno strumento di contrattazione, introdotto dal Codice degli Appalti (D.Lgs. n. 163/2006, artt. 3 e 59) che stabilisce le regole relative ad appalti da aggiudicare durante un periodo di massimo quattro anni. Può essere concluso tra una o più Amministrazioni aggiudicatrici e uno o più operatori economici. Nell'ambito del Programma per la razionalizzazione degli acquisti nella P.A., l'Accordo viene stipulato tra Consip - per conto del Ministero dell'Economia e delle Finanze - e più di un operatore economico. Saranno poi le Amministrazioni, attraverso la contrattazione di "Appalti Specifici", a negoziare i singoli contratti personalizzabili in base delle proprie esigenze.

La procedura di espletamento della contrattazione attraverso Accordo Quadro, prevede 2 fasi: la prima tra Consip e il mercato della fornitura; la seconda tra le singole Amministrazioni e le imprese aggiudicatarie dell'Accordo Quadro.

[74] Il D.M. 12 febbraio 2009, in attuazione dell'articolo 2, comma 574 della legge n. 244/2007 ha individuato le seguenti tipologie di beni e di servizi per le quali le suddette amministrazioni statali sono tenute a ricorrere alla CONSIP S.p.A. in qualità di stazione appaltante ai fini, rispettivamente, dell'espletamento dell'appalto e della conclusione dell'accordo quadro, anche con l'utilizzo dei sistemi telematici:

- 1) carburanti avio - gara su delega;
- 2) ristorazione collettiva - accordo quadro;
- 3) trasferte di lavoro - accordo quadro.

Con specifico riguardo alle tipologie di beni e di servizi per le quali si prevede da parte di CONSIP S.p.A. l'espletamento di una procedura di gara su delega, le amministrazioni statali forniscono al Ministero dell'economia e delle finanze le schede di dettaglio in tempo utile per lo svolgimento delle relative procedure di gara e comunque conformemente alle modalità e ai tempi resi noti mediante pubblicazione sul portale degli acquisti in rete MEF-CONSIP S.p.A.

[75] Si tratta delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, D. Lgs. n. 165/2001.

[76] D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, "*Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e lo sviluppo*", convertito con modificazioni.

[77] Si ricorda che, ai sensi dell'articolo 3, comma 34 del Codice dei contratti pubblici, D.Lgs. n. 163/2006, la «centrale di committenza» è un'amministrazione aggiudicatrice che: acquista forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici o altri enti aggiudicatori, o aggiudica appalti pubblici o conclude accordi quadro di lavori, forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici o altri enti aggiudicatori.

[78] Si tratta delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, D.Lgs. n. 165/2001.

[79] In sede di prima applicazione, il prospetto doveva essere trasmesso al Ministero dell'economia e finanze entro il 28 febbraio 2008.

[80] Schema e modalità sono stati pubblicati sul Portale nel gennaio 2008.