

# Camera dei deputati

XVI LEGISLATURA

## Documentazione per l'esame di Progetti di legge

Disposizioni urgenti per la revisione della spesa  
pubblica con invarianza  
dei servizi ai cittadini

D.L. 95/2012 – A.C. 5389

*Schede di lettura*

n. 672

Parte I

Tomo 1

31 luglio 2012

---

Servizio responsabile:

**SERVIZIO STUDI – Dipartimento Bilancio**

☎ 066760-9932 – ✉ [st\\_bilancio@camera.it](mailto:st_bilancio@camera.it)

Hanno partecipato alla redazione del *dossier* i seguenti Servizi e Uffici:

**SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO**

*Nota di verifica - dossier n. 445*

☎ 066760-2174 / 066760-9455 – ✉ [bs\\_segreteria@camera.it](mailto:bs_segreteria@camera.it)

**SERVIZIO COMMISSIONI – Segreteria V Commissione**

☎ 066760-3545 / 066760-3685 – ✉ [com\\_bilancio@camera.it](mailto:com_bilancio@camera.it)

**SEGRETERIA GENERALE – Ufficio Rapporti con l'Unione europea**

☎ 066760-2145 – ✉ [cd RUE@camera.it](mailto:cd RUE@camera.it)

- *La nota di sintesi (riportata in un fascicolo a parte) e le schede di lettura (Parte I) sono state redatte dal Servizio Studi.*
- *Le parti relative ai profili di carattere finanziario (Parte II) sono state curate dal Servizio Bilancio dello Stato, nonché dalla Segreteria della V Commissione per quanto concerne le coperture.*
- *Le parti relative ai documenti all'esame delle istituzioni dell'Unione europea e alle procedure di contenzioso sono state curate dall'Ufficio rapporti con l'Unione europea.*

---

**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: D12095s1.doc*

**I N D I C E**  
**(Parte I, Tomo 1)**

## SCHEDE DI LETTURA

- Articolo 1, comma 3, del disegno di legge di conversione (*Decorrenza dello sconto a carico dei farmacisti e delle aziende farmaceutiche*)..... 3
- Articolo 1, commi 1, 2 e 2-bis (*Conseguenze per violazione degli obblighi di procedere ad acquisti centralizzati e divieto di discriminazione delle PMI nella partecipazione alle gare*) 4
- Articolo 1, commi 4-6 e commi 17-18 (*Mercato elettronico della P.A. e sviluppo del sistema di acquisti di e-procurement*)..... 10
- Articolo 1, commi 7-9 (*Obbligo per le P.A. di ricorrere a CONSIP per gli acquisti energetici e di telefonia*)..... 14
- Articolo 1, comma 3 e commi 10-16-bis (*Disposizioni varie in materia di convenzioni quadro Consip*)18
- Articolo 1, commi 19-20 (*Programma per l'efficiamento delle procedure di dismissione dei beni mobili*)..... 24
- Articolo 1, commi 21-22 (*Riduzione delle spese di acquisto di beni e servizi da parte dei Ministeri*)27
- Articolo 1, commi 23-24 (*Estensione dei compiti dei dirigenti degli uffici dirigenziali generali delle Amministrazioni Pubbliche - Modifiche all'articolo 16 D.Lgs. n. 165/2001*). 33
- Articolo 1, comma 25 (*Attribuzione al Dipartimento amministrazione generale del MEF della competenza in materia di approvvigionamento di beni e servizi*)..... 36
- Articolo 1, comma 26 (*Riduzione delle spese per intercettazioni*)..... 37
- Articolo 1, comma 26-bis (*Riduzione del 10% dei costi unitari di manutenzione di beni e servizi, hardware e software, praticati da fornitori terzi*)..... 40
- Articolo 1, comma 26-ter (*Interventi conservativi volontari sui beni culturali*)42
- Articolo 2, commi 1-2 e 5-20-bis (*Riduzione delle dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni*)..... 47
- Articolo 2, comma 3 (*Personale militare*)..... 64
- Articolo 2, comma 4 (*Comparto scuola e AFAM*)..... 68

- Articolo 2, comma 20-ter (*Rinnovo dei collegi dei revisori dei conti delle agenzie fiscali*) 71
- Articolo 2, commi 20-quater e 20-quinquies (*Compensi degli amministratori con deleghe e dei dipendenti di società controllate da amministrazioni pubbliche*)..... 72
- Articolo 3, commi 1-10 e 12-18 (*Razionalizzazione del patrimonio pubblico e riduzione dei costi per locazioni passive*)..... 77
- Articolo 3, comma 11 (*Modifiche alla disciplina sulle alienazioni immobili difesa*)88
- Articolo 3, comma 11-bis (*Dismissioni immobiliari degli enti previdenziali*)90
- Articolo 3, comma 19 (*Proroga ICI rurale*)..... 92
- Articolo 3, comma 19-bis (*Trasferimento dell'Arsenale di Venezia al Comune di Venezia*) 93
- Articolo 3-bis (*Credito d'imposta e finanziamenti bancari agevolati per la ricostruzione*) 95
- Articolo 4, commi 1-3, 3-sexies e 4-5 (*Scioglimento o vendita delle società in house che svolgono servizi nei confronti della sola P.A. e composizione dei consigli di amministrazione delle società pubbliche*)..... 101
- Articolo 4, commi 3-bis – 3-quinquies (*Affidamento a Sogei delle attività informatiche per la P.A. di Consip e ruolo di Consip per l'Agenzia per l'Italia digitale*)..... 112
- Articolo 4, commi 6-8-bis (*Modalità di acquisizione dei servizi strumentali all'attività delle P.A. e rispetto delle procedure concorrenziali del Codice appalti*)..... 120
- Articolo 4 comma 6-bis (*FORMEZ*)..... 126
- Articolo 4, commi 9-13 (*Vincoli alle assunzioni per le società pubbliche*). 127
- Articolo 4, comma 14 (*Nullità di clausole contrattuali tra società a partecipazione pubblica e amministrazioni statali*)..... 130
- Articolo 5, comma 1 (*Percentuale di aggio sulle somme riscosse dalle Società agenti del servizio nazionale della riscossione*)..... 132
- Articolo 5, commi 2-4 (*Limiti all'acquisto di autovetture e limiti all' utilizzo auto di rappresentanza*) 135
- Articolo 5, comma 5 (*Restituzione del personale adibito alle mansioni di autista alle P.A. di appartenenza*)..... 139
- Articolo 5, comma 6 (*Principio di coordinamento della finanza pubblica*). 142
- Articolo 5, comma 7 (*Limite alla spesa per buoni pasto*)..... 144
- Articolo 5, comma 8 (*Ferie, riposi, permessi*)..... 145
- Articolo 5, comma 9 (*Divieto consulenze a ex dipendenti in quiescenza*)146

- *Articolo 5, commi 10 e 10-bis (Razionalizzazione dei servizi di pagamento delle retribuzioni dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche)*..... 147
- *Articolo 5, comma 10-ter (Trattamento economico di docenti e ricercatori universitari rientrati nei ruoli)*..... 150
- *Articolo 5, commi 11-11-sexies (Valutazione dei dipendenti pubblici)*..... 151
- *Articolo 5, comma 12 (Funzionamento CIVIT)*..... 155
- *Articolo 5, comma 13 (Soppressione della vice-dirigenza nella P.A.)*..... 157
- *Articolo 5, comma 14 (Riduzione dei compensi ai componenti degli organi delle Autorità portuali)* 158
- *Articolo 5, comma 14-bis (Disposizioni in materia di Banca d'Italia)*..... 161
- *Articolo 6, commi 1-16 (Rafforzamento della funzione statistica e del monitoraggio dei conti pubblici)*163
- *Articolo 6, comma 15-bis (Spettanze per i comuni)*..... 174
- *Articolo 6, comma 17 (Fondo svalutazione crediti degli enti locali)*..... 176
- *Articolo 6, comma 18 (Proroga dei termini per il pagamento dei crediti connessi a transazioni commerciali per l'acquisizione di servizi e forniture)*..... 178
- *Articolo 6, comma 19 (Approvazione di convenzioni per lo svolgimento di servizi di navigazione marittima)*..... 180
- *Articolo 6, comma 20 (Ambiti territoriali scolastici e revisori dei conti)*..... 185
- *Articolo 7, commi 1-4 (Contenimento delle spese di funzionamento e soppressione di strutture di missione presso la Presidenza del Consiglio)*..... 188
- *Articolo 7, commi 5-6 (Agenzia Industrie Difesa e Professionalizzazione forze armate)* 194
- *Articolo 7, comma 7 (Riduzione autorizzazione di spesa corsi formazione forze armate)* 196
- *Articolo 7, commi 8-9 (Riduzione dei Fondi di cui all'art. 616 e all'art. 613 del Codice dell'Ordinamento Militare)*..... 197

- Articolo 7, comma 10 (*Modifiche al Codice dell'Ordinamento Militare*)..... 199
- Articolo 7, comma 11 (*Riduzione di contributi all'emittenza radio televisiva*)200
- Articolo 7, commi 12-15 (*Riduzione della spesa dei Ministeri*)..... 201
- Articolo 7, comma 16 (*Riduzione Fondo per la compensazione degli effetti finanziari*) 205
- Articolo 7, comma 17 (*Riduzione Fondo interventi strutturali politica economica - FISPE*) 207
- Articolo 7, comma 18 (*Riduzione Fondo per spese urgenti ed indifferibili*)208
- Articolo 7, comma 19 (*Riduzione Fondo per il finanziamento delle missioni di pace*) 211
- Articolo 7, commi 20-21 (*Modifica al finanziamento del Fondo per la ricostruzione delle aree colpite dal sisma in Emilia, Lombardia e Veneto*)..... 212
- Articolo 7, comma 21-bis (*Proroga sospensione adempimenti degli uffici finanziari con sede nelle zone colpite dal sisma del 20 e 29 maggio 2012* )..... 215
- Articolo 7, comma 22 (*Accesso del CED del Ministero dell'interno*)..... 217
- Articolo 7, comma 23 (*Riduzione del Fondo speciale di conto capitale - Tabella B*) 218
- Articolo 7, commi 24-25 (*Annullamento accordo di programma Laboratorio Tipologico nazionale*) 220
- Articolo 7, comma 26 (*Revisione della spesa del Ministero infrastrutture e trasporti*) 221
- Articolo 7, comma 26-bis (*Aero Club d'Italia*)..... 224
- Articolo 7, commi 27-32 (*Dematerializzazione di procedure in materia di istruzione, università e ricerca*)..... 225
- Articolo 7, commi 33-36 (*Inclusione delle scuole statali nel sistema di tesoreria unica*) 227
- Articolo 7, commi 37, 37-bis, 37-ter e 38 (*Fondi per l'istruzione e supplenze brevi*) 231
- Articolo 7, commi 39-40 (*Soppressione di contabilità speciali scolastiche*)238
- Articolo 7, comma 41 (*Spese per il servizio di mensa scolastica*)..... 241
- Articolo 7, comma 42 (*Contribuzione studentesca universitaria*)..... 243

- Articolo 7, comma 42-bis (*Accorpamento di consorzi interuniversitari*).... 248
- Articolo 7, comma 42-ter (*Prorogatio del mandato dei rettori universitari*)250
- Articolo 8, comma 1 (*Iniziativa per la riduzione della spesa degli enti pubblici non territoriali*)252
- Articolo 8, comma 2 (*Riduzione della spesa da parte dell'INPS*)..... 254
- Articolo 8, comma 3 (*Riduzione spesa consumi intermedi di enti e organismi pubblici*) 255
- Articolo 8, comma 3-bis (*Adeguamento sanzioni comminate dalla Commissione di garanzia dell'attuazione legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali*)..... 256
- Articolo 8, commi 4 e 4-bis (*Riduzione dei trasferimenti statali agli enti di ricerca*) 260
- Articolo 8, comma 4-ter (*Ente Nazionale di Previdenza e Assistenza della Professione Infermieristica - ENPAPI*)..... 266
- Articolo 9 (*Razionalizzazione amministrativa, divieto di istituzione e soppressione di enti, agenzie e organismi*)..... 269
- Articolo 10 (*Riorganizzazione della presenza dello Stato sul territorio: funzioni delle Prefetture*) 274
- Articolo 11, comma 1 (*Riforma sistema reclutamento dirigenti e funzionari pubblici*) 278
- Articolo 11, comma 2 (*Riordino scuole militari*)..... 281
- Articolo 12, commi 1-6 (*Soppressione Istituto Nazionale di Ricerca per gli Alimenti e la Nutrizione*)282
- Articolo 12, commi 7-18 (*Disposizioni per il riordino di AGEA*)..... 285
- Articolo 12, comma 18-bis (*Soppressione di Buonitalia SpA*)..... 292
- Articolo 12, comma 19 (*Attività di proposta del Commissario straordinario (D.L. 52) in tema di riordino, soppressione e trasformazione di enti*)..... 297
- Articolo 12, comma 20 (*Trasferimento attività organi collegiali PA in regime di proroga*) 299
- Articolo 12, commi 21-22 (*Organismo di indirizzo - ODI*)..... 301
- Articolo 12, comma 23 (*Commissione scientifica CITES*)..... 302
- Articolo 12, commi 24-30 (*Messa in liquidazione di ARCUS S.p.A. e quota del 3% del Fondo infrastrutture ferroviarie e stradali destinata ai beni e alle attività culturali*)304

- Articolo 12, commi 31-38 (*Fondazione Centro sperimentale di cinematografia e Istituto centrale per i beni sonori e audiovisivi e istituzione Centro sperimentale di cinematografia*)311
- Articolo 12, commi 39-40 (*Durata degli incarichi dei commissari liquidatori di enti pubblici*) 312
- Articolo 12, commi 41-48 (*Ente nazionale per il microcredito*)..... 314
- Articolo 12, commi 49-58 (*Soppressione Associazione italiana di studi cooperativi Luigi Luzzatti*) 315
- Articolo 12, commi 59-70 (*Soppressione Fondazione Valore Italia*)..... 318
- Articolo 12, commi 71-74 (*Promuovi Italia S.p.a*)..... 322
- Articolo 12, commi 75-77 (*Carattere monocratico dell'incarico di commissario per la gestione/liquidazione di società cooperative*)..... 325
- Articolo 12, commi 78-79 (*Proroga termini riguardanti l'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali*)..... 328
- Articolo 12, comma 80 (*Sanzioni in materia di contratti di autotrasporto*). 331
- Articolo 12, commi 81-86 (*Comitato centrale per l'Albo nazionale autotrasportatori*)336
- Articolo 12, comma 87 (*Commissario ad acta per approvazione bilancio chiusura INPDAP*) 339
- Articolo 12, comma 88 (*Requisiti pensionistici*)..... 340
- Articolo 12, comma 89 (*Proroga del Comitato amministratore FONDINPS*)342
- Articolo 12, comma 90 (*ISFOL*)..... 343
- Articolo 12, comma 90-bis (*Mobilità personale CONI servizi S.p.A.*)..... 344

# I N D I C E

## (Parte I, Tomo 2)

### SCHEDE DI LETTURA

- Articolo 13 (*Soppressione dell'ISVAP e istituzione dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni*) 347
- Articolo 14, commi 1-2 (*Limite alle assunzioni per le amministrazioni dello Stato, i Corpi di Polizia e i Vigili del fuoco*)..... 353
- Articolo 14, comma 3 (*Limiti alle assunzioni per le università statali*)..... 356
- Articolo 14, comma 4 (*Limite alle assunzioni per gli enti di ricerca*)..... 361
- Articolo 14, comma 4-bis (*Assunzione di vincitori di concorso da parte di altra P.A.*) 362
- Articolo 14, commi 5 e 5-bis (*Vincoli assunzionali camere di commercio*)364
- Articolo 14, comma 6 (*Limite turn over Segretari comunali e provinciali*). 367
- Articolo 14, commi 7-9 (*Disposizioni generali in materia di assunzioni*).... 368
- Articolo 14, comma 10 (*Transito del personale del Corpo della Guardia di finanza*) 370
- Articolo 14, commi 11 e 12 (*Riduzione del personale del MIUR messo a disposizione del MAE e di quello impegnato presso le scuole all'estero*)..... 371
- Articolo 14, commi 13-15 (*Personale docente inidoneo all'insegnamento e personale docente titolare delle classi di concorso C999 e C555*)..... 373
- Articolo 14, comma 16 (*Aree geografiche con specificità linguistica ai fini dell'applicazione dei parametri per l'assegnazione di dirigenti scolastici*)..... 378
- Articolo 14, commi 17-20, e comma 21 (*Utilizzo dei docenti in esubero*). 380
- Articolo 14, comma 20-bis (*Agevolazioni previdenziale per il personale docente della scuola*) 387
- Articolo 14, comma 22 (*Delega di compiti da parte del dirigente scolastico*)390
- Articolo 14, commi 23-25 (*Riduzione di alcune spese per il personale del Ministero degli Affari esteri*)392
- Articolo 14, comma 26 (*Riduzione del contributo italiano al finanziamento della PESC*) 395
- Articolo 14, comma 27 (*Rimborso alle regioni per visite fiscali personale scolastico*) 396
- Articolo 15, commi 1-11 (*Misure di governo della spesa farmaceutica*)... 398
- Articolo 15, comma 11-bis (*Modalità prescrittive dei farmaci equivalenti*)411
- Articolo 15, commi 12-25 (*Disposizioni urgenti per l'equilibrio del settore sanitario*) 413

- Articolo 16, commi 1-5 (*Concorso delle regioni agli obiettivi di riduzione della spesa*) 436
- Articolo 16, commi 6 e 7 (*Riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio dei comuni e delle province*)..... 443
- Articolo 16, commi 8 e 9 (*Dotazioni organiche degli enti locali e divieto di assunzione per le province*)449
- Articolo 16, comma 10 (*Modifiche alla disciplina della compensazione dei crediti verso la P.A.: mancato pagamento da parte dell'ente locale all'agente della riscossione*)451
- Articolo 16, comma 11 (*Norma interpretativa art. 204 del TUEL sui limiti di indebitamento enti locali*)455
- Articolo 16, comma 12 (*Posticipo dei termini per l'attivazione del Patto di stabilità interno orizzontale nazionale*)..... 456
- Articolo 16, commi 12-bis-12-sexies, (*Contributo per il patto regionalizzato verticale*) 458
- Articolo 16, comma 12-septies (*Anticipo della possibilità di aumento dell'addizionale IRPEF per le regioni sottoposte a piani di stabilizzazione finanziaria*)..... 461
- Articolo 16, comma 12-octies (*Attribuzione al Commissario straordinario del Governo del Comune di Roma del fondo per agevolare i piani di rientro dei comuni*)..... 463
- Articolo 16-bis (*Patto Governo-Regioni per il trasporto pubblico locale*)... 466
- Articolo 17 (*Riordino delle province e loro funzioni*)..... 468
- Articolo 18 (*Istituzione delle Città metropolitane e soppressione delle province del relativo territorio*)483
- Articolo 19 (*Funzioni fondamentali dei comuni e modalità di esercizio associato di funzioni e servizi comunali*)..... 498

- Articolo 20 (*Disposizioni per favorire la fusione di comuni e razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni comunali*)..... 510
- Articolo 21 (*Disposizioni in materia di IVA*)..... 512
- Articolo 22 (*Salvaguardia dei lavoratori dall'incremento dei requisiti di accesso al sistema pensionistico*)..... 516
- Articolo 23, comma 1 (*Misure di sostegno all'autotrasporto*)..... 521
- Articolo 23, comma 2 (*Disposizioni in materia di 5 per mille*)..... 522
- Articolo 23, comma 3 (*Università non statali legalmente riconosciute*).... 526
- Articolo 23, comma 4 (*Fondo di intervento integrativo per la concessione dei prestiti d'onore e l'erogazione delle borse di studio*)..... 527
- Articolo 23, comma 5 (*Gratuità dei libri di testo*)..... 529
- Articolo 23, comma 6 (*Missioni internazionali*)..... 530
- Articolo 23, comma 7 (*Concorso delle Forze armate nel controllo del territorio*) 531
- Articolo 23, comma 8 (*Rifinanziamento del Fondo spese urgenti e indifferibili*) 533
- Articolo 23, commi 9-10 (*Risorse finanziarie per emergenza neve febbraio 2012*) 536
- Articolo 23, comma 10-bis (*Utilizzo disponibilità del Fondo vittime dell'usura per le esigenze da emergenza-neve nelle regioni del Centro-Sud*)..... 538
- Articolo 23, commi 11 e 12 (*Emergenza immigrati dal Nord Africa*)..... 540
- Articolo 23, commi 12-bis e 12-ter (*Disposizioni in materia di ISEE*)..... 545
- Articolo 23, comma 12-quater (*Fondo per la tutela dell'ambiente e la promozione dello sviluppo del territorio*)..... 549
- Articolo 23, comma 12-quinquies (*Incremento del contributo erariale al comune di Roma quale sede della Capitale*)..... 551
- Articolo 23, comma 12-sexies (*Azienda universitaria Policlinico Umberto I*)554
- Articolo 23, comma 12-septies (*Assegnazione di risorse finanziarie nelle zone colpite dal sisma del 2009 in Abruzzo*)..... 555
- Articolo 23, comma 12-octies (*Proroga della sospensione degli adempimenti fiscali, contributivi e assicurativi nell'isola di Lampedusa*)..... 557
- Articolo 23, comma 12-novies (*Contributi per l'Agenzia autonoma per la gestione dell'Albo dei segretari comunali e provinciali*)..... 558
- Articolo 23, comma 12-decies (*Piano di rientro finanziario del comune di Roma*) 560

- Articolo 23, comma 12-undecies (*Trasporto pubblico locale: compensazione degli oneri di servizio pubblico*)..... 562
- Articolo 23, comma 12-duodecies (*Proroghe in materia di ammortizzatori sociali*) 564
- Articolo 23, comma 12-terdecies (*Risorse per il completamento della Piattaforma per la gestione della rete logistica nazionale*)..... 568
- Articolo 23, comma 12-quaterdecies (*Fruibilità di dati geospaziali acquisiti con risorse pubbliche*) 570
- Articolo 23, comma 12-quinquiesdecies (*Sanzioni per pratiche commerciali scorrette*) 572
- Articolo 23, comma 12-sexiesdecies (*Funzioni di catalogazione del Banco Nazionale di prova delle armi*)..... 573
- Articolo 23, commi 12-septiesdecies e 12-duodevicies (*Concorso straordinario per l'assegnazione di nuove sedi farmaceutiche*)..... 576
- Articolo 23, comma 12-undevicies (*Disposizioni concernenti le sedi farmaceutiche in porti, aeroporti, stazioni e aree di servizio*)..... 578
- Articolo 23-bis (*Dismissione e razionalizzazione di partecipazioni societarie dello Stato*) 579
- Articolo 23-ter (*Valorizzazione e dismissione di immobili pubblici*)..... 592
- Articolo 23-ter, comma 1-bis (*Convenzioni cessioni di diritto di proprietà*)605
- Articolo 23-quater, commi 1-8 e 10-12 (*Incorporazione dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato e dell'Agenzia del territorio e soppressione dell'Agenzia per lo sviluppo del settore ippico*)607
- Articolo 23-quater, commi 9 e 9-bis (*Incorporazione dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato e dell'Agenzia del territorio e soppressione dell'Agenzia per lo sviluppo del settore ippico*) 616
- Articolo 23-quinquies, commi 1-6 (*Riduzione delle dotazioni organiche e riordino delle strutture del Ministero dell'economia e delle finanze e delle agenzie fiscali*)..... 618
- Articolo 23-quinquies, commi 7-8 (*Rinnovo dei consiglio di amministrazione della Sogei e della Consip*)..... 624
- Articolo 23- sexies (*Emissione di strumenti finanziari*)..... 627
- Articolo 23-septies (*Condizioni di sottoscrizione*)..... 636
- Articolo 23-octies (*Conformità con la disciplina degli aiuti di Stato*)..... 638
- Articolo 23-novies (*Procedura di valutazione*)..... 642
- Articolo 23-decies (*Caratteristiche dei Nuovi Strumenti Finanziari*)..... 645
- Articolo 23-undecies (*Risorse finanziarie*)..... 648

- Articolo 23-*duodecies* (*Disposizioni di attuazione*)..... 650
- Articolo 24 (*Copertura finanziaria*)..... 652
- Articolo 24-*bis* (*Clausola di salvaguardia per le autonomie speciali*)..... 654
- Articolo 25 (*Entrata in vigore*)..... 657

## Schede di lettura

### **Articolo 1, comma 3, del disegno di legge di conversione (Decorrenza dello sconto a carico dei farmacisti e delle aziende farmaceutiche)**

Il comma 3, **introdotto nel corso dell'esame al Senato**, chiarisce che le modifiche in materia di sconti a carico dei farmacisti e delle aziende farmaceutiche, apportate al decreto-legge in esame in sede referente, producono effetti solo dal momento dell'entrata in vigore della legge di conversione, restando valida, nel periodo di pendenza del decreto-legge, la norma originaria del decreto medesimo.

Nel testo originario l'articolo 15, comma 2, prevede, a decorrere dall'entrata in vigore del decreto-legge in esame (7 luglio 2012), un incremento da 1,82 a 3,65 punti percentuali dello sconto dovuto dai farmacisti al SSN. Contestualmente, viene incrementata da 1,83 a 6,5 punti la misura percentuale delle somme che le aziende farmaceutiche devono corrispondere alle regioni medesime, in rapporto al prezzo di vendita al pubblico (al netto dell'IVA) dei medicinali erogati in regime di Servizio sanitario nazionale. Nel corso dell'esame al Senato la misura dello sconto dovuto al SSN dai farmacisti è stata rideterminata nel valore del 2,25 per cento. Contestualmente, la misura dello sconto dovuto dalle aziende farmaceutiche al SSN, e da queste versato direttamente alla regioni con il meccanismo del *pay-back*, è stato rideterminato al valore del 4,1 per cento.

*Si rileva che per maggiore chiarezza sarebbe stato opportuno specificare, all'articolo 15, comma 2, del decreto in esame che, il valore degli sconti versati al SSN dai farmacisti e dalle aziende farmaceutiche è rideterminato dall'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto.*

**Articolo 1, commi 1, 2 e 2-bis**  
**(Conseguenze per violazione degli obblighi di procedere ad acquisti centralizzati e divieto di discriminazione delle PMI nella partecipazione alle gare)**

Il **comma 1** reca norme sulle conseguenze derivanti dal **mancato rispetto delle procedure di acquisto centralizzato** di beni e servizi da parte della pubblica amministrazione, prevedendo la **nullità e la responsabilità erariale e disciplinare** per i contratti stipulati in violazione degli obblighi di approvvigionamento tramite gli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip S.p.A..

Il **comma 2** contiene il **divieto di discriminazione delle piccole e medie imprese** nella partecipazione alle gare.

Il **comma 2-bis** reca una serie di modifiche al Codice dei contratti pubblici rivolte sostanzialmente alle **procedure di gara realizzate** in forma aggregata **dalle centrali di committenza**.

In particolare, il **comma 1, modificato** nel corso dell'esame al **Senato**, prevede che i **contratti stipulati in violazione dell'obbligo di ricorrere alle convenzioni quadro** ovvero ai **parametri prezzo qualità** fissati da **Consip S.p.A.** ed i contratti stipulati in violazione degli obblighi di approvvigionarsi attraverso gli strumenti di acquisto messi a disposizione dalla medesima Consip **sono nulli**, costituiscono illecito disciplinare e sono causa di responsabilità amministrativa.

Ai fini della determinazione del danno erariale si tiene anche conto della differenza tra il prezzo, ove indicato, dei detti strumenti di acquisto e quello indicato nel contratto.

Nel corso dell'esame al **Senato** è stato previsto che tale disciplina trovi **applicazione** ai contratti stipulati **successivamente alla data di entrata in vigore della legge di conversione** del decreto legge in esame.

Inoltre, è stata **soppressa** la previsione che escludeva la nullità dei contratti stipulati a condizioni economiche più favorevoli tramite altra centrale di committenza.

In luogo di tale disposizione, il comma prevede ora che le **centrali di acquisto regionali**, pur **tenendo conto** dei **parametri di qualità e di prezzo** degli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip S.p.A., **non sono soggette** all'applicazione dell'articolo 26, comma 3, della legge 23 dicembre 1999, n. 488, dunque non sono soggette all'**obbligo di utilizzare le convenzioni Consip**.

Si ricorda al riguardo che le centrali regionali, per gli ambiti territoriali di competenza, stipulano, in base alla normativa vigente, convenzioni quadro, costituendo con Consip 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 (articolo 1, comma 455, legge n. 266/2006).

Si osservi che 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, proprio in ragione del fatto che i due soggetti costituiscono un sistema a rete.

Nel corso dell'esame al Senato, è stata pure soppressa la previsione, originariamente contenuta nel **comma 2, terzo periodo**, che abroga l'art. 11, comma 6, del decreto-legge 98/2011<sup>[1]</sup> il quale prevede che, laddove non si ricorra alle convenzioni quadro stipulate da Consip, vi sia la nullità degli atti e dei contratti posti in essere in violazione dei relativi parametri prezzo-qualità. Tali atti vengono qualificati come illecito disciplinare e motivo di responsabilità erariale.

*Si osserva che sarebbe opportuno procedere al coordinamento normativo di quanto previsto dal comma 1 in esame, in materia di responsabilità erariale per violazione degli obblighi di procedere ad acquisti centralizzati, e quanto già previsto dal comma 3 dell'art. 26 della legge n. 488/1999 sulla medesima fattispecie, nonché dall'articolo 11, comma 6 del D.L. n. 98/2011, norma che – in virtù delle modifiche apportate al Senato – non risulta più oggetto di abrogazione.*

Si ricorda che l'**art. 26 della legge n. 488/1999**, al comma 1, ha conferito al Ministero dell'economia la competenza - successivamente attribuita dallo stesso Ministero alla CONSIP S.p.A.<sup>[2]</sup> 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 art. 26, al **comma 3**, 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.

Si ricorda che medesimo comma 3 dell'art. 26 già prevede che la stipula di un contratto in violazione del medesimo comma 3 è causa di responsabilità amministrativa e che, ai fini della determinazione del danno erariale si tiene anche conto della differenza tra il prezzo previsto nelle convenzioni e quello indicato nel contratto.

L'obbligo/facoltà di avvalersi delle convenzioni-quadro Consip - sancito nel sopra descritto art. 26, comma 3, della legge n. 488/1999 ha trovato una specificazione nell'**art. 1, commi 449-450 legge finanziaria 2007** (legge n. 296/2006), da ultimamente modificati dal **decreto legge n. 52/2012** (legge n. 94/2012) e dal **decreto legge n. 95/2012** i quali allo stato, costituiscono la base di riferimento dell'attuale assetto normativo che di seguito si espone:

- le **amministrazioni statali** centrali e periferiche - ad esclusione degli istituti e scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie sono obbligate ad approvvigionarsi utilizzando le convenzioni quadro stipulate dalla CONSIP (art. 1, comma 449 della legge n. 296/2006, modificato dall'art. 7, comma 1 del D.L. n. 52/2012).

Per gli **acquisti** di beni e servizi al di **sotto** della **soglia** di rilievo comunitario<sup>[3]</sup>, le citate amministrazioni sono tenute a fare ricorso al **mercato elettronico della pubblica amministrazione** di cui all'art. 328, comma 1 del D.P.R. n. 207/2010 (art. 1, comma 450, legge n. 296/2006, modificato dall'art. 7, comma 2, D.L. n. 52/2012);

- le **restanti amministrazioni pubbliche** di cui all'art. 1 del decreto legislativo n. 165/2001, tra le quali gli enti territoriali<sup>[4]</sup> 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 (art. 26, legge n. 488/1999 e art. 1, comma 449 legge n. 296/2006<sup>[5]</sup>). Per gli **acquisti** di beni e servizi al di **sotto** della **soglia** di rilievo comunitario, le citate amministrazioni sono tenute a ricorrere al **mercato elettronico della P.A.**, ovvero ad altri mercati elettronici istituiti ai sensi del citato art. 328 (art. 1, comma 450 della legge n. 296/2006, modificato dall'art. 7, comma 2 del D.L. n. 52/2012);
- gli **enti del servizio sanitario nazionale** sono in ogni caso tenuti ad approvvigionarsi di beni e servizi utilizzando le convenzioni stipulate dalle **centrali regionali** di acquisto di riferimento, e, qualora non siano operative convenzioni regionali, le convenzioni-quadro stipulate da Consip S.p.A. (art. 1, comma 449, legge n. 296/2006)<sup>[6]</sup>.

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'art. 11, comma 4 del D.L. n. 78/2010, ha 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.

Il quadro normativo sopra delineato, relativo al ricorso alle Convenzioni quadro CONSIP, è peraltro ulteriormente precisato nel decreto legge in esame, **commi 7-9 dell'art. 1**, che sanciscono l'**obbligo** per le **amministrazioni pubbliche e le società** inserite nel **conto economico consolidato** della pubblica amministrazione a totale partecipazione pubblica diretta o indiretta, di ricorrere agli strumenti di acquisto e di negoziazione di Consip S.p.A. e delle centrali di committenza regionali di riferimento per l'approvvigionamento di beni energetici e di telefonia. E' demandata inoltre ad appositi decreti del Ministero dell'economia e delle finanze l'individuazione di ulteriori categorie merceologiche per le quali si applicarsi il predetto obbligo (*cf. relativa scheda di lettura*).

Si ricorda, inoltre, ai fini della ricognizione del concetto di "strumenti di acquisto" messi a disposizione da Consip S.p.a. per la pubblica amministrazione, il ruolo svolto dalla Società **nelle procedure di appalti pubblici** per servizi e forniture, che è andato anch'esso via via delineandosi con una serie di interventi legislativi, tra i quali anche quelli previsti dal decreto legge in esame (*cf. art. 1, commi 4 e commi 10-16, alla cui scheda di lettura si rinvia*)

Infatti, ai fini dell'esplicitazione del **concetto di "strumenti di acquisto"** si ricorda che – secondo quanto riportato dalla medesima Consip S.p.a. [7] - costituiscono strumenti di acquisto, oltre che le citate convenzioni quadro, anche il mercato elettronico della Pubblica Amministrazione, gli accordi Quadro, il sistema Dinamico di Acquisizione della Pubblica Amministrazione e qualsiasi altra modalità di approvvigionamento messi a disposizione dei Soggetti aggiudicatori attraverso il Sistema di *e-Procurement* dal MEF, tramite Consip, per l'acquisto di beni e servizi attraverso modalità, in tutto o in parte, informatiche, ai sensi degli articoli 77 – in particolare commi 5 e 6 - e 85 del D.Lgs. n. 163/2006, Codice dei Contratti Pubblici (per mercato elettronico ed il sistema di *e-Procurement*, vedasi in particolare la scheda di lettura relativa all'art. 1, commi 6 e 17-18).

Per ciò che concerne le **centrali regionali di acquisto**, si ricorda che l'articolo 1, commi 455-457 della 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.

Il decreto legge n. 52/2012 (articolo 5, commi 7 e 7-bis) ha demandato al Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi il compito di promuovere lo sviluppo del sistema a rete delle centrali regionali di acquisto, nonché di segnalare le misure di razionalizzazione della spesa, inclusa l'attivazione e lo sviluppo delle centrali regionali, fissando un termine per il raggiungimento degli obiettivi prefissati. Alla scadenza del termine il Consiglio dei Ministri può autorizzare l'esercizio di poteri sostitutivi dei vertici delle amministrazioni inadempienti.

Il **comma 2**, sostituito durante l'esame al **Senato**, prevede, che i **criteri di partecipazione alle gare** devono essere **tali da non escludere le piccole e medie imprese (PMI)**. La nuova formulazione del comma 2 viene introdotta quale novella all'art. 2, comma 1-bis, del D.Lgs. n. 163/2006 (Codice dei contratti pubblici).

Al Senato è stata, pertanto, espunta dal comma 2 la disposizione che prevedeva l'illegittimità dei criteri che fissavano, senza congrua motivazione, limiti di accesso connessi al fatturato aziendale, nonché quella, sopra citata, che disponeva l'abrogazione dell'art. 11, comma 6, del decreto legge n. 98/2011.

Si ricorda, da ultimo, che il richiamato **comma 1-bis dell'art. 2 del Codice dei contratti pubblici** è stato introdotto dall'**art. 44, comma 7, del decreto legge n. 201/2011**, al fine di favorire l'accesso delle PMI nella realizzazione delle opere pubbliche attraverso l'introduzione di una norma di principio volta a favorire la suddivisione degli appalti in lotti funzionali, ove possibile ed economicamente conveniente, nel rispetto della disciplina comunitaria in materia di appalti pubblici. Analogamente anche il successivo comma 1-ter dello

stesso art. 2 prevede che la realizzazione delle infrastrutture strategiche dovrà garantire modalità di coinvolgimento delle PMI.

Durante l'esame al Senato è stato, inoltre, introdotto anche il **comma 2-bis** che reca una serie di **modifiche al Codice dei contratti pubblici**, di seguito elencate. In particolare:

- all'**art. 37, comma 13**, la disposizione che prevede che i concorrenti riuniti in raggruppamento temporaneo debbano eseguire le prestazioni nella percentuale corrispondente alla quota di partecipazione al raggruppamento **viene limitata ai soli lavori**;
- all'**art. 41, comma 2**, relativo ai requisiti richiesti ai fornitori e prestatori di servizi, viene aggiunto un periodo che prevede **l'illegittimità dei criteri che fissano**, senza congrua motivazione, **limiti di accesso connessi al fatturato aziendale**;
- all'**art. 75, comma 1**, che prevede che l'offerta venga corredata da una garanzia, pari al due per cento del prezzo base indicato nel bando o nell'invito, sotto forma di cauzione o di fideiussione, a scelta dell'offerente, viene aggiunto un periodo che dispone che, per **procedure di gara realizzate** in forma aggregata da **centrali di committenza**, **l'importo della garanzia** sia fissato nel bando o nell'invito nella **misura massima del due per cento** del prezzo base;
- all'**art. 113, comma 1**, viene aggiunto un periodo che determina nella misura massima del **dieci per cento** dell'importo contrattuale **l'importo della garanzia** fideiussoria fissato nel bando o nell'invito, fermo restando quanto previsto dal periodo successivo che riguarda l'aumento della garanzia nel caso di aggiudicazione con ribasso d'asta superiore al 10 per cento. *La disposizione sembra trovare applicazione nel caso di procedure di gara realizzate in forma aggregata da centrali di committenza; in tal caso, si potrebbe valutare l'opportunità di collocare la virgola dopo le parole: "periodo successivo" anziché dopo le parole: "centrali di committenza" al fine di evitare dubbi interpretativi.*

Il primo periodo dell'art. 113, comma 1, dispone che l'esecutore del contratto è obbligato a costituire una garanzia fideiussoria del 10 per cento dell'importo contrattuale. Il secondo periodo del comma 1 prevede, inoltre, che, in caso di aggiudicazione con ribasso d'asta superiore al 10 per cento, la garanzia fideiussoria è aumentata di tanti punti percentuali quanti sono quelli eccedenti il 10 per cento; ove il ribasso sia superiore al 20 per cento, l'aumento è di due punti percentuali per ogni punto di ribasso superiore al 20 per cento.

## **Documenti all'esame delle Istituzioni dell'UE** *(a cura dell'Ufficio rapporti con l'Unione Europea)*

Si rinvia alla scheda dell'articolo 1, comma 26-ter

## **Articolo 1, commi 4-6 e commi 17-18** **(Mercato elettronico della P.A. e sviluppo del sistema di acquisti di e-procurement)**

I **commi 4 e 6 e 17-18** contengono disposizioni volte allo sviluppo del sistema elettronico di acquisti di beni e servizi della pubblica amministrazione.

In particolare, il **comma 4** permette ai Comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti di effettuare i propri acquisti - in alternativa a quanto previsto dall'art. 33, comma 3-*bis* del Codice dei contratti pubblici, che prevede l'affidamento obbligatorio ad un'unica centrale di committenza - **utilizzando gli strumenti elettronici di acquisto** gestiti da altre centrali di committenza di riferimento, comprese le convenzioni Consip, nonché il mercato elettronico delle P.A.

Il **comma 6** consente di istituire nell'ambito del mercato elettronico delle P.A. specifiche sezioni ad uso delle amministrazioni pubbliche.

I **commi 17 e 18** demandano al Ministero dell'economia - per il tramite della Consip S.p.A. - di curare lo sviluppo e la gestione del sistema informatico di *e-procurement*, e consentono a CONSIP di disporre, sulla base di apposite convenzioni con il MEF, di tale sistema per l'effettuazione delle procedure svolte in qualità di centrale di committenza a favore delle pubbliche amministrazioni, nonché per le ulteriori attività che Consip svolge in favore delle pubbliche amministrazioni.

Infine, si prevede che il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento dell'amministrazione generale, personale e servizi, stipuli apposite intese con le amministrazioni che intendano avvalersi del sistema informatico di *e-procurement* per l'effettuazione delle procedure per cui viene utilizzata Consip S.p.A. quale centrale di committenza.

Il **comma 4** dispone che i Comuni **con popolazione non superiore a 5.000 abitanti** ricadenti nel territorio di ciascuna provincia **possono effettuare i propri acquisti**, in alternativa a quanto previsto dall'art. 33, comma 3-*bis*, del D.Lgs. n. 163/2006 (Codice dei contratti pubblici), **utilizzando gli strumenti elettronici di acquisto gestiti da altre centrali di committenza** di riferimento, **comprese le convenzioni Consip**, nonché il **mercato elettronico** della pubblica amministrazione disciplinato dall'art. 328 del D.P.R. n. 207 del 2010 (Regolamento di esecuzione ed attuazione del Codice dei contratti pubblici).

Tale modifica viene introdotta aggiungendo un periodo al citato comma 3-*bis* dell'art. 33 del D.Lgs. n. 163/2006.

Si ricorda, al riguardo, che il **comma 3-*bis* dell'art. 33 del D.Lgs. n. 163/2006** è stato **introdotto con l'art. 23, comma 4, del D.L. n. 201/2011**<sup>[8]</sup>. La disposizione prevede che i **Comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti** ricadenti nel territorio di ciascuna Provincia **affidano obbligatoriamente ad un'unica centrale di committenza** l'acquisizione di lavori, servizi e forniture nell'ambito delle unioni dei comuni, ove esistenti, oppure costituendo un apposito accordo consortile tra i comuni medesimi e avvalendosi dei competenti uffici. In base al successivo comma 5 dell'art. 23 del D.L. 201/2011, la norma si applica alle gare bandite successivamente al 31 marzo 2012. La relazione tecnica sottolineava che la finalità delle citate disposizioni era quella di pervenire ad una "riduzione dell'elevata frammentazione del sistema degli appalti pubblici" con una conseguente riduzione dei costi di gestione delle procedure attraverso le economie di scala.

Il Mercato Elettronico della P.A. (**MePA**) è un mercato digitale in cui le pubbliche amministrazioni acquistano, per valori inferiori alla soglia di rilievo comunitario<sup>[9]</sup>, i beni e servizi offerti da fornitori abilitati a presentare i propri cataloghi sul sistema. Il MePA è dunque uno degli strumenti di acquisto previsti dal

sistema di *e-Procurement* della P.A., il sistema informatico delle procedure telematiche di acquisto di beni e servizi (sul sistema di *e-procurement*, cfr. *infra*).

Il **MePA**, realizzato da Consip per conto del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), è disciplinato dagli **artt. 328, 332, 335 e 336 del D.P.R. n. 207/2010** (Regolamento di esecuzione ed attuazione del Codice dei contratti pubblici) e da una serie di norme di carattere generale e speciale, quali quelle in esame, che ne regolano il funzionamento<sup>[10]</sup>.

In particolare, l'**art. 328** del citato D.P.R. n. 207/2010 dispone che la stazione appaltante può stabilire di procedere all'acquisto di beni e servizi attraverso:

- il mercato elettronico realizzato dalla medesima stazione appaltante;
- il **mercato elettronico della pubblica amministrazione** realizzato dal MEF sulle proprie infrastrutture tecnologiche avvalendosi di Consip S.p.A.;
- il mercato elettronico realizzato dalle centrali di committenza di riferimento di cui all'art. 33 del Codice.

Le **procedure telematiche di acquisto mediante il mercato elettronico** dovranno essere adottate e utilizzate dalle stazioni appaltanti **nel rispetto dei principi** di trasparenza e semplificazione delle procedure, di parità di trattamento e non discriminazione, nonché seguendo i principi di sicurezza previsti dalle disposizioni in materia di trattamento dei dati personali. Il mercato elettronico consente acquisti telematici basati su un sistema che attua procedure di scelta del contraente interamente gestite per via elettronica e telematica, nel rispetto delle disposizioni e dei principi organizzativi indicati di seguito. 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 devono, a loro volta, essere pubblicati in conformità alla disciplina applicabile per le procedure sotto soglia di cui all'art. 124, comma 5, del Codice e recare una serie di elementi indicati al comma 3 dell'art. 328 del Regolamento. Inoltre, avvalendosi del mercato elettronico le stazioni appaltanti possono effettuare acquisti di beni e servizi.

Il **comma 6** consente che nell'ambito del Mercato elettronico della P.A. realizzato dal MEF e gestito da Consip S.p.A. possano essere istituite specifiche sezioni ad uso delle amministrazioni pubbliche. Queste, a tal fine, stipulano appositi accordi con il Ministero dell'economia e delle finanze e con Consip S.p.A..

Il **comma 17** demanda al MEF, per il tramite della Consip S.p.A., il compito di curare lo sviluppo e la gestione del **sistema informatico di e-procurement** realizzato a supporto del Programma di razionalizzazione degli acquisti gestito da Consip, anche per i fini di cui al successivo comma 18.

Il **comma 18, modificato** nel corso dell'esame **al Senato**, consente a Consip S.p.A. di disporre, sulla base di apposite convenzioni con il MEF, del citato sistema informatico di *e-procurement* per l'effettuazione delle procedure che la medesima Società svolge in qualità di centrale di committenza a favore delle pubbliche amministrazioni, **nonché** – secondo quanto introdotto al Senato - **per le ulteriori attività che Consip svolge in favore delle PP.AA.**, anche relativamente al programma per l'efficientamento delle procedure di dismissione di beni mobili, di cui al successivo comma 19.

Infine, al **Senato**, è stata aggiunta nel comma la previsione che il **Ministero dell'economia e delle finanze** - Dipartimento dell'amministrazione generale, personale e servizi, **stipuli apposite intese con le amministrazioni che intendano avvalersi del sistema informatico di e-procurement** per l'effettuazione delle procedure per cui viene utilizzata Consip S.p.A. quale centrale di committenza.

Il **Sistema di e-Procurement** della P.A. è il sistema informatico predisposto dal MEF, tramite Consip, costituito da soluzioni e strumenti elettronici e telematici che consentono l'effettuazione delle procedure telematiche di approvvigionamento previste dagli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip<sup>[11]</sup>, nel rispetto della normativa sugli acquisti della P.A.<sup>[12]</sup>.

Attraverso le procedure previste da ciascuno strumento di acquisto, Consip seleziona e mette a disposizione delle pubbliche amministrazioni aggiudicatrici gli elenchi dei fornitori e i beni e servizi da questi offerti, ordinati in cataloghi. I beni e i servizi offerti nei cataloghi possono essere acquistati dai soggetti aggiudicatori abilitati al sistema tramite propri punti ordinanti, attraverso procedure, termini e condizioni specifiche per ciascuno strumento di acquisto.

Infine, si ricorda che il già citato **D.P.R. n. 207/2010**, tra gli strumenti di *e-procurement*, disciplina la possibilità di istituire un **sistema dinamico di acquisizione**[\[13\]](#).

In particolare, la norma prevede che, fatta salva la facoltà di ciascuna stazione appaltante di istituire un proprio sistema dinamico di acquisizione ai sensi dell'articolo 60 del Codice degli appalti (D.Lgs. n. 163/2006), il Ministero dell'economia può, anche avvalendosi di Consip S.p.A. ed utilizzando le proprie infrastrutture tecnologiche, provvedere alla realizzazione e gestione di tale sistema per le stazioni appaltanti, predisponendo gli strumenti organizzativi ed amministrativi, elettronici e telematici necessari alla sua realizzazione e gestione.

## **Documenti all'esame delle Istituzioni dell'UE** *(a cura dell'Ufficio rapporti con l'Unione Europea)*

Si rinvia alla scheda dell'articolo 1, comma 26-ter

## Articolo 1, commi 7-9

### ***(Obbligo per le P.A. di ricorrere a CONSIP per gli acquisti energetici e di telefonia)***

Il **comma 7** sancisce l'obbligo per le amministrazioni pubbliche e le società inserite nel conto economico consolidato della P.A. a totale partecipazione pubblica diretta o indiretta, di **ricorrere alle convenzioni quadro e agli accordi quadro** messi a disposizione da Consip S.p.A. e dalle centrali di acquisto regionali di riferimento, **ovvero di esperire proprie autonome procedure** nel rispetto della normativa vigente, utilizzando i sistemi telematici di negoziazione sul mercato elettronico e sul sistema dinamico di acquisizione messi a disposizione dai soggetti sopra indicati, per gli approvvigionamenti di **energia elettrica, gas, carburanti, combustibili per riscaldamento e telefonia**.

E' fatta tuttavia salva la **possibilità di procedere ad affidamenti**, nelle medesime categorie merceologiche, **anche al di fuori delle predette modalità**, a condizione che gli stessi conseguano ad approvvigionamenti da altre centrali di committenza o a procedure di evidenza pubblica e che prevedano corrispettivi inferiori a quelli indicati nelle convenzioni e accordi quadro messi a disposizione da Consip S.p.A. e dalle centrali di committenza regionale.

Ai sensi del **comma 8**, i **contratti stipulati in violazione** degli obblighi suddetti sono nulli, costituiscono illecito disciplinare e sono causa di responsabilità amministrativa.

Il **comma 9** rinvia ad appositi decreti del Ministero dell'economia e delle finanze l'individuazione di **ulteriori categorie merceologiche** alle quali deve applicarsi il predetto obbligo.

In particolare, il **comma 7**, come **sostituito** nel corso dell'esame al **Senato**, individua le seguenti **categorie merceologiche** per il cui approvvigionamento le **amministrazioni pubbliche e le società inserite nel conto economico consolidato** della pubblica amministrazione – come individuate annualmente dall'ISTAT in apposito elenco - a totale partecipazione pubblica diretta o indiretta sono tenute ad approvvigionarsi attraverso **le convenzioni e agli accordi quadro** – e non più attraverso gli “strumenti di acquisto e negoziazione”, come previsto nel testo originario del comma - **messi a disposizione da Consip S.p.A. e dalle centrali di committenza regionali** di riferimento:

- **energia elettrica;**
- **gas;**
- **carburanti rete e carburanti extra-rete;**
- **combustibili per riscaldamento;**
- **telefonia fissa e telefonia mobile.**

Al **Senato** è stato altresì previsto che lecite **amministrazioni pubbliche e società, in alternativa** agli strumenti di acquisto centralizzato, per le stesse categorie merceologiche, possano **esperire** - nel rispetto della normativa vigente - **autonome procedure** utilizzando i **sistemi telematici di negoziazione** sul mercato elettronico della P.A. e sul **sistema dinamico di acquisizione**, messi a disposizione dai soggetti sopra indicati.

Tale nuova **disciplina non si applica** alle procedure di gara il cui **bando** sia stato **pubblicato precedentemente alla data di entrata in vigore del decreto legge**.

E' inoltre fatta **salva** la possibilità di **procedere ad affidamenti** anche **al di fuori** delle modalità indicate, per le medesime categorie merceologiche, **a condizione** che gli affidamenti prevedano **corrispettivi inferiori a quelli indicati nelle convenzioni e accordi quadro** di Consip

S.p.A. e delle centrali regionali e che conseguano da altre centrali di committenza, ovvero a procedure di evidenza pubblica.

In tali casi, i **contratti** dovranno essere sottoposti a **condizione risolutiva**, nel caso in cui intervengano **convenzioni** quadro di Consip e convenzioni delle centrali regionali che prevedono **maggiori vantaggi** economici per la P.A.

La **mancata osservanza** delle disposizioni di cui al comma in esame rileva ai fini della **responsabilità disciplinare** e per **danno erariale**.

Il medesimo comma 7 precisa che la disciplina da esso introdotta costituisce misura di coordinamento della finanza pubblica e **mantiene** comunque **fermo** quanto disposto dalla normativa generale sull'obbligo di procedere agli acquisti centralizzati, contenuta nei **commi 449-450 dell'articolo 1 della legge n. 296/2006** e nel **comma 574 dell'articolo 2 della legge n. 244/2007**.

La disciplina di cui al comma 449, articolo 1 della citata legge n. 296/2006 già sancisce in via generale l'obbligo per le amministrazioni statali centrali e periferiche di approvvigionarsi di beni e servizi utilizzando le convenzioni quadro stipulate dalla CONSIP.

In particolare, secondo quanto previsto dall'**articolo 1, commi 449-450 della legge n. 296 del 2006**, da ultimo modificati dal D.L. n. 52 del 15 maggio 2012 (legge n. 94/2012):

- le **amministrazioni statali** centrali e periferiche - **ad esclusione** degli istituti e scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie sono obbligate ad approvvigionarsi utilizzando le convenzioni quadro stipulate dalla CONSIP (articolo 1, comma 449 della legge n. 296/2006, modificato dall'articolo 7, comma 1 del D.L. n. 52<sup>[14]</sup>).  
Per gli acquisti di beni e servizi al di sotto della soglia di rilievo comunitario, le citate amministrazioni sono tenute a fare ricorso al mercato elettronico della P.A. (articolo 1, comma 450, legge n. 296/2006, modificato dall'articolo 7, comma 2, D.L. n. 52);
- le **restanti amministrazioni pubbliche** di cui all'articolo 1, comma 2 del decreto legislativo n. 165/2001, tra le quali dunque gli enti territoriali<sup>[15]</sup> 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 (articolo 26, legge n. 488/1999 e articolo 1, comma 449 legge n. 296/2006<sup>[16]</sup>). Per gli acquisti di beni e servizi al di sotto della soglia di rilievo comunitario, le citate amministrazioni sono tenute a ricorrere al mercato elettronico della P.A., ovvero ad altri mercati elettronici (articolo 1, comma 450 della legge n. 296/2006, modificato dall'articolo 7, comma 2 del D.L. n. 52);
- gli **enti del servizio sanitario nazionale** sono in ogni caso tenuti ad approvvigionarsi di beni e servizi utilizzando le convenzioni stipulate dalle centrali regionali di acquisto di riferimento, e, qualora non siano operative convenzioni regionali, le convenzioni-quadro stipulate da Consip S.p.A. (articolo 1, comma 449, legge n. 296/2006, modificato dall'articolo 7, comma 2 del D.L. n. 52).

Con riferimento agli approvvigionamenti energetici si ricorda che già il **decreto legge n. 112/2008**, all'**articolo 48**, ha previsto l'**obbligo** per le amministrazioni centrali<sup>[17]</sup> 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, nonché l'obbligo per le altre pubbliche amministrazioni di adottare misure di contenimento delle spese per le medesime categorie di beni in modo da ottenere risparmi equivalenti.

Inoltre, si ricorda che l'**articolo 14 del D.L. n. 52/2012** obbliga le **amministrazioni pubbliche** di cui all'articolo 1, comma 2 del decreto legislativo n. 165/2001, di adottare, entro il 7 luglio 2014, sulla base delle indicazioni dell'Agenzia del demanio, adottano misure finalizzate al **contenimento dei consumi di energia** e all'efficientamento dei suoi usi finali, anche **attraverso** il ricorso ai **contratti di servizio energia** (di cui al D.P.R. n. 412/1993, e al D.Lgs. n. 115/2008), e anche nelle forme dei **contratti di partenariato pubblico privato** (di cui all'art. 3, comma 15-ter, del Codice degli appalti, D.Lgs. n. 163/2006).

L'affidamento della gestione dei servizi energetici deve avvenire con **gara a evidenza pubblica**, con le modalità di cui all'articolo 15 del D.Lgs. n. 115.

Relativamente al mercato elettronico della pubblica amministrazione e al sistema dinamico di acquisizione, si rinvia alla ricostruzione normativa contenuta nella scheda di lettura relativa all'articolo 1, commi 4-6 e 17-18.

*Con riferimento a quanto previsto dal comma 7 in esame, in merito all'obbligo per le pubbliche amministrazioni e le società a totale partecipazione pubblica diretta ed indiretta inserite nel conto economico delle P.A. di approvvigionarsi tramite le procedure centralizzate di acquisto, si osserva l'opportunità di procedere ad un coordinamento normativo con la disciplina vigente sulla stessa materia, in particolare quella contenuta nell'articolo 48 del D.L. n. 112/2008 e nell'articolo 14 del D.L. n. 52/2012.*

Il **comma 8** prevede la **nullità** dei **contratti** stipulati **in violazione del precedente comma 7** e ne fa discendere responsabilità disciplinare e amministrativa, prevedendo altresì che - ai fini della determinazione del danno erariale - si tenga anche conto della differenza tra il prezzo, ove indicato, degli strumenti di acquisto centralizzato e quello indicato nel contratto.

Il **comma 9** rinvia a **decreti del Ministero dell'economia e delle finanze**, da adottarsi sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano l'**individuazione** - tenendo conto del grado di standardizzazione dei beni e dei servizi, del livello di aggregazione della relativa domanda, delle caratteristiche del mercato e della rilevanza del valore complessivo stimato – **di ulteriori categorie merceologiche** per le quali si applicano i precedenti commi 7 e 8.

La relazione tecnica quantifica risparmi conseguenti dall'attuazione dei commi 7-9, in 480 milioni di euro nel 2013, in 960 milioni nel 2014 e in circa 1.600 milioni di euro a decorrere dal 2015.

## **Documenti all'esame delle Istituzioni dell'UE** *(a cura dell'Ufficio rapporti con l'Unione Europea)*

Si rinvia alla scheda dell'articolo 1, comma 26-ter

**Articolo 1, comma 3 e commi 10-16-bis**  
**(Disposizioni varie in materia di convenzioni quadro Consip)**

Il **comma 3** e i **commi da 10 a 16** recano disposizioni varie in materia di **convenzioni quadro** per l'acquisto di beni e servizi.

In particolare, il **comma 3** consente alle pubbliche amministrazioni di procedere in via temporanea allo svolgimento di **autonome procedure di acquisto di beni e servizi**, nell'ipotesi in cui le convenzioni quadro Consip o delle centrali di committenza regionali non siano ancora disponibili e in caso di motivata urgenza.

I **commi 10 e 11** obbligano le centrali di committenza a **comunicare** al Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi ed a Consip s.p.a. l'avvenuta **stipula dei contratti quadro** e delle **convenzioni** e prevedono l'istituzione di un **elenco delle centrali di committenza**.

Il **comma 12** consente all'**aggiudicatario** delle convenzioni quadro di offrire, nel corso della durata della convenzione e dei relativi contratti attuativi, una **riduzione delle condizioni economiche** previste nella medesima convenzione.

Il **comma 13** prevede il **diritto di recesso** da parte delle pubbliche amministrazioni nei contratti di fornitura, nel caso in cui i parametri delle convenzioni quadro stipulate da Consip S.p.A. successivamente alla stipula dei contratti di fornitura siano migliorativi e l'appaltatore non acconsenta ad una modifica.

I commi da **14 a 16** recano **norme di carattere transitorio**, essenzialmente dirette a massimizzare i vantaggi derivanti dalle convenzioni-quadro.

Il **comma 16-bis** prevede che, in casi di particolare interesse per l'amministrazione, le **convenzioni quadro possono essere stipulate** con una o più imprese alle **condizioni contrattuali migliorative rispetto a quelle proposte dal miglior offerente**.

Più specificamente, il **comma 3** - per ovviare alle ipotesi di momentanea indisponibilità delle **convenzioni quadro** stipulate da Consip o dalle centrali di committenza regionali - prevede che le pubbliche amministrazioni obbligate dalle diverse norme vigenti a fare ricorso alle predette convenzioni, possono procedere, qualora la convenzione non sia ancora disponibile e in caso di motivata urgenza, allo svolgimento di **autonome procedure di acquisto** dirette alla stipula di contratti aventi durata e misura strettamente necessaria e sottoposti a condizione risolutiva nel caso di sopravvenuta disponibilità della convenzione.

Si rinvia, per il commento alla disciplina sulle convenzioni quadro e sul relativo obbligo/facoltà delle amministrazioni pubbliche di aderirvi, alla ricostruzione normativa contenuta nella scheda di lettura dell'articolo 1, commi 1 e 2 del presente provvedimento.

Da mettere anche in correlazione con la facoltà concessa dal comma 3, è il **comma 13**, il quale prevede, per le amministrazioni pubbliche che abbiano stipulato un contratto di fornitura o di servizi, il **diritto di recesso** in qualsiasi tempo da esso, previa formale comunicazione all'appaltatore con preavviso non inferiore a quindici giorni, nonché previo pagamento delle prestazioni già eseguite e previo pagamento di un decimo delle prestazioni non ancora eseguite.

Il recesso è consentito **nel caso in cui**, tenuto conto anche dell'importo dovuto per le prestazioni non ancora eseguite, **i parametri delle convenzioni quadro** stipulate da Consip S.p.A.

dopo la stipula del contratto **siano migliorativi e l'appaltatore non acconsenta ad una modifica**, proposta da Consip S.p.A., delle condizioni economiche previste nel contratto in essere.

Relativamente ai parametri prezzo qualità per l'acquisto di beni e servizi stabiliti da Consip, si ricorda che la legge n. 244/2007, articolo 2, comma 572, prevede che il Ministero dell'economia e delle finanze, attraverso la 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.

Il medesimo comma prevede la **nullità di ogni patto contrario** a quanto sopra disposto e prevede che il diritto di recesso si inserisce automaticamente nei contratti in corso ai sensi dell'articolo 1339 c.c., anche in deroga alle eventuali clausole difformi apposte dalle parti.

In **caso di mancato esercizio** del diritto di recesso l'amministrazione pubblica ne dà **comunicazione alla Corte dei conti**, entro il 30 giugno di ogni anno, ai fini del controllo successivo sulla gestione.

L'**articolo 1339 del codice civile** disciplina l'inserzione automatica di clausole nei contratti, stabilendo che le medesime clausole, i prezzi di beni o di servizi, imposti dalla legge, sono di diritto inseriti nel contratto, anche in sostituzione delle clausole difformi apposte dalle parti.

La relazione tecnica al comma 13 in esame afferma che la norma comporta minori oneri per la finanza pubblica, quantificabili a consuntivo.

Il **comma 10** obbliga le centrali di committenza a comunicare al **Commissario straordinario** per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi di cui all'articolo 2 del decreto-legge 52/2012<sup>[18]</sup>, convertito con modificazioni, dalla legge n. 94/2012, ed a **Consip s.p.a.** l'avvenuta **stipula dei contratti quadro e delle convenzioni**.

Quanto alle **centrali di committenza** si rammenta la definizione recata dall'**art. 3, comma 34, del D.Lgs. 163/2006**, secondo cui 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.

L'**art. 33** prevede 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.

Si ricorda, altresì, che l'**articolo 13 della legge n. 136/2010** ha previsto l'istituzione della Stazione Unica Appaltante (SUA), che, su base regionale, potrà gestire le gare di lavori, forniture e servizi, per tutte le amministrazioni, mediante apposite convenzioni. La SUA, come anche chiarito dal comma 2, lettera b), del predetto articolo 13, ha natura giuridica di centrale di committenza e cura, per conto degli enti aderenti, l'aggiudicazione dei contratti pubblici in ambito regionale, provinciale e comunale. In attuazione del citato articolo 13 è stato emanato il **D.P.C.M. 30 giugno 2011** che ha chiarito che l'adesione alla SUA da parte delle amministrazioni pubbliche è facoltativa ed avviene sulla base di convenzioni alle quali gli enti possono aderire. Con il decreto vengono altresì definiti gli elementi essenziali della convenzione e vengono disciplinati sia l'ambito di operatività della SUA (in funzione degli importi di gara o di altri criteri) sia le modalità per il rimborso dei costi dalla stessa sostenuti. Lo stesso decreto elenca, tra gli enti che possono aderire alla SUA, anche unioni e consorzi di comuni.

Il **comma 11** prevede che il **Commissario straordinario** per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi istituisca **tramite Consip s.p.a.**, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, un **elenco delle centrali di committenza**.

Consip è tenuta altresì a **pubblicare** i dati relativi ai **contratti** ed alle **convenzioni** comunicati al Commissario straordinario, ai sensi del comma 10.

Le modalità di attuazione del comma in esame sono demandate ad un decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze.

*Con riferimento alla natura di tale atto, si ricorda che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 116 del 2006, con riferimento ad un decreto ministeriale del quale si esplicitava la natura non regolamentare (contenuto all'articolo 3 del decreto-legge n. 279 del 2004), lo qualificava come "un atto statale dalla indefinibile natura giuridica".*

Il **comma 12** consente all'**aggiudicatario** delle convenzioni quadro stipulate da Consip S.p.A. e dalle centrali di committenza regionali di offrire a Consip S.p.A. e alle centrali di committenza regionali, nel corso della durata della convenzione e dei relativi contratti attuativi, una **riduzione delle condizioni economiche previste nellamedesima convenzione** che troverà applicazione nei contratti attuativi stipulati e stipulandi a far data da apposita comunicazione.

La comunicazione è pubblicata da Consip S.p.A. e dalle centrali di committenza sui relativi portali, previa verifica dell'effettiva riduzione.

La relazione tecnica al comma in esame afferma che il meccanismo di riduzione delle condizioni economiche delle convenzioni-quadro introdotto dal medesimo comma è diretto a massimizzare i vantaggi derivanti dalla stipula di convenzioni-quadro da parte di Consip e da parte delle centrali di committenza costituite dalle regioni nell'ambito del sistema a rete degli acquisti della P.A.. Tale meccanismo infatti consente all'aggiudicatario - nel corso del periodo di tempo entro il quale le amministrazioni possono acquistare attraverso una determinata convenzione e durante il periodo di durata dei relativi contratti di attuazione - di offrire, anche tenendo conto di eventuali mutamenti delle condizioni di mercato, una riduzione delle condizioni economiche di cui le amministrazioni potranno usufruire. La norma comporta minori oneri per la finanza pubblica, quantificabili a consuntivo.

Il **comma 14**, come **sostituito al Senato**, introduce un meccanismo transitorio volto a consentire a Consip S.p.A. ed alle centrali di acquisto regionali di stipulare **convenzioni quadro aventi durata fino al 30 giugno 2013**.

Nel corso dell'esame **al Senato** è stata introdotta – **quale condizione** in presenza della quale è consentita la stipula di tali convenzioni – **l'esercizio del diritto di recesso da parte dell'aggiudicatario di cui al comma 15**.

Si tratta, in sostanza, dell'esercizio del diritto di recesso concesso all'aggiudicatario di convenzioni quadro vigenti, che, in virtù di quanto previsto dal medesimo comma 15, vengono automaticamente modificate nelle loro clausole in senso più favorevole alla P.A. (cfr. *infra*).

La stipula della convenzione avviene **interpellando progressivamente gli operatori economici - fino al terzo miglior offerente** nelle originarie procedure – a condizione che siano offerte **condizioni migliorative tali da raggiungere il punteggio complessivo attribuito** all'offerta **dell'aggiudicatario** della relativa procedura.

Il testo originario del comma, che – come detto – non ancora la facoltà di stipula di tali convenzioni quadro transitorie all'esercizio del diritto di recesso dell'aggiudicatario di cui al comma 15 - consente invece in generale la stipula di convenzioni con gli operatori economici che - nell'ambito delle procedure di gara - abbiano presentato le prime tre offerte ammesse nelle relative procedure e offrano condizioni economiche migliorative tali da raggiungere il punteggio dell'aggiudicatario della procedura.

Il **comma 15**, sostituito al Senato, fa riferimento alle **convenzioni quadro Consip alle quali sia possibile ricorrere** alla data di **entrata in vigore della legge di conversione** del decreto legge in esame.

Il testo originario del comma 15 fa invece riferimento oltre che alle suddette convenzioni quadro Consip, anche alle convenzioni quadro Consip **in cui le relative procedure risultino aggiudicate alla data del 31 dicembre 2012**.

Per tali convenzioni, le **quantità** ovvero **gli importi massimi complessivi** ivi **previsti** sono **incrementati** in misura pari alla **quantità ovvero all'importo originario**, a decorrere dalla data di esaurimento della Convenzione stessa, laddove questa intervenga **prima del 31 dicembre 2012**.

E' comunque **fatta salva la facoltà di recesso** dell'aggiudicatario, la quale deve esercitarsi **entro 30 giorni** dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge.

Si ricorda che l'articolo 26 della legge n. 488/1999 stabilisce che sono convenzioni quadro quelle convenzioni 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.

Dunque, il comma 15 in esame consente, in via eccezionale e per le specifiche convenzioni quadro ivi previste, la modifica *ope legis* delle condizioni – di quantità e di prezzo – ivi previste, ai fini dell'ottenimento di un ulteriore risparmio per la P.A., facendo comunque salvo il diritto di recesso del soggetto aggiudicatario.

Il **comma 16, modificato** nel corso dell'esame al **Senato**, proroga fino al **30 giugno 2013** la **durata delle convenzioni quadro** di cui al comma 15.

Nel corso dell'esame in prima lettura è stata introdotta la previsione che la citata **proroga decorra dalla data di esaurimento della Convenzione** originaria e **solo se** a tale data **non sia già intervenuta** da parte della stessa centrale di committenza la pubblicazione di **una procedura di gara per la stipula di una nuova convenzione** avente ad oggetto prodotti o servizi analoghi.

L'aggiudicatario ha comunque **facoltà di recesso**, la quale è esercitata secondo le modalità di cui al precedente comma 15.

Al Senato è stato inoltre soppresso il periodo del comma originario che mantiene ferma la maggiore durata prevista nelle condizioni contrattuali.

Il **comma 16-bis**, introdotto al **Senato**, aggiunge un ultimo periodo al comma 1 dell'articolo 26 della legge n. 488/1999, il quale prevede – in via generale - che **in casi di particolare interesse** per l'amministrazione, **le convenzioni quadro possono essere stipulate** con una o più imprese **alle condizioni contrattuali migliorative rispetto a quelle proposte dal miglior offerente**.

*Con riferimento alla disciplina in esame, si osserva che appare utile valutare l'impatto sull'autonomia contrattuale delle parti delle disposizioni (in particolare il comma 13) che incidono sui contratti in corso.*

**Documenti all'esame delle Istituzioni dell'UE**  
*(a cura dell'Ufficio rapporti con l'Unione Europea)*

Si rinvia alla scheda dell'articolo 1, comma 26-*ter*

## Articolo 1, commi 19-20

### *(Programma per l'efficientamento delle procedure di dismissione dei beni mobili)*

I **commi 19-20** prevedono la realizzazione, dal parte del Ministero dell'economia, avvalendosi di Consip S.p.a., di un **Programma per l'efficientamento delle procedure di dismissione di beni mobili**.

In particolare, il **comma 19** prevede un Programma per l'efficientamento delle procedure di dismissione di beni mobili dello Stato, allo scopo di migliorare l'**efficienza**, la **rapidità** e la **trasparenza** dei processi di dismissione di tali beni, nonché diminuirne i relativi **costi**.

Il programma è realizzato dal Ministero dell'economia e delle finanze - avvalendosi di **Consip S.p.A.** - ai sensi dalle seguenti previsioni legislative:

- **D.P.R. n. 189/2001**<sup>[19]</sup>, che reca la disciplina procedurale relativa all'alienazione dei beni mobili dello Stato;

Si ricorda che il citato D.P.R. n. 189/2001 disciplina il procedimento per l'alienazione dei beni mobili delle amministrazioni dello Stato non più utilizzabili o utilmente conservabili o dei quali le amministrazioni non autorizzano la cessione alla Croce Rossa Italiana per le finalità consentite, nonché dei beni mobili confiscati (tranne talune specifiche eccezioni per questi), dei beni mobili di terzi rinvenuti in immobili di proprietà statale, qualora non vengano ritirati dal proprietario nel termine di sessanta giorni dalla notificazione dell'invito da parte dell'Ufficio del territorio del Ministero delle finanze<sup>[20]</sup>.

Relativamente al procedimento di alienazione, si prevede che il Ministero dell'economia e finanze provvede

- alla stima dei beni mobili da alienare, tenuto conto dei prezzi di mercato e dello stato d'uso dei beni stessi; alla predisposizione e gestione di un archivio informatizzato dei beni da porre in vendita da parte dell'Ufficio o da consegnare al concessionario dei beni;
- alla predisposizione e gestione di un sito informatico per la diffusione dei dati relativi ai beni da alienare e per la pubblicazione dei bandi e avvisi di gara, fatto salvo l'adempimento degli altri obblighi di pubblicità previsti dalla normativa nazionale e comunitaria, alla vendita dei beni. Sono comunicati, anche su richiesta delle Amministrazioni consegnatarie alla Direzione centrale del demanio gli elenchi dei beni da alienare mediante le concessioni già in atto, compatibilmente con le relative convenzioni. In assenza di queste, si procede alla vendita, autorizzando, se necessario, la provvisoria gestione in deposito dei beni da parte delle amministrazioni consegnatarie.

Secondo la tipologia dei beni, è previsto il ricorso al pubblico incanto, ovvero alla trattativa privata. In casi specifici, è prevista la possibilità di alienazione mediante convenzioni.

La riassegnazione delle entrate ai pertinenti stati di previsione è disposta secondo le modalità di cui al regolamento che disciplina il procedimento per il versamento di somme all'entrata e la riassegnazione D.P.R. n. 469/1999<sup>[21]</sup>.

- **D.P.R. n. 254/2002**<sup>[22]</sup>, che disciplina le gestioni dei consegnatari e dei cassieri delle amministrazioni dello Stato.

Si ricorda, in particolare, che l'articolo 14 del D.P.R. n. 254/2002, relativo alla cessione di beni, afferma il **divieto di cessione gratuita dei beni mobili dello Stato** (comma 1), facendo salva la cessione a titolo gratuito alla Croce rossa italiana, agli organismi di volontariato di protezione civile iscritti negli appositi registri operanti in Italia ed all'estero per scopi umanitari, nonché alle istituzioni scolastiche, dei beni mobili non più utilizzabili per le esigenze funzionali delle amministrazioni statali o posti fuori uso per cause tecniche. Ciò è concesso previo parere di una commissione allo scopo istituita dal titolare del programma di spesa (comma 2)<sup>[23]</sup>.

Le dismissioni o le radiazioni dei beni mobili, corredate di regolare documentazione, sono registrate nelle scritture inventariali;

- **D.Lgs. n. 66/2010**<sup>[24]</sup>, Codice dell'ordinamento militare.

Tale D.Lgs., al Titolo IV (Valorizzazione e dismissione di beni immobili e mobili), Capo I (Dismissioni di beni immobili e cessioni di beni mobili), articoli da 309 a 312, detta norme specificamente finalizzate all'alienazione a titolo oneroso (articolo 310) o a titolo gratuito (articolo 311) dei beni mobili suscettibili di alienazione del Ministero della Difesa.

*Con riferimento a quest'ultima voce, sarebbe opportuno il richiamo alle specifiche norme del D.Lgs. n. 66/2010 che disciplinano la cessione dei beni mobili della difesa suscettibili di alienazione.*

Il **comma 20** dispone che, nell'ambito delle risorse derivanti dalle procedure di alienazione dei beni mobili di cui al comma 19, un **decreto del Ministero dell'economia e delle finanze**, di natura non regolamentare, da emanarsi entro 90 giorni dall'entrata in vigore del decreto legge, stabilirà le **modalità di finanziamento del Programma, senza nuovi o maggiori oneri** per la finanza pubblica.

Il medesimo decreto stabilirà inoltre le modalità di versamento delle **somme derivanti dalle procedure di alienazione** all'entrata del bilancio statale per la riassegnazione di una quota pari ad **almeno l'80%** dei proventi ai pertinenti programmi dello stato di previsione dei **Ministeri interessati**, destinata a **progetti innovativi dell'amministrazione dismettente**.

La relazione illustrativa afferma che i processi di dismissione dei beni mobili della pubblica amministrazione sono regolati da un complesso quadro normativo e procedurale, stratificato negli anni, che fa scarso affidamento sulle tecnologie telematiche. Le procedure dei processi di dismissione finalizzati alla vendita dei beni, alla loro cessione a titolo gratuito oppure al loro smaltimento a titolo oneroso sono complesse ed onerose.

Il programma dunque mira a finanziare - con i proventi realizzati grazie al miglioramento del processo - un più efficiente sistema di dismissione, in modo da recare benefici anche alle Amministrazioni che procedono alla dismissione con strumenti efficienti, trasparenti ed in grado di aumentare i proventi per la finanza pubblica.

## **Documenti all'esame delle Istituzioni dell'UE** *(a cura dell'Ufficio rapporti con l'Unione Europea)*

Si rinvia alla scheda dell'articolo 1, comma 26-ter

**Articolo 1, commi 21-22**  
**(Riduzione delle spese di acquisto di beni e servizi da parte dei Ministeri)**

I **commi 21 e 22** dell'articolo 1 impegnano le amministrazioni centrali dello Stato ad assicurare, a decorrere dal 2012, una **riduzione delle spese per acquisto di beni e servizi**, nella misura di 141,1 milioni di euro nel 2012 e di 615 milioni a decorrere dal 2013. A tal fine si prevede che gli importi di riduzione fissati per ciascun Ministero siano **accantonati** e resi indisponibili nei singoli stati di previsione della spesa, fermo restando la possibilità per i Ministri interessati, entro il 10 settembre, di proporre una diversa ripartizione della riduzione nell'ambito degli stanziamenti relativi alle suddette spese.

In particolare, il **comma 21, riformulato nel corso dell'iter al Senato**, stabilisce che le **amministrazioni centrali** dello Stato sono tenute ad assicurare, a decorrere dal **2012**, una **riduzione delle spese per acquisto di beni e servizi** per gli importi indicati nell'**allegato 1** del presente decreto, pari complessivamente a **141,1 milioni nel 2012** e a 615 milioni per ciascuno degli anni 2013, 2014 e per gli anni successivi.

Si riporta di seguito il contenuto dell'**allegato 1** al decreto-legge in esame, come **modificato nel corso dell'esame al Senato**, in cui sono indicate le riduzioni di spesa previste per ciascun Ministero.

In particolare, al Senato è stato **umentato da 4 a 24 milioni** di euro la riduzione di spesa prevista per il **Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca**, in conseguenza dell'introduzione del comma 4-*bis* nell'articolo 8, che esclude gli enti di ricerca vigilati dal Ministero dell'istruzione, a eccezione dell'Invalsi, dall'applicazione delle misure di razionalizzazione e riduzione della spesa per consumi intermedi nell'anno 2012[25].

(milioni di euro)

<b>Riduzione spese per acquisto di beni e servizi</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014e ss</b>
Ministero dell'economia e delle finanze	21,8	77,0	77,0
Ministero dello sviluppo economico	1,7	6,0	6,0
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	1,1	4,0	4,0
Ministero della giustizia	60,0	120,0	120,0
Ministero degli affari esteri	6,2	22,0	22,0
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	24,0	14,0	14,0
Ministero dell'interno	-	131,0	131,0
Ministero dell'ambiente	4,8	17,0	17,0
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	7,9	28,0	28,0
Ministero della difesa	-	148,0	148,0
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	2,5	9,0	9,0
Ministero per i beni e le attività culturali	2,8	10,0	10,0
Ministero della salute	8,2	29,0	29,0
<b>TOTALE</b>	<b>141,1</b>	<b>615,0</b>	<b>615,0</b>

Tali importi vengono **accantonati**, in relazione alle disponibilità finanziarie dei capitoli interessati, e **resi indisponibili** nei singoli stati di previsione della spesa di ciascun Ministero relativamente alle dotazioni di competenza e cassa.

Ai sensi del **comma 22** entro il 10 settembre i **Ministri** competenti possono **proporre** una **differente ripartizione della riduzione** loro assegnata nell'ambito degli stanziamenti relativi alle suddette spese per acquisto di beni e servizi

Tenuto conto della circostanza che la revisione della spesa interviene sulla gestione in corso, viene in tal modo assicurata la necessaria flessibilità gestionale ai Ministri competenti nell'ambito degli stanziamenti relativi alla categoria dei consumi intermedi.

A tale riguardo, si segnala che nell'ambito della classificazione economica del bilancio dello Stato, gli stanziamenti relativi alle spese per acquisto di beni e servizi rientrano nella Categoria 2 **"Consumi intermedi"**.

Tale categoria di spesa è stata soggetta a numerose interventi volti a determinarne un suo contenimento, in particolare, con i più recenti provvedimenti di stabilizzazione della finanza pubblica.

Secondo le considerazioni emerse nel Rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica della Corte dei Conti[26], si tratta di una categoria di spesa che ammonta complessivamente, considerando l'intero aggregato delle pubbliche amministrazioni, a circa 20 miliardi e che gli impegni di competenza del bilancio dello Stato rappresentano, mediamente, poco più della metà dell'aggregato.

Per quanto concerne l'andamento di tale categoria di spesa del bilancio dello Stato, la Corte evidenzia come i dati di consuntivo emersi nei rendiconti dell'ultimo triennio risultano abbastanza rappresentativi della tendenza riflessiva della spesa per acquisti di beni e servizi, che si riduce nel 2011 rispetto al 2009 di oltre il 16% (passando da oltre 13 a 11 miliardi di euro), sebbene nel 2011 il rendiconto registri un aumento dei consumi intermedi dello Stato rispetto al risultato raggiunto nell'anno precedente, offrendo pertanto l'impressione di una sostanziale inefficacia dei tagli imposti alle amministrazioni centrali con i ripetuti provvedimenti di questi anni[27].

Si ricorda, infine, che per il 2012, la previsione di spesa per consumi intermedi contenuta nel bilancio di previsione è contenuta a 7,8 miliardi.

*(milioni di euro)*

	2009	2010	2011	2012
CONSUMI INTERMEDI	13.107	9.800	10.969	7.812

Nella **legge di bilancio** per il 2012 la spesa per **consumi intermedi** è complessivamente indicata in **7.812 milioni** per il **2012**, in 7.981 milioni per il 2013 e in 7.946 milioni per il 2014.

Peraltro, il disegno di legge di **assestamento** per il 2012 (A.C. 5325) indica un **aumento della spesa per consumi intermedi nel 2012 di 1.103 milioni** di euro, dovuta a variazioni per atto amministrativo intervenute nel periodo gennaio-maggio 2012, per 1.079 milioni, e per 23,7 milioni alla proposta di assestamento.

A seguito della riformulazione approvata nel corso dell'esame al Senato, il **comma 21** precisa che, in considerazione delle analisi della spesa effettuate dal Commissario straordinario nominato ai sensi di cui all'articolo 2 del primo decreto-legge sull'*pending review* (D.L. n. 52/2012), **le riduzioni in esame, per una quota, sono rapportate agli eccessi di costo registrati** da ciascuna amministrazione dello Stato **rispetto al valore mediano dei costi per acquisti di beni e servizi** del complesso dei Ministeri calcolato per singola voce del **piano dei conti**, desumibile dai dati del sistema di contabilità economica analitica delle amministrazioni centrali dello Stato.

*Ai fini della formulazione della norma, si segnala che il Commissario straordinario è previsto dall'articolo 2 e non dall'articolo 1 del D.L. n. 52/2012.*

In merito alla metodologia di calcolo delle riduzioni, si sottolinea che la Relazione tecnica al d.d.l. di conversione(A.S. 3396) mette in evidenza che la norma in esame, volta al contenimento della spesa per acquisto di beni e servizi delle amministrazioni centrali, è conseguente agli interventi disposti dal primo decreto-legge sulla *spending review* (D.L. n. 52/2012) e che pertanto, la riduzione della spesa “non risulta calcolata secondo la metodologia dei tagli proporzionali lineari, valutati per tutte le Amministrazioni interessate in base alla realizzabilità della spesa, bensì mediante una **riduzione calcolata confrontando i valori medi per anno-persona dei costi di gestione** per amministrazione e per voce del piano dei conti, stimando l’eccesso dei costi rispetto al valore mediano”.

In particolare, la **Relazione tecnica** illustra come, a seguito dello svolgimento di tali attività di revisione della spesa, siano state **individuate**, per ciascun Ministero, **talune tipologie di spesa nell’ambito degli acquisti di beni e servizi**, per le quali appare possibile una **riduzione dei costi di gestione**, calcolata sulla base delle previsioni economiche relative al **Budget dei costi** degli anni 2012-2014 allegato alla legge di bilancio per il triennio 2012-2014 (legge n. 184/2011).

La riduzione, pertanto, non è stata calcolata secondo la metodologia dei tagli proporzionali lineari, bensì è stata **calcolata confrontando i valori medi per anno-persona dei costi di gestione** per amministrazione e per voce del piano dei conti, stimando l’eccesso dei costi rispetto al valore mediano;

A tal fine, le strutture delle amministrazioni sono state preventivamente distinte in “Strutture amministrative” e “Strutture operative (Corpi di polizia e Centri di responsabilità del Ministero della Difesa ad eccezione delle tre Forze Armate)”.

La relazione tecnica specifica che **sono escluse dalla riduzione le strutture scolastiche statali e gli Afam (Istituti di alta formazione artistica musicale e coreutica)**.

In particolare, per ciascuno dei suddetti gruppi di Amministrazioni, con riferimento al macroaggregato “**Costi di gestione**” sono state individuate le **voci** di massimo livello di dettaglio del piano dei conti, adottate nel sistema di contabilità economica analitica delle Amministrazioni centrali dello Stato, **sulle quali operare le riduzioni**, assumendo come valore di riferimento (*benchmark*) il valore centrale (mediana) calcolato rispetto ai costi di gestione per anno-persona del Budget 2012.

La Relazione sottolinea, altresì, che le **spese** per acquisti di beni e servizi definite come sopra e relative alle **Forze armate**, per la loro peculiarità, sono **escluse dalla suddetta metodologia di calcolo**, in quanto non è possibile effettuare un raffronto omogeneo con le corrispondenti voci del piano dei conti del sistema di contabilità economica analitica. In questo caso si applica, pertanto, la metodologia dei tagli proporzionali lineari, da effettuare in funzione delle disponibilità per l’anno 2012 dei capitoli medesimi.

*Si segnala che in base alla nuova formulazione della norma, introdotta al Senato, sembrerebbe che soltanto “una quota” della riduzione debba intendersi rapportata agli eccessi di costo registrati dalle amministrazioni, secondo i dati di contabilità economica, lasciando presupporre ulteriori metodologie di calcolo per la riduzione.*

*Al riguardo, andrebbe chiarito se, invece, in tal modo si è voluto far riferimento al fatto che le spese per acquisti di beni e servizi relative alle Forze armate, per la loro peculiarità, sono escluse dalla suddetta metodologia di calcolo, secondo quanto precisato nella Relazione tecnica.*

*Si segnala, inoltre, che le norme in esame nulla dispongono in relazioni a eventuali esclusioni dall’applicazione delle riduzioni della spesa. Andrebbe pertanto chiarita l’affermazione riportata nella Relazione tecnica, in merito alla esclusione delle strutture scolastiche statali e degli Afam (Istituti di alta formazione artistica musicale e coreutica).*

Si riporta uno stralcio della tavola 10 del “Budget dello Stato 2012”, relativa al Piano dei conti, nella quale sono indicati **icosti di gestione** del triennio e la loro articolazione:

(milioni di euro)

--	--

<b>Budget dello Stato - Piano dei conti</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
<b>Costi di gestione</b>	<b>9.012</b>	<b>10.071</b>	<b>9.921</b>
Beni di consumo	2.703	3.764	3.636
Acquisto di servizi e utilizzo di beni di terzi	5.644	5.644	5.622
Altri costi	664	663	663

Secondo quanto esposto nel Budget 2012, l'aggregato Costi di Gestione include gli oneri relativi all'utilizzo di beni materiali e di servizi esterni e comprende le componenti elementari Beni di consumo, Acquisto di servizi ed utilizzo di beni di terzi e Altri costi.

In particolare, nella voce **Acquisto di servizi ed utilizzo di beni di terzi** sono ricompresi i costi per *Consulenza, Prestazioni professionali e specialistiche non consulenziali, Servizi per trasferte, Promozione, Formazione e Addestramento, Manutenzione, Manutenzione di armi, armamenti e mezzi per la difesa, Noleggi, locazioni e leasing, Utenze e canoni, Servizi di ristorazione, Servizi ausiliari e Assicurazioni*. Tale voce rappresenta la componente più rilevante del macroaggregato, incidendo per il 62,2% circa sui Costi di Gestione per tutti e tre gli anni considerati.

Per quanto concerne i **Beni di consumo**, il Budget presenta un aumento della voce nel triennio, riconducibile soprattutto ai costi registrati dal Ministero della Difesa per la voce *Armi ed armamenti e mezzi per la difesa* per l'attuazione del programma di investimento pluriennale "Eurofighter". L'aggregato **Altri costi** comprende voci di costo residuali quali *Costi amministrativi, Imposte e Tasse*.

Si ricorda, infine, che una misura analoga di **riduzione della spesa per consumi intermedi** è prevista, con riferimento agli **enti ed organismi inseriti nel conto economico consolidato** della pubbliche amministrazioni, **all'articolo 8** del presente provvedimento, *alla cui scheda di lettura si rinvia*.

Ulteriori riduzioni delle spese dei Ministeri sono altresì previste, dal provvedimento in esame, **all'articolo 7, commi 12-15**, che dispone una **riduzione delle spese delle amministrazioni centrali dello Stato a decorrere dal 2013**, nella misura di circa 1,8 miliardi di euro nel 2013, circa 1,6 miliardi nel 2014 e di circa 1,7 miliardi a decorrere dal 2015. Nelle more della definizione degli interventi correttivi volti al conseguimento delle economie sopra indicate - che dovranno essere indicati nella legge di stabilità 2013-2015 - il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad **accantonare** e rendere indisponibile una quota delle risorse iscritte nel bilancio pluriennale dello Stato, a valere sulle spese rimodulabili. Tale misura è destinata, pertanto, anch'essa a incidere sensibilmente sulla categoria di spesa dei consumi intermedi.

## **Documenti all'esame delle Istituzioni dell'UE** (a cura dell'Ufficio rapporti con l'Unione Europea)

Si rinvia alla scheda dell'articolo 1, comma 26-ter

**Articolo 1, commi 23-24**  
**(Estensione dei compiti dei dirigenti degli uffici dirigenziali generali delle**  
**Amministrazioni Pubbliche - Modifiche all'articolo 16 D.Lgs. n. 165/2001)**

Il **comma 23** esclude gli enti del servizio sanitario nazionale dall'applicazione delle disposizioni dell'articolo, salvo quanto previsto dai commi 5 (espunto da un avviso di rettifica) e 24. Il **comma 24** implementa le funzioni dei dirigenti generali dello Stato, in ordine al contrasto dei fenomeni corruttivi.

Il **comma 23** esclude gli enti del servizio sanitario nazionale dall'applicazione delle disposizioni dell'articolo, salvo quanto previsto dai commi 5 (il quale però è stato espunto da un avviso di rettifica) e 24.

In breve si ricorda che il Servizio Sanitario Nazionale è composto da enti ed organi di diverso livello istituzionale, che concorrono al raggiungimento degli obiettivi di tutela della salute dei cittadini. Ne fanno parte: il Ministero che è l'organo centrale; enti ed organi di livello nazionale, CSS - Consiglio Superiore di Sanità, ISS - Istituto Superiore di Sanità, ISPESL - Istituto Superiore per la Prevenzione e Sicurezza del Lavoro, AGENAS - Agenzia nazionale per i Servizi Sanitari Regionali, IRCCS - Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico, IIZZSS - Istituti Zooprofilattici Sperimentali AIFA - Agenzia italiana del farmaco, Enti ed organi territoriali: Regioni e Province autonome, Aziende Sanitarie Locali, Aziende Ospedaliere.

Il **comma 24**, novellando l'art. 16, comma 1, del D.Lgs. 165/2001<sup>[28]</sup> mediante l'inserimento, dopo la lettera *l-bis*) di due nuove lettere *1-ter* e *1-quater* assegna ai titolari di uffici dirigenziali generali taluni **adempimenti volti alla prevenzione e al contrasto della corruzione**, i quali possono essere svolti nell'ambito delle ordinarie attività amministrative degli uffici.

Il citato articolo 16 espone una serie di attribuzioni facenti capo ai dirigenti di uffici dirigenziali generali. Tra le più significative, con elencazione meramente esemplificativa, si ricorda che essi:

- formulano proposte ed esprimono pareri al Ministro nelle materie di sua competenza (concorrendo al *policy making*);
- propongono le risorse e i profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti dell'ufficio cui sono preposti anche al fine dell'elaborazione del documento di programmazione triennale del fabbisogno di personale e concorrono alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei dipendenti dell'ufficio cui sono preposti (compiti assegnati dal D.Lgs. 150/2009, cd. decreto Brunetta);
- curano l'attuazione di piani, programmi e direttive generali definite dal Ministro e attribuiscono ai dirigenti gli incarichi e la responsabilità di specifici progetti e gestioni definendo gli obiettivi che i dirigenti devono perseguire;
- adottano gli atti relativi all'organizzazione degli uffici di livello dirigenziale non generale nonché gli atti e i provvedimenti amministrativi esercitando i poteri di spesa e quelli di acquisizione delle entrate rientranti nella competenza dei propri uffici, salvo quelli delegati ai dirigenti;
- adottano i provvedimenti concernenti i contratti segreti o quelli che esigono particolari misure di sicurezza;
- dirigono, coordinano e controllano l'attività dei dirigenti e dei responsabili dei procedimenti amministrativi, anche con potere sostitutivo in caso di inerzia, e propongono l'adozione, nei confronti dei dirigenti, le misure relative alla responsabilità dirigenziale (potere repressivo);
- svolgono le attività di organizzazione e gestione del personale e di gestione dei rapporti sindacali e di lavoro;

- curano i rapporti con gli uffici dell'Unione europea e degli organismi internazionali nelle materie di competenza secondo le specifiche direttive dell'organo di direzione politica, sempreché tali rapporti non siano espressamente affidati ad apposito ufficio o organo.

La nuova **lettera I-ter)** prevede che i **dirigenti forniscono le informazioni richieste dal soggetto competente per l'individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione** e formulano specifiche proposte volte alla prevenzione del rischio medesimo.

Con la **lettera I-quater)** si assegna ai dirigenti il compito di provvedere al **monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione** svolte nell'ufficio a cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva.

Si ricorda che è all'esame del Senato, per la seconda lettura, l'**AS 2156-B** che reca disposizioni in tema di prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità all'interno della p.a. In particolare, l'**art. 1** del testo, recante disposizioni in merito all'Autorità nazionale anticorruzione e al Piano nazionale anticorruzione, al **comma 9, lettera a)**, stabilisce che i **piani di prevenzione della corruzione** che ciascuna pubblica amministrazione centrale deve trasmettere al Dipartimento funzione pubblica, rispondono, tra l'altro, all'esigenza di individuare le attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, anche raccogliendo le proposte dei dirigenti, elaborate nell'esercizio delle competenze previste dall'articolo 16, comma 1, lettera *a-bis*), del D.Lgs. n. 165/2001.

## **Documenti all'esame delle Istituzioni dell'UE** *(a cura dell'Ufficio rapporti con l'Unione Europea)*

Si rinvia alla scheda dell'articolo 1, comma 26-ter

## **Articolo 1, comma 25**

### ***(Attribuzione al Dipartimento amministrazione generale del MEF della competenza in materia di approvvigionamento di beni e servizi)***

Il **comma 25** individua nel Dipartimento dell'amministrazione generale, servizi e personale del Ministero dell'economia e delle finanze la struttura destinataria delle relazioni che le amministrazioni sono tenute ad inviare in ordine agli approvvigionamenti tramite Consip.

A tal fine il comma medesimo modifica l'articolo 11, comma 12, del decreto-legge n. 98/2011<sup>[29]</sup>, nella parte in cui tale disposizione prevede che la relazione che le amministrazioni pubbliche sono tenute ad inviare annualmente in ordine ai risultati, in termini di riduzioni di spesa, conseguiti mediante il ricorso alle convenzioni stipulate dalla Consip s.p.a.<sup>[30]</sup> sia trasmessa al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze. In luogo di tale Dipartimento, il comma in esame stabilisce ora, modificando in tal senso l'articolo 11, comma 12 sopradetto, che **l'organo competente alla ricezione di tali relazioni sia il Dipartimento dell'amministrazione generale**, del personale e dei servizi, anche esso incardinato presso il medesimo Ministero.

## **Articolo 1, comma 26** **(Riduzione delle spese per intercettazioni)**

Il **comma 26** prevede che il Ministero della giustizia adotti misure di razionalizzazione della spesa per intercettazioni, per contributi ai comuni per il funzionamento degli uffici giudiziari nonché delle procedure di acquisto di beni e servizi che assicurino risparmi totali complessivi non inferiori a 60 mln di euro per il 2012 e a 120 mln di euro per il 2013.

Il **comma 26, modificato nel corso dell'esame al Senato**, individua i **risparmi di spesa** cui è tenuto il Ministero della giustizia. In particolare, è demandata al Ministero l'adozione di misure volte alla razionalizzazione:

- dei **costi dei servizi di intercettazione telefonica**, in modo da assicurare risparmi non inferiori a 25 milioni di euro per l'anno 2012 e a 40 milioni di euro a decorrere dall'anno 2013; la razionalizzazione – secondo la Relazione tecnica allegata al decreto - prevede la *centralizzazione e forfettizzazione della spesa per intercettazioni*.

Secondo il cd. **Rapporto Giarda** (*Elementi per una revisione della spesa pubblica* - 8 maggio 2012, presentato dal Ministro per i rapporti con il Parlamento al Consiglio dei ministri il 30 aprile 2012), la voce di spesa per intercettazioni, incide per oltre il 40% del totale delle cd. *spese di giustizia*. Al fine di conseguire l'obiettivo di razionalizzazione e risparmio di spesa per intercettazioni telefoniche è necessario procedere all'acquisizione in forma centralizzata e in modalità forfettaria di tali servizi, mentre anche il listino per le prestazioni obbligatorie necessita di una profonda ristrutturazione sempre in vista di una possibile forfettizzazione anche di tale voce di spesa. Nella **Relazione al Parlamento sullo stato delle spese di giustizia** (ex art. 37, co. 16, D.L. 98/2011, con. dalla L. 111/2011 – doc. CCXLVII, n.1) si osserva che, a fronte di una dotazione del **bilancio 2011** del Ministero della giustizia, cap. 1363 (**Spese per intercettazioni**) pari a 249,8 mln di euro, è stata sostenuta una spesa di circa **260 mln di euro**. Emerge quindi un debito di circa 10 mln. Si tratta, tuttavia, di una spesa in diminuzione rispetto agli scorsi anni (in cui la spesa era tra i 285 e i 300 mln di euro). Nel 2012, lo stanziamento sullo stesso capitolo di bilancio è di 239,8 mln di euro, a fronte di una spesa presunta di circa 250 mln. Nei **primi quattro mesi del 2012** gli uffici giudiziari hanno, infatti, sostenuto una spesa per intercettazioni di circa **82 mln** di euro.

- dei **costi della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari**, in termini di minori contributi ai comuni per le spese di funzionamento dei suddetti uffici, assicurando risparmi non inferiori a euro 30 milioni per l'anno 2012 ed euro 70 milioni a decorrere dall'anno 2013;

Il risparmio è collegato alle misure in corso per la revisione della geografia giudiziaria e conseguente redistribuzione sul territorio degli uffici giudiziari, i cui schemi di decreto legislativo sono attualmente all'esame per il parere del Parlamento (A.G. n. 455, sugli uffici del giudice di pace, e A.G. n. 494, sugli uffici di tribunale). Tali misure, nella versione presentata dal Governo, prevedono la soppressione di 37 tribunali e relative Procure nonché (tranne poche eccezioni) di tutti gli uffici del giudice di pace non aventi sede nel capoluogo del circondario. Il Rendiconto generale dello Stato per il 2011 reca una spesa per contributi ai comuni per le **spese di funzionamento degli uffici giudiziari** (Min. Giustizia, CAP 1551) pari a **302,09 mln** di euro.

- dei **costi delle procedure di acquisto dei beni e servizi**, ivi inclusi quelli relativi al personale del corpo di polizia penitenziaria, assicurando risparmi non inferiori per euro **5 milioni** per l'anno 2012 ed euro **10 milioni** a decorrere dall'anno 2013.

Secondo la Relazione tecnica, la riduzione di spesa di 3,5 mln per gli anni 2012 e 2013 potrà essere assicurata attraverso la revisione dei capitolati di gara per l'approvvigionamento del vestiario già predisposti dall'amministrazione. Ulteriore riduzione di spesa di 1,5 milioni nel 2012 verrà conseguita

attraverso la razionalizzazione dei costi per l'acquisizione di beni e servizi, nell'ambito delle iniziative già intraprese dall'amministrazione e in corso di realizzazione.

La riduzione di 4 milioni per l'anno 2013 potrà, invece, essere attuata (con revisione della dotazione da iscriverne nella Tabella C annessa alla legge di stabilità) a seguito del trasferimento delle funzioni assistenziali e socio terapeutiche dell'amministrazione penitenziaria al Servizio sanitario nazionale. Eventuali residui interventi in materia potranno rientrare nell'ambito dei progetti finanziabili dalla Cassa delle ammende ovvero a valere sui capitoli per interventi destinati all'assistenza e al trattamento penitenziario.

La riduzione di un milione di euro per l'anno 2013 delle spese rimodulabili viene assicurata da un taglio proporzionale alle dotazioni finanziarie dei capitoli rimodulabili.

I predetti risparmi concorrono al raggiungimento degli obiettivi di riduzione della spesa dei Ministeri, di cui al comma 21.

## **Documenti all'esame delle Istituzioni dell'UE** *(a cura dell'Ufficio rapporti con l'Unione Europea)*

Si rinvia alla scheda dell'articolo 1, comma 26-ter

## **Procedure di contenzioso** *(a cura dell'Ufficio rapporti con l'Unione Europea)*

Il 21 giugno 2012 la Commissione europea ha inviato all'Italia una lettera di messa in mora per violazione della direttiva 2004/18/CE sugli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi, da parte del regime italiano di assegnazione di contratti nel campo delle intercettazioni telefoniche (procedura di infrazione n. 2011/4049).

La Commissione ritiene che la prassi secondo cui le Procure della repubblica provvederebbero ad aggiudicare appalti pubblici aventi ad oggetto servizi e forniture collegate alle attività di intercettazione telefonica ed ambientale, nonché connessi servizi di trascrizione delle conversazioni registrate, tramite affidamento diretto o "appalti informali", ricorrendo a procedure negoziate senza la previa pubblicazione di un bando di gara o comunque senza osservare alcuna forma di pubblicità, non sia giustificata da alcuna delle deroghe previste dalla direttiva 2004/18/CE e di conseguenza che tale prassi risulti in contrasto con le regole UE in materia di aggiudicazione di appalti pubblici.

In particolare la Commissione, osservando che, in base alle informazioni pubblicamente disponibili, il 70% del mercato in questione sarebbe coperto da quattro principali fornitori ciascuno dei quali accumulerebbe contratti pari a circa 75 milioni di euro, ritiene che il valore annuale dei suddetti contratti sia per lo più superiore alle soglie fissate dalla direttiva 2004/18/CE (193.000 euro fino al 31 dicembre 2011 e 200.000 euro dal 1.1. 2012).

**Articolo 1, comma 26-bis**  
**(Riduzione del 10% dei costi unitari di manutenzione di beni e servizi, hardware e software, praticati da fornitori terzi)**

Il comma **26-bis** prevede una riduzione almeno del **10%** dei **costi unitari di manutenzione di beni e servizi, hardware e software**, praticati da fornitori terzi, **rispetto alle condizioni di miglior favore** praticate dagli stessi a **Sogei s.p.a o a Consip s.p.a.** nell'anno **2011**, nonché una riduzione del **5 per cento** dei costi unitari per l'acquisizione di **componenti ed apparecchiature hardware**.

In particolare il **comma, introdotto** nel corso dell'esame al **Senato**, dispone una **riduzione** - per il **triennio 2013-2015** – pari ad **almeno il 10%** dei **costi unitari di manutenzione di beni e servizi, hardware e software**, praticati da fornitori terzi, **rispetto alle condizioni di miglior favore** praticate dagli stessi a **Sogei S.p.A. o a Consip S.p.A.** nell'anno **2011**, anche mediante **rinegoziazione dei contratti già stipulati**.

Il medesimo comma stabilisce - nello stesso periodo 2013-2015 – la **riduzione del 5 per cento** dei costi unitari per l'acquisizione di **componenti ed apparecchiature hardware**, le cui **caratteristiche tecniche** dovranno essere **non inferiori** a quelle acquisite nell'anno **2011**, **nonché per la manutenzione di beni e servizi**, da effettuarsi prioritariamente da **imprese locali**, ove possibile, e di prodotti **software**.

In merito alla riduzione dei costi stabilita dal comma in esame, si ricorda, che l'articolo 2, comma 1 e l'articolo 5, comma 2 del D.L. n. 52/2012 (legge n. 94/2012) attribuiscono al Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi il compito di definire il livello di spesa e le relative voci di costo per acquisti di beni e servizi.

*Con riferimento alla formulazione del comma 26-bis si osserva che non appare chiaro a cosa debba riferirsi il riferimento alla manutenzione di beni e servizi previsto nel secondo periodo del comma, atteso che nel primo periodo del comma è già presente un riferimento analogo sia per le componenti hardware, sia per quelle software.*

*Inoltre, sarebbe opportuno specificare che la riduzione dei costi unitari per la manutenzione di beni e servizi riguarda la pubblica amministrazione, posto il richiamo a Sogei e Consip.*

*Si osserva, infine, che appare utile valutare l'impatto sull'autonomia contrattuale delle parti delle disposizioni che incidono sui contratti in corso, attraverso la previsione di rinegoziazione. Sarebbe altresì utile chiarire quale siano le conseguenze in caso di esito negativo della rinegoziazione.*

**Documenti all'esame delle Istituzioni dell'UE**  
*(a cura dell'Ufficio rapporti con l'Unione Europea)*

Si rinvia alla scheda dell'articolo 1, comma 26-ter

## **Articolo 1, comma 26-ter** **(Interventi conservativi volontari sui beni culturali)**

**Il comma 26-ter, introdotto durante l'esame al Senato, dispone la sospensione, fino al 31 dicembre 2015, dei contributi statali per interventi conservativi volontari sui beni culturali.**

In particolare, il comma 26-ter stabilisce che, dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge, e fino al 31 dicembre 2015, è sospesa la concessione dei contributi di cui agli artt. 35 e 37 del Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.Lgs. 42/2004) (che, si ricorda, sono contributi facoltativi – v. *infra*).

Si tratta di argomento sul quale è di recente intervenuto l'art. 42 del D.L. 5/2012 (L. 35/2012) che, modificando l'art. 31 del D.Lgs. 42/2004, ha disposto una **razionalizzazione** delle misure di sostegno finanziario per gli interventi conservativi volontari sui beni culturali.

In particolare, l'art. 42 del D.L. 5/2012 ha previsto che l'**ammissione dell'intervento autorizzato ai contributi statali** stabiliti agli artt. 35 (concorso alla spesa da parte del MIBAC) e 37 (contributi in conto interessi sui mutui per la realizzazione degli interventi) è disposta dagli organi del Ministero **in base all'ammontare delle risorse disponibili**, determinate annualmente con decreto interministeriale Mibac-MEF.

**Il dovere di conservazione** del patrimonio culturale è richiamato tra i principi del Codice dei beni culturali[31]. In particolare, gli **articoli da 30 a 40** disciplinano nel dettaglio gli **obblighi di conservazione** dei beni culturali, operando una distinzione tra beni appartenenti allo Stato – ovvero a regioni, altri enti pubblici territoriali e enti pubblici – e beni di proprietà di **privati**. Relativamente a quest'ultima categoria, il Codice distingue tra interventi conservativi volontari e imposti e detta la specifica procedura di esecuzione.

Gli interventi conservativi volontari, decisi su iniziativa del proprietario, sono subordinati ad autorizzazione del Soprintendente[32] ed eseguiti dal proprietario.

In sede di autorizzazione, il soprintendente si pronuncia, a richiesta dell'interessato, sull'ammissibilità dell'intervento ai contributi statali previsti dagli articoli 35 e 37 e certifica eventualmente il carattere necessario dell'intervento stesso ai fini della concessione delle agevolazioni tributarie previste dalla legge (art. 31)[33].

**Il MIBAC ha facoltà di concorrere alla spesa sostenuta dal privato per un ammontare non superiore alla metà della stessa. Se gli interventi sono di particolare rilevanza o riguardano beni in uso o godimento pubblico, il Ministero può concorrere alla spesa fino al suo intero ammontare.** Per la determinazione della percentuale del contributo si tiene conto di altri contributi pubblici e di eventuali contributi privati relativamente ai quali siano stati ottenuti benefici fiscali (art. 35)[34].

Inoltre, il **MIBAC può concedere contributi in conto interessi sui mutui** o altre forme di finanziamento accordati da istituti di credito ai privati per la realizzazione degli interventi conservativi autorizzati. Il contributo è concesso nella misura massima corrispondente agli interessi calcolati ad un tasso annuo di 6 punti percentuali sul capitale erogato a titolo di mutuo ed è corrisposto direttamente dal Ministero all'istituto di credito secondo modalità da stabilire con convenzioni. Il predetto contributo può essere concesso anche per interventi conservativi su opere di architettura contemporanea di cui il soprintendente abbia riconosciuto, su richiesta del proprietario, il particolare valore artistico (art. 37).

**Documenti all'esame delle Istituzioni dell'UE**  
*(a cura dell'Ufficio rapporti con l'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 dalla Commissione europea, 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.*

*Qui di seguito si segnalano alcune disposizioni delle proposte di direttiva in esame riconducibili a **specifiche previsioni dell'articolo 1 del decreto-legge n. 95/2012.***

#### **Articolo 1, comma 2: partecipazione delle PMI**

Le proposte di direttiva prospettano una serie di norme volte a rendere **più agevole l'accesso delle PMI** e delle imprese in fase di avviamento (*start-up*) **al mercato degli appalti** mediante:

- la **riduzione degli adempimenti amministrativi** nella fase di selezione;
- la **suddivisione degli appalti in lotti**;
- un **migliore accesso ai contratti quadro**, prevedendo di **limitare** – salvo casi debitamente giustificati - **a quattro anni la durata** degli accordi di questo tipo conclusi nel settore dei servizi di interesse generale;
- **i pagamenti direttamente al subappaltatore** da parte delle amministrazioni aggiudicatrici per la fornitura di prodotti, servizi e lavori prestati al contraente principale nel quadro dell'esecuzione del contratto di appalto. Nelle intenzioni della Commissione ciò consentirebbe ai subappaltatori, che sono spesso PMI, di proteggersi efficacemente dal **rischio di mancato pagamento**;
- per evitare che ostacoli ingiustificati impediscano alle PMI di partecipare alle gare di appalto, si prospetta un **elenco esaustivo dei requisiti di partecipazione** limitati esclusivamente a quelli indispensabili per assicurare che un candidato sia in possesso delle capacità e delle competenze necessarie per eseguire l'appalto. **I requisiti riguardanti il fatturato dovranno in linea di massima essere espressamente limitati, salvo casi debitamente giustificati, a tre volte il valore stimato dell'appalto.** Infine, qualsiasi partecipazione di gruppi di operatori economici, che costituisce un'importante opportunità per le PMI, dovrà essere obiettivamente giustificata e proporzionata;
- un'**adeguata assistenza alle PMI, anche per via elettronica**, per favorire una migliore comprensione delle nuove norme.

#### **Articolo 1, commi 3-12: centrali di committenza e aggregazione della domanda**

Sulla base di quanto prospettato in materia dalle proposte in esame, la Commissione ritiene che la creazione di centrali d'acquisto specializzate dovrebbe aiutare significativamente le amministrazioni aggiudicatrici che incontrano difficoltà a gestire procedure di appalto di valore elevato o che hanno dubbi in merito al rispetto della normativa dell'UE.

Ad avviso della Commissione, considerata l'importanza dei volumi acquistati, le centrali di committenza dovrebbero consentire di **ampliare la concorrenza e di razionalizzare e rendere più professionali le**

**commesse pubbliche**, con risultati positivi in termini di risparmio di risorse e di tempo. La centralizzazione degli acquisti, tuttavia, **non dovrebbe tradursi in una concentrazione eccessiva del potere di acquisto**, in un aumento del rischio di collusione o in una riduzione della trasparenza, della concorrenza e dell'accesso delle PMI agli appalti.

Inoltre, si prospetta la possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di concludere **appalti comuni** che potranno essere: 1) **di natura occasionale**, qualora diversi enti appaltanti decidano di eseguire congiuntamente appalti specifici al fine di realizzare economie di scala e suddividere i rischi e i profitti; 2) **oggetto di uno specifico accordo concluso tra enti aggiudicatori di Stati membri diversi** volto a stabilire le disposizioni nazionali applicabili alla procedura di aggiudicazione e la relativa gestione della procedura, la ripartizione delle responsabilità e dei lavori, dei servizi e delle forniture ottenute e la conclusione dell'appalto.

#### **Articolo 1, commi 13-16: diritto di recesso**

Le proposte di direttiva riconoscono alle amministrazioni aggiudicatrici la facoltà di procedere, in situazioni espressamente previste dalla normativa nazionale in materia di appalti, alla **risoluzione di un contratto** relativo alla conclusione di un appalto pubblico durante il suo periodo di validità **qualora si verifichi una delle seguenti circostanze**:

- le **deroghe previste in caso di appalto aggiudicato da un'amministrazione aggiudicatrice ad un'altra persona giuridica non si applichino** in seguito ad una partecipazione privata alla persona giuridica alla quale è stato aggiudicato il contratto;
- una **modifica del contratto costituisca una nuova aggiudicazione**;
- la **Corte di Giustizia dell'UE** stabilisca che un'amministrazione aggiudicatrice di uno Stato membro ha aggiudicato l'appalto in questione senza rispettare gli obblighi derivanti dai trattati e dalla normativa UE in materia di appalti.

#### **Articolo 1, commi 17-18: e-procurement**

Le proposte di direttiva prospettano il **ricorso obbligatorio agli appalti elettronici** per semplificare la pubblicazione di informazioni e rendere più efficaci e trasparenti le procedure di aggiudicazione.

Il passaggio alle procedure *online* dovrebbe avvenire **gradualmente per consentire a tutti i soggetti interessati di far fronte alle sfide operative, evitando in tal modo la coesistenza di procedure elettroniche e cartacee** che comporterebbe notevoli costi sia per le amministrazioni aggiudicatrici sia per gli operatori economici. Si prevede pertanto una transizione in **due fasi**:

- in un primo momento, entro il termine previsto per il recepimento delle nuove direttive, dovrebbe essere obbligatoria per le centrali di committenza e per alcune fasi della procedura di appalto, quali ad esempio **la pubblicazione elettronica dei bandi e degli avvisi**;
- dopo un periodo transitorio di **due anni (entro giugno 2016 se verrà rispettata la tabella di marcia fissata per l'esame delle nuove direttive)** tutte le procedure di aggiudicazione dovranno essere **effettuate completamente per via elettronica**.

Inoltre, al fine di facilitare le **gare d'appalto transfrontaliere**, si prospetta il ricorso ad **e-Certis**, un **registro online dei certificati**.

#### **Articolo 4, commi 7-8: affidamento di servizi in house**

Conformemente alle richiamate proposte di direttiva, dovrebbero essere esclusi dal campo di applicazione delle future direttive gli appalti aggiudicati **da un'amministrazione aggiudicatrice ad un'altra persona giuridica** qualora:

- **l'amministrazione aggiudicatrice eserciti sulla persona giuridica in questione un controllo** analogo a quello da essa esercitato sui propri servizi;

- **almeno il 90% delle attività della persona giuridica siano esercitate per l'amministrazione aggiudicatrice** che la controlla;
- nella persona giuridica controllata **non vi è alcuna partecipazione privata**.

Si stabilisce altresì che **un accordo concluso tra due o più amministrazioni aggiudicatrici non dovrà essere considerato un appalto pubblico** nel caso in cui:

- l'accordo in questione stabilisca **un'autentica cooperazione tra le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti**, che mira a far sì che esse svolgano congiuntamente i loro compiti di servizio pubblico e che implica diritti e obblighi reciproci delle parti;
- l'accordo sia retto esclusivamente da **considerazioni inerenti all'interesse pubblico**;
- **le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti non svolgano sul mercato aperto più del 10% in termini di fatturato delle attività pertinenti all'accordo**;
- l'accordo **non comporti trasferimenti finanziari tra le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti** diversi da quelli corrispondenti al rimborso dei costi effettivi dei lavori, dei servizi o delle forniture;
- nelle amministrazioni aggiudicatrici **non vi sia alcuna partecipazione privata**.

**Articolo 2, commi 1-2 e 5-20-bis**  
**(Riduzione delle dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni)**

L'**articolo 2** dispone la riduzione degli uffici e delle dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni dello Stato in misura non inferiore al **20 per cento** per il **personale dirigenziale** di livello generale e di livello non generale e del **10 per cento** della spesa complessiva relativa al numero dei posti in organico, per il **personale non dirigenziale**.

Le **riduzioni organiche** sono disposte con uno o più D.P.C.M. da adottare entro il **31 ottobre 2012**, adottati operando **selettivamente** anche in **misura inferiore** alle percentuali previste a condizione di effettuare una maggiore riduzione delle rispettive dotazioni organiche in **altra amministrazione**.

Laddove non si provveda alla riduzione entro il termine del 31 ottobre 2012, è vietato procedere a qualsivoglia assunzione di personale fatte salve le procedure concorsuali e di mobilità già in essere.

Dalla riduzione degli organici vengono escluse le strutture e il personale del comparto sicurezza e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, il personale amministrativo degli **uffici giudiziari**, il personale di **magistratura**, le **amministrazioni interessate** dalla riduzione disposta dal **D.L. 87/2012** e la **Presidenza del Consiglio dei Ministri**, già interessata dal D.P.C.M. del 15 giugno 2012.

Alla riduzione degli organici segue la ridefinizione degli assetti organizzativi delle amministrazioni interessate **entro sei mesi dal provvedimento di determinazione della nuova dotazione organica**, con regolamenti di organizzazione.

Per i casi di **soprannumerarietà del personale** all'esito delle riduzioni di organico le amministrazioni avviano le **procedure previste** adottando uno specifico **ordine di priorità (pensionamento, mobilità, part-time)**.

Per il personale **non riassorbibile** con il pensionamento, la mobilità o il *part-time*, si prevede che l'amministrazione dichiari l'esubero comunque **non oltre il 30 giugno 2013**, estendendo **fino a 48 mesi il periodo** di corresponsione dell'indennità pari all'80 per cento dello stipendio e dell'indennità integrativa speciale per il personale in disponibilità che in tale lasso di tempo **maturi i requisiti per il pensionamento**.

L'**articolo 2** al **comma 1** dispone la **riduzione degli uffici e delle dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni dello Stato** in misura non inferiore al:

- **20 per cento** di quelle esistenti, per il **personale dirigenziale** di livello generale e di livello non generale (**lettera a**);
- **10 per cento** della spesa complessiva relativa al numero dei posti in organico, per il **personale non dirigenziale**; per gli enti di ricerca, la riduzione non riguarda i ricercatori e i tecnologi (**lettera b**).

La riduzione opera per le seguenti amministrazioni:

- amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo;
- agenzie.

Si fa riferimento sia a quelle istituite secondo il D.Lgs. 300/1999 (Agenzia industrie difesa; Agenzia per le normative e i controlli tecnici; Agenzia per la proprietà industriale; Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici; Agenzia dei rapporti terrestri e delle infrastrutture; Agenzia per la formazione e

l'istruzione professionale; Agenzie fiscali (Entrate, Dogane, Territorio, Demanio), ma anche all'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo, l'Agenzia per i servizi sanitari regionali, l'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR) e l'Agenzia per la rappresentanza negoziale (ARAN) mentre in ogni regione sono presenti un'Agenzia regionale per la protezione ambientale (ARPA) e un'Agenzia regionale per l'impiego;

- enti pubblici non economici;
- enti di ricerca;
- enti pubblici di cui all'articolo 70, comma 4, del D.Lgs. 165/2001.

Nella disposizione richiamata si fa riferimento ai seguenti enti e organismi:

- Ente autonomo esposizione universale di Roma (trasformato in società per azioni con decreto legislativo 304/1999);
- enti autonomi lirici ed istituzioni concertistiche assimilate (trasformati in fondazioni lirico-sinfoniche con decreto legislativo 367/1996);
- Agenzia spaziale italiana (ASI);
- Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato;
- Unione italiana delle camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura;
- Comitato nazionale per la ricerca e lo sviluppo dell'energia nucleare e delle energie alternative (ENEA);
- Azienda autonoma di assistenza al volo per il traffico aereo generale;
- Registro aeronautico italiano (RAI);
- Comitato olimpico nazionale italiano (CONI);
- Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro;
- Ente nazionale per l'aviazione civile (E.N.A.C.);
- Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA).

Secondo il successivo **comma 2** le riduzioni di personale sopra descritte vanno ad applicarsi agli uffici **e alle dotazioni organiche risultanti a seguito degli interventi di riduzione già disposti dall'articolo 1, comma 3, del L. 138/2011**[\[35\]](#), mentre per le restanti amministrazioni si prendono a riferimento gli uffici e le dotazioni previsti dalla normativa vigente.

Per il solo **personale dell'Amministrazione civile dell'interno**, nel corso dell'esame presso il Senato, è stata introdotta la disposizione secondo cui le riduzioni si applicano all'esito della procedura di soppressione e razionalizzazione delle province di cui all'articolo 17 (alla cui scheda di lettura del presente dossier si rinvia), nel rispetto delle percentuali ivi previste e, comunque, entro il 30 aprile 2013.

In tema di riduzioni delle dotazioni organiche, l'articolo 1, comma 3, del D.L. 138/2011, rappresenta un'ulteriore tappa nel processo iniziato con il D.L. 112/2008[\[36\]](#) e proseguito con il D.L. 194/2009[\[37\]](#), ed ha quali destinatari le amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo (ivi comprese le agenzie, incluse le agenzie fiscali), gli enti pubblici non economici, gli enti di ricerca e gli enti pubblici di cui all'art. 70, comma 4, del D.Lgs. 165/2001[\[38\]](#).

Le amministrazioni suddette, all'esito dei processi di riduzione degli assetti organizzativi previsti dall'articolo 74 del D.L. 112/2008 e dall'art. 2, comma 8-bis, del D.L. 194/2009, devono provvedere:

- ad apportare, entro il 31 marzo 2012, un'ulteriore riduzione degli uffici dirigenziali di livello non generale, e delle relative dotazioni organiche, in misura non inferiore al 10% di quelli risultanti a seguito dell'applicazione dell'art. 2, comma 8-bis, del decreto-legge 194/2009;
- alla rideterminazione delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale, ad esclusione di quelle degli enti di ricerca, apportando una ulteriore riduzione in misura non inferiore al 10% della spesa complessiva relativa al numero dei posti di organico di tale personale risultante a seguito dell'applicazione dell'art. 2, comma 8-bis, del decreto-legge 194/2009[\[39\]](#).

Il ridimensionamento degli assetti organizzativi dovrà essere attuato anche con le modalità indicate dall'articolo 41, comma 10, del D.L. 207/2008, che prevede per i Ministeri sia la possibilità di provvedere alla

riduzione delle dotazioni organiche mediante D.P.C.M., sia la possibilità di utilizzare decreti ministeriali non regolamentari per riorganizzare gli uffici dirigenziali non generali, anche in deroga alla distribuzione di tali uffici operata dal regolamento di organizzazione.

Il **comma 5** prevede che le **riduzioni di organico** sono disposte con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro il **31 ottobre 2012**.

Le amministrazioni possono adottare riduzioni in **misura inferiore** alle percentuali indicate al comma 1 a condizione che siano compensate per la **differenza dalle maggiori riduzioni** operate da **altre amministrazioni**.

Per quanto attiene specificamente al **personale della carriera diplomatica**, al personale dirigenziale e non dirigenziale del **Ministero degli affari esteri**, limitatamente alla quota corrispondente alle unità in servizio all'estero all'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge in esame; le riduzioni, con le modalità e le percentuali di cui al precedente comma 1, saranno completate **all'esito della riorganizzazione delle sedi estere**, in nessun caso, tuttavia, oltre la data del 31 dicembre 2012, fino alla quale si applicano le disposizioni del successivo comma 6.

Nei casi di **mancata adozione dei provvedimenti di riduzione entro il termine del 31 ottobre 2012**, il **comma 6** prevede che l'amministrazione responsabile sia soggetta alla **sanzione del divieto di assunzione di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi contratto**. In via provvisoria, fino all'emanazione dei provvedimenti attuativi, le dotazioni organiche sono determinate in misura pari ai posti coperti alla data di entrata in vigore del decreto-legge in esame.

Peraltro, vengono fatte salve le procedure concorsuali e di mobilità già avviate alla data del 31 ottobre 2012, il conferimento di incarichi ai sensi dell'articolo 19, comma *5-bis*, del D.Lgs. 165/2001 e il rinnovo degli incarichi.

L'articolo 19, comma *5-bis*, del D.Lgs. n. 165 del 2001 prevede che entro certi limiti (10% della dotazione organica della prima fascia e 5% della seconda fascia), gli incarichi dirigenziali possono essere conferiti a dirigenti pubblici non appartenenti ai ruoli di cui all'art. 23 del D.Lgs. 165/2001, purché dipendenti da altre amministrazioni pubbliche o da organi costituzionali.

*Si fa presente che la norma in esame non cita espressamente anche l'articolo 19, comma 6, dove si prevede la possibilità di conferire incarichi di funzione dirigenziale a soggetti esterni alla pubblica amministrazione, ovvero a personale pubblico non dirigente (anche appartenente all'amministrazione conferente), con contratto a tempo determinato*[\[40\]](#).

Il **comma 7** prevede che dalla riduzione prevista dalla disposizione in esame vengono **escluse**:

- le strutture e il personale del comparto **sicurezza e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco**;
- il personale amministrativo degli **uffici giudiziari**;
- il personale di **magistratura**;
- le **amministrazioni interessate** dalla riduzione disposta dall'articolo 23-quinquies (alla cui scheda di lettura si rinvia);
- la **Presidenza del Consiglio dei Ministri**, che ha già provveduto alla riduzione con il D.P.C.M. del 15 giugno 2012.

Per gli **enti locali** il **comma 8** rinvia all'**articolo 16, comma 8** del decreto in esame (alla cui scheda si rinvia).

Il **comma 9** fa salve tutte le vigenti disposizioni in materia di limitazione delle assunzioni.

Per le pubbliche amministrazioni, vale a dire amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, ivi compresi i Corpi di polizia e il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, agenzie, ivi comprese le agenzie fiscali, enti pubblici non economici ed enti indicati all'articolo 70, comma 4, del D.Lgs. 165/2001[41], l'articolo 3, comma 102 della legge 244/2007[42] aveva previsto **limitazioni** in tema di **assunzione di personale a tempo indeterminato per l'anno 2010** nei limiti di un contingente di personale corrispondente ad una spesa complessiva **pari al 60%** di quella relativa alle cessazioni avvenute nell'anno precedente.

Successivamente, il contingente è stato **ridotto al 20%** del personale cessato nell'anno precedente con limitazione estesa all'**anno 2011** dall'articolo 66, comma 7, del D.L. 112/2008.

Infine, **le limitazioni sopra descritte** sono state **prorogate dapprima** agli anni **2012 e 2013** dall'articolo 9, comma 5, del D.L. 78/2010[43] e, da ultimo, all'anno **2014**, dall'articolo 16, comma 1, lettera a) del D.L. 98/2011[44].

La riduzione delle dotazioni organiche si accompagna a una ridefinizione degli assetti organizzativi delle amministrazioni interessate che vi provvedono, **entro sei mesi** dall'adozione del provvedimento di determinazione della nuova dotazione organica previsto al comma 5, con **regolamenti di organizzazione** contenenti, secondo il **comma 10**, le **seguenti misure**:

- la **concentrazione** dell'esercizio delle funzioni istituzionali (**lettera a**));
- la **riorganizzazione** degli uffici con funzioni ispettive e di controllo (**lettera b**));
- la rideterminazione della **rete periferica** su base regionale o interregionale (**lettera c**));
- l'**unificazione delle strutture** che svolgono **funzioni logistiche e strumentali**, compresa la gestione del personale e dei servizi comuni (**lettera d**));
- **accordi tra amministrazioni** per l'esercizio unitario delle funzioni di cui alla precedente lettera d), anche con strumenti di innovazione amministrativa e tecnologica e l'utilizzo congiunto delle risorse umane (**lettera e**));
- la **'tendenziale' eliminazione** degli incarichi di cui all'articolo 19, comma 10 del D.Lgs. 165/2001[45] (**lettera f**).

Nel corso dell'esame **presso il Senato è stato introdotto il comma 10-bis**, ai sensi del quale per le pubbliche amministrazioni dello Stato, **il numero degli uffici di livello dirigenziale generale e non generale non può essere incrementato se non con disposizione legislativa di rango primario**.

*La "legificazione" dell'attribuzione di incarichi dirigenziali, disposta senza prevedere un coordinamento con l'art. 19 del D.Lgs. 165/2001, sembra operare solo in un senso, cioè quello dell'aumento, mentre non sembrano escluse riduzioni ulteriori, ad opera di diversa fonte, rispetto a quelle prescritte dalla normativa vigente.*

Nel corso dell'esame in sede referente presso l'altro ramo del Parlamento **è stato, altresì, introdotto il comma 10-ter** il quale, al fine di semplificare ed accelerare il riordino anzidetto, prevede che, a far data dall'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e sino al 31 dicembre 2012, i regolamenti di organizzazione dei Ministeri siano adottati con DPCM su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze.

I suddetti decreti saranno, poi, soggetti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti ex art. 3, commi da 1-3, della L. n. 20/1994 e, sugli stessi, viene riconosciuta la facoltà di richiedere il parere da parte del Consiglio di Stato. A decorrere dalla data di efficacia di ciascuno

dei predetti decreti cessa di avere vigore, per il Ministero interessato, il regolamento di organizzazione vigente.

Si ricorda che il **controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti** si esercita esclusivamente su atti non aventi forza di legge elencati nel comma 1 del citato art. 3 della L. 20/1994. Ai sensi del comma 2, i provvedimenti sottoposti al controllo preventivo acquistano efficacia se il competente ufficio di controllo non ne rimetta l'esame alla sezione del controllo nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Il termine è interrotto se l'ufficio richiede chiarimenti o elementi integrativi di giudizio. Decorso trenta giorni dal ricevimento delle controdeduzioni dell'amministrazione, il provvedimento acquista efficacia se l'ufficio non ne rimetta l'esame alla sezione del controllo. La sezione del controllo si pronuncia sulla conformità a legge entro trenta giorni dalla data di deferimento dei provvedimenti o dalla data di arrivo degli elementi richiesti con ordinanza istruttoria. Decorso questo termine i provvedimenti divengono esecutivi. Infine, il comma 3 prescrive che le sezioni riunite della Corte dei conti possono, con deliberazione motivata, stabilire che singoli atti di notevole rilievo finanziario, individuati per categorie ed amministrazioni statali, siano sottoposti all'esame della Corte per un periodo determinato. La Corte può chiedere il riesame degli atti entro quindici giorni dalla loro ricezione, ferma rimanendone l'esecutività. Le amministrazioni trasmettono gli atti adottati a seguito del riesame alla Corte dei conti, che ove rilevi illegittimità, ne dà avviso al Ministro

Il **comma 10-quater** stabilisce che le disposizioni di cui ai commi da 10 a 16 del presente articolo si applicano anche alle amministrazioni interessate dagli articoli *23-quater* e *23-quinquies* (alle cui schede di lettura si rinvia).

Per le unità di **personale in soprannumero** all'esito delle riduzioni previste dal comma 1, il **comma 11** prevede che le amministrazioni (fermo restando per la durata del soprannumero il divieto di assunzioni di personale a qualsiasi titolo, compresi i trattenimenti in servizio), avviano **le procedure previste all'articolo 33 del D.Lgs. 165/2011**, adottando, ai fini di quanto previsto dal comma 5 dello stesso articolo 33, una serie di procedure e misure in **ordine di priorità**.

Si ricorda che l'**articolo 33 del D.Lgs. 165/2001** prevede le pubbliche amministrazioni che abbiano situazioni di soprannumero o rilevano comunque eccedenze di personale, in relazione alle esigenze funzionali o alla situazione finanziaria, anche in sede di ricognizione annuale prevista dall'articolo 6, comma 1, terzo e quarto periodo del D.Lgs. n. 165[46], osservano le procedure di seguito descritte, dandone immediata comunicazione al Dipartimento della funzione pubblica.

Le amministrazioni pubbliche che non adempiono alla ricognizione annuale sopra citata non possono effettuare assunzioni o instaurare rapporti di lavoro con qualunque tipologia di contratto pena la nullità degli atti posti in essere (comma 2). Inoltre, la mancata attivazione delle procedure in esame da parte del dirigente responsabile è valutabile ai fini della responsabilità disciplinare (comma 3).

Per il dirigente responsabile vi è l'obbligo di dare un'informativa preventiva alle rappresentanze unitarie del personale e alle organizzazioni sindacali firmatarie del contratto collettivo di comparto o di area (comma 4).

In particolare, il **comma 5** che, trascorsi 10 giorni dalla comunicazione del dirigente responsabile a RSU e alle organizzazioni sindacali:

si applica l'articolo 72, comma 11 del D.L. 112/2008, sulla risoluzione del rapporto di lavoro con preavviso di sei mesi nei confronti del personale dipendente che ha compiuto l'anzianità massima contributiva di 40 anni;

in subordine, si procede alla ricollocazione totale o parziale del personale in soprannumero o in eccedenza nell'ambito della stessa amministrazione ricorrendo a forme flessibili della gestione del tempo di lavoro o a contratti di solidarietà, ovvero presso altre amministrazioni, previo accordo con le stesse, comprese nell'ambito regionale, tenendo conto dell'articolo 1, comma 29 del D.L. 138/2011[47] e del successivo comma 6.

I contratti collettivi nazionali possono stabilire criteri generali e procedure per consentire, tenuto conto delle caratteristiche del comparto, la gestione delle eccedenze di personale attraverso il passaggio diretto ad altre amministrazioni al di fuori del territorio regionale, in relazione alla distribuzione territoriale delle amministrazioni o alla situazione del mercato del lavoro, sia stabilito dai contratti collettivi nazionali. Si

richiama, inoltre, l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 30 del D.Lgs. n. 165, che disciplina il *passaggio diretto di personale tra amministrazioni diverse*(comma 6).

Entro 90 giorni dalla comunicazione del dirigente responsabile a RSU e alle organizzazioni sindacali, l'amministrazione dispone il collocamento in disponibilità del personale che non sia possibile impiegare diversamente nell'ambito della medesima amministrazione e che non possa essere ricollocato presso altre amministrazioni in ambito regionale, ovvero che non abbia preso servizio presso la diversa amministrazione secondo gli accordi di mobilità (comma 7)

Dalla data di collocamento in disponibilità restano sospese tutte le obbligazioni inerenti al rapporto di lavoro e il lavoratore ha diritto ad un'indennità pari all'80 per cento dello stipendio e dell'indennità integrativa speciale, con esclusione di qualsiasi altro emolumento retributivo comunque denominato, per la durata massima di ventiquattro mesi. I periodi di godimento dell'indennità sono riconosciuti ai fini della determinazione dei requisiti di accesso alla pensione e della misura della stessa. È riconosciuto altresì il diritto all'assegno per il nucleo familiare di cui all'articolo 2 del D.L. 69/1988[48](comma 8).

Le procedure e misure previste, in ordine di priorità, sono:

- alla **lettera a)** si prevede l'applicazione ai lavoratori in soprannumero che risultino in possesso dei requisiti anagrafici e contributivi i quali, ai fini del diritto di accesso e alla decorrenza del trattamento pensionistico in base alla disciplina vigente prima dell'entrata in vigore dell'articolo 24 del D.L. 201/2011[49], avrebbero comportato la decorrenza del trattamento medesimo **entro il 31 dicembre 2013**, dei requisiti anagrafici e di anzianità contributiva nonché del regime delle decorrenze previsti dalla predetta disciplina pensionistica e applicazione, senza necessità di motivazione dell'articolo 72, comma 11 del D.L. 112/2008[50].

L'articolo 72, comma 11, del D.L. 112/2008 ha introdotto la facoltà per le amministrazioni pubbliche (per il triennio 2009-2011) in caso di compimento dell'anzianità massima contributiva di 40 anni del personale dipendente[51], di risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro con un preavviso di sei mesi, anche del personale dirigenziale. Tale facoltà rientra nei poteri di organizzazione della P.A. ai sensi dell'articolo 5 del D.Lgs. 165/2001.

Per il personale dei comparti sicurezza e difesa, le modalità applicative della disposizione sono rinviate a un decreto del Presidente del Consiglio, da emanare entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge, su proposta del ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze, sentiti i ministri dell'interno e della difesa (il D.P.C.M. in questione non risulta fin qui adottato).

La disposizione si applica anche nei confronti dei pubblici dipendenti sospesi o collocati a riposo per procedimenti penali e reintegrati in seguito a sentenza definitiva di proscioglimento[52], mentre non si applica nei confronti dei magistrati, dei professori ordinari e dei dirigenti medici responsabili di struttura complessa.

Si ricorda che l'articolo 16, comma 11, del D.L. 98/2011 ha previsto che, in caso di risoluzione del rapporto di lavoro derivante dall'esercizio della facoltà di cui all'articolo 72, comma 11, del D.L. 112/2008, la pubblica amministrazione non debba fornire ulteriori motivazioni, qualora essa abbia preventivamente determinato in via generale appositi criteri applicativi con atto generale di organizzazione interna, sottoposto al visto dei competenti organi di controllo.

Ai fini della liquidazione del **Trattamento di fine rapporto (TFR)** comunque denominato, per il personale interessato dalla sopradescritta procedura si provvede nei seguenti termini:

- qualora il soggetto abbia maturato i requisiti per il pensionamento alla data del **31 dicembre 2011** il trattamento di fine rapporto medesimo sarà corrisposto al momento della maturazione del diritto alla corresponsione dello stesso sulla base di quanto stabilito dall'articolo 1, commi 22 e 23, del D.L. 138/2011 (**lettera a), numero 1**);
- qualora il soggetto maturi i requisiti per il pensionamento, secondo quanto previsto dalla procedura in esame, successivamente al **31 dicembre 2011** in ogni caso il trattamento di fine rapporto sarà corrisposto al momento in cui il soggetto avrebbe maturato il diritto alla corresponsione dello stesso secondo le disposizioni dell'articolo 24 del D.L. 201/2011 e sulla

base di quanto stabilito dall'articolo 1, comma 22 del predetto D.L. 138/2011 (**lettera a), numero 2**).

I commi 22 e 23, dell'articolo 1, del D.L. 138/2011 intervengono sui termini per la corresponsione dei trattamenti di fine servizio (comunque denominati) dei dipendenti pubblici, modificando a tal fine l'articolo 3 del D.L. 79/1997[53].

In primo luogo si introduce un posticipo di 6 mesi per i trattamenti di fine servizio riconosciuti per il raggiungimento dei limiti di età o di servizio previsti dagli ordinamenti di appartenenza, per collocamento a riposo d'ufficio a causa del raggiungimento dell'anzianità massima di servizio prevista dalle norme di legge o di regolamento applicabili nell'amministrazione (per i quali nella normativa previgente non era previsto alcun posticipo).

Inoltre, si incrementa a 24 mesi il posticipo (dai 6 previsti dalla legislazione previgente) per i trattamenti di fine servizio a seguito di pensionamento anticipato (comma 22).

Resta ferma l'applicazione della normativa previgente per i soggetti che abbiano maturato i requisiti per il pensionamento prima della data di entrata in vigore del presente decreto-legge (e cioè il 13 agosto 2011) e per i dipendenti del comparto scuola che maturino i medesimi requisiti entro il 31 dicembre 2011[54].

Dalla disposizione in esame **consegue dal 2013**, per un periodo transitorio e con riferimento a specifiche e selezionate fattispecie, un **anticipo del pensionamento** sia per i soggetti che hanno maturato i requisiti al pensionamento **al 31 dicembre 2011** e che per propensione individuale hanno optato per un posticipo del pensionamento sia per coloro che **maturano i requisiti successivamente** per i quali la disposizione in esame prevede l'applicazione dei requisiti e del regime delle decorrenze vigente prima della recente riforma pensionistica, a condizione che il diritto alla decorrenza del trattamento pensionistico venga **comunque conseguito entro l'anno 2014**.

- Alle successive **lettere b) e c)** si prevede che le amministrazioni che presentino soprannumeri predispongano un piano **entro il 31 dicembre 2012** contenente la **previsione delle cessazioni dal servizio**, tenuto conto di quanto previsto alla precedente lettera a), indicando i tempi per il riassorbimento delle posizioni soprannumerarie. In particolare, le amministrazioni dovranno individuare i soprannumeri non riassorbibili **entro due anni a decorrere dal 1° gennaio 2013** (quindi, **entro il 31 dicembre 2014**), al netto dei collocamenti a riposo di cui alla lettera a).
- Alla **lettera d)** si prevede, dopo l'individuazione delle posizioni soprannumerarie non riassorbibili ai sensi della precedente lettera c), che le amministrazioni interessate procederanno per tali posizioni ad avviare **procedure di mobilità** anche intercompartimentale nel rispetto delle compatibilità finanziarie e in coerenza con i documenti di programmazione dei fabbisogni del personale. Destinatario della mobilità sono le amministrazioni che presentino consistenti vacanze di organico. In analogia a quanto previsto da disposizioni similari, vengono previste disposizioni ordinamentali volte a consentire per il personale transitato in mobilità il mantenimento del trattamento previdenziale, di quello economico fondamentale e accessorio, limitatamente alle voci fisse e continuative, e le relative tabelle di equiparazione.
- Alla **lettera e)** si prevede che il personale di cui alla precedente lettera c) che presenti **maggiore anzianità contributiva** e non sia destinatario delle misure di cui alle precedenti lettere, viene **dichiarato in eccedenza**. Per tale personale vengono definiti criteri e tempi di utilizzo di forme contrattuali a tempo parziale, sentite le organizzazioni sindacali. I contratti di part time vengono definiti in proporzione alle eccedenze prevedendo il graduale riassorbimento all'atto delle cessazioni dal servizio, a qualunque titolo, e portando comunque a compensazione i contratti di part-time del restante personale.

Il **comma 12** prevede che qualora il personale **non sia riassorbibile** con il pensionamento, la mobilità o il *part-time*, l'amministrazione dichiara l'esubero comunque **non oltre il 30 giugno 2013**.

Inoltre, la disposizione **estende fino a 48 mesi**<sup>[55]</sup> il periodo previsto all'articolo 33, comma 8 del D.Lgs. 165/2001, che si riferisce al diritto all'indennità pari all'80 per cento dello stipendio e dell'indennità integrativa speciale, con esclusione di qualsiasi altro emolumento retributivo comunque denominato, per il personale collocato in disponibilità che in tale lasso di tempo **maturi i requisiti per il pensionamento**.

Ai fini della mobilità, il **comma 13** prevede l'avvio a cura del Dipartimento della funzione pubblica del **monitoraggio dei posti vacanti presso le amministrazioni pubbliche** con la predisposizione di un elenco, da pubblicare sul relativo sito internet.

Il personale iscritto negli elenchi di disponibilità può presentare domanda di ricollocazione nei posti di cui al medesimo elenco e le amministrazioni pubbliche sono obbligate ad accogliere le domande individuando criteri di scelta nei limiti delle disponibilità in organico, fermo restando il regime delle assunzioni previsto mediante reclutamento. La norma precisa che le amministrazioni che non accolgono le domande di ricollocazione non possono procedere ad assunzioni di personale.

Il **comma 14** prevede che le disposizioni fin qui descritte si applicano anche in caso di **eccedenza dichiarata per ragioni funzionali o finanziarie dell'amministrazione**.

Il successivo **comma 15** prevede che fino alla conclusione dei processi di riorganizzazione di cui al presente articolo e comunque non oltre il **31 dicembre 2015** sono **sospese le modalità di reclutamento** previste dall'articolo **28-bis del D.Lgs. 165/2001**.

In breve si ricorda che l'art. 28-bis (Accesso alla qualifica di dirigente della prima fascia), introdotto dal D.Lgs. 150/2009, prevede che l'accesso alla qualifica di dirigente di prima fascia nelle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, e negli enti pubblici non economici avviene, per il cinquanta per cento dei posti, tramite concorso pubblico per titoli ed esami indetto dalle singole amministrazioni, sulla base di criteri generali stabiliti con D.P.C.M., previo parere della Scuola superiore della pubblica amministrazione. Al menzionato concorso possono essere ammessi i dirigenti di ruolo delle pubbliche amministrazioni, che abbiano maturato almeno cinque anni di servizio nei ruoli dirigenziali e gli altri soggetti in possesso di titoli di studio e professionali individuati nei bandi di concorso. I vincitori del concorso sono assunti dall'amministrazione e, anteriormente al conferimento dell'incarico, sono tenuti all'espletamento di un periodo di formazione presso uffici amministrativi di uno Stato dell'Unione europea o di un organismo comunitario o internazionale.

Il **comma 15-bis**, introdotto nel corso dell'esame al **Senato**, reca norme in merito all'istituzione del **ruolo dei dirigenti** novellando l'art. 23, comma 1, del D.Lgs. n. 165/2001, specificando, in tal modo che i **dirigenti della seconda fascia transitano nella prima** qualora abbiano ricoperto incarichi di direzione di uffici dirigenziali generali o equivalenti, per un periodo pari almeno a cinque anni e senza essere incorsi in ipotesi di responsabilità dirigenziale, **nei limiti dei posti disponibili, ovvero nel momento in cui si verifica la prima disponibilità di posto utile, tenuto conto, quale criterio di precedenza ai fini del transito, della data di maturazione del requisito dei cinque anni** e, a parità di data di maturazione, **della maggiore anzianità nella qualifica dirigenziale**.

Il **comma 16** permette alle amministrazioni interessate l'avvio di **percorsi di formazione** nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili, al fine di favorire i processi di mobilità di cui al presente articolo.

I successivi **commi 17-19** novellano alcune disposizioni del **D.Lgs. 165/2001** al fine di estendere gli istituti di **partecipazione sindacale** all'organizzazione dell'amministrazione.

In particolare, il **comma 17** modifica l'articolo 5, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001, prevedendo che l'informazione dei sindacati sia estesa **alle determinazioni relative all'organizzazione degli uffici, ovvero all'esame congiunto limitatamente, come specificato dal Senato, alle misure riguardanti i rapporti di lavoro**, ove previstenei contratti (**comma 17**).

Sul potere di organizzazione, l'articolo 5, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001, nel testo previgente, prevedeva che nell'ambito delle leggi e degli atti organizzativi di cui all'articolo 2, comma 1, del D.Lgs. 165/2001, le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro sono assunte in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, fatta salva la **sola informazione** ai sindacati, ove prevista nei contratti collettivi nazionali che secondo il successivo articolo 9 disciplinano le modalità e gli istituti della partecipazione sindacale. Rientrano, in particolare, nell'esercizio dei poteri dirigenziali le misure inerenti la gestione delle risorse umane nel rispetto del principio di pari opportunità, nonché la direzione, l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici.

La modifica disposta dal **comma 18** concerne il ruolo delle organizzazioni sindacali nel **processo di riorganizzazione degli uffici** di cui all'articolo 6 del D.Lgs. 165/2001. A tal fine:

- da un lato si prevede che nell'organizzazione degli uffici, come nella determinazione delle dotazioni organiche, le **organizzazioni sindacali rappresentative siano previamente consultate, ai sensi dell'articolo 9 del D.Lgs. 165/2001[56], come specificato nel corso dell'esame al Senato (lettera a)**);
- dall'altro, nei casi di esuberi o di processi di mobilità, al fine di assicurare obiettività e trasparenza, si prevede che le pubbliche amministrazioni siano tenute a darne **informazione**, ai sensi dell'articolo 33 del D.Lgs. n. 165, alle organizzazioni sindacali rappresentative del settore interessato al fine di **elaborare con loro i criteri per l'individuazione degli esuberi o sulle modalità** per i processi di mobilità; nella disposizione si precisa che **decorsi trenta giorni** dall'avvio dell'esame, in assenza dell'individuazione di criteri e modalità condivisi, **la pubblica amministrazione procede comunque alla dichiarazione di esubero e alla messa in mobilità (lettera b)**).

Si ricorda che l'articolo 6, comma 1, del richiamato D.Lgs n. 165/2001, sulla organizzazione e la disciplina degli uffici e dotazioni organiche, prevede che nelle amministrazioni pubbliche l'organizzazione e la disciplina degli uffici, nonché la consistenza e la variazione delle dotazioni organiche siano determinate in funzione delle finalità indicate nel precedente articolo 1, comma 1[57], previa verifica degli effettivi fabbisogni e previa consultazione delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. Per le amministrazioni pubbliche vi è il divieto di determinare situazioni di soprannumero, anche temporaneo, di personale, in presenza di vacanze di organico, nell'ambito dei contingenti relativi alle singole posizioni economiche delle aree funzionali e di livello dirigenziale.

Le stesse amministrazioni effettuano, ai fini della mobilità collettiva, delle rilevazioni annuali delle eccedenze di personale su base territoriale per categoria o area, qualifica e profilo professionale. Le amministrazioni pubbliche, inoltre, devono curare l'ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità e di reclutamento del personale.

Il **comma 19** prevede che nelle **more della disciplina contrattuale** successiva all'entrata in vigore del decreto in esame è comunque dovuta l'informazione alle organizzazioni sindacali su **tutte le materie oggetto di partecipazione sindacale** previste dai vigenti contratti collettivi.

Il **comma 20, sostituito** nel corso dell'esame in sede referente **al Senato**, prevede per la Presidenza del Consiglio dei Ministri **misure di contenimento** della spesa in relazione all'attuazione del **taglio del 20 per cento** delle dotazioni organiche dirigenziali di prima e seconda fascia operato con il **D.P.C.M. del 15 giugno 2012[58]**.

In particolare, si dispone la **cessazione, a decorrere dal 1° novembre** (ottobre nella formulazione originaria) **2012, degli incarichi dirigenziali di prima e seconda fascia** conferiti ai sensi dell'articolo 19, comma 5-*bis* e 6 del D.lgs. 165/2001, stabilendo, altresì, che, fino al suddetto termine, non possono essere conferiti o rinnovati incarichi di cui alla citata normativa.

Nel testo originario per gli incarichi conferiti ai sensi del comma 6 si prevedeva la **cessazione alla scadenza** dell'attuale mandato governativo ovvero, se anteriore a tale data, alla scadenza prevista nel relativo decreto di conferimento dell'incarico.

La disposizione stabilisce espressamente che quanto prescritto sia operato al fine di **riorganizzare le strutture della stessa Presidenza del Consiglio** sulla base di criteri di economicità e rigoroso contenimento della spesa. In merito a tale problematica si rimanda a quanto esposto in ordine all'art. 7, commi 1-4 del decreto in esame.

*In merito si ricorda la giurisprudenza della Corte costituzionale (e plurimis 224/2010 e 246/2011) che ha censurato disposizioni, in relazione agli artt. 97 e 98 Cost., che hanno previsto cessazioni automatiche di incarichi dirigenziali, in quanto, una volta instaurato il rapporto di lavoro, vengono in rilievo profili, connessi, da un lato, all'interesse dell'Amministrazione alla continuità delle funzioni espletate dal dirigente, e, dall'altro lato, alla tutela giudiziaria, costituzionalmente protetta, delle situazioni soggettive del dirigente stesso. Sottese a tali profili vi sono le esigenze connesse al principio costituzionale di buon andamento, che richiedono che l'interruzione del rapporto d'ufficio in corso sia legata a ragioni interne a tale rapporto, altrimenti suscettibile di arrecare un vulnus ai principi di efficienza, efficacia e continuità dell'azione amministrativa. Ulteriori esigenze meritevoli di considerazione sono state individuate nell'esigenza di una valutazione qualitativa dell'operato del dirigente e nelle garanzie del giusto procedimento, che richiedono in caso di incarico a soggetto esterno all'amministrazione ( sent. 81/2010) che sia assicurata la presenza di un momento procedimentale di confronto dialettico tra le parti ai fini della cessazione dell'incarico stesso.*

Con il successivo **comma 20-bis, introdotto al Senato**, si prevede che, al fine di sollecitare i processi di riordino *dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, delle strutture del Ministero dell'economia e delle finanze e delle agenzie fiscali*, **sino al 31 dicembre 2012 non trova applicazione** quanto previsto in termini di **pubblicità e procedimentalizzazione nel conferimento degli incarichi dirigenziali ex art. 19, co. 1-bis del D.Lgs. 165/2001** qualora l'assegnazione degli *incarichi riguardi* soggetti già titolari di altri incarichi presso la stessa Amministrazione dei monopoli ovvero presso le citate agenzie.

Il comma 1-*bis*, introdotto dall'art. 40 del D.Lgs. 150/2009 (cd. decreto Brunetta) prescrive all'amministrazione l'**obbligo di rendere conoscibili**, anche mediante pubblicazione di apposito avviso sul sito istituzionale, **il numero e la tipologia dei posti di funzione che si rendono disponibili** nella dotazione organica nonché i criteri di scelta. Viene, altresì, espressamente specificato che l'amministrazione acquisisce le disponibilità dei dirigenti interessati e le valuta (cd.**interpello**).

Sotto il profilo del coordinamento con la legislazione vigente, appare opportuno verificare la coerenza della disposizione in esame con il principio di trasparenza che ispira la più recente legislazione in materia di pubblica amministrazione e che trova tra i suoi strumenti di attuazione quello della pubblicazione di dati su siti istituzionali (da ultimo si v. art. 18 D.L. 83/2012).

## **Articolo 2, comma 3 (Personale militare)**

Il comma 3 interviene sulla dotazione organica delle Forze armate prevedendone una riduzione non inferiore al 10 per cento e la conseguente rideterminazione dei volumi organici. Il medesimo comma reca, altresì, disposizioni relative al personale in eccedenza a seguito della richiamata riduzione.

Il **comma 3 dell'articolo 2** prevede che tramite decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della difesa, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, si riduca la dotazione organica delle Forze armate in misura non inferiore al 10 per cento e venga rideterminata anche la ripartizione dei volumi organici. Il secondo periodo del presente comma stabilisce che: al personale in eccedenza si applichino le disposizioni di cui al comma 11 lettere da a) a d) del presente articolo (v. *infra*); che il predetto personale, ove non riassorbibile in base alle predette disposizioni, venga collocato in aspettativa per riduzione quadri (ARQ), ai sensi e con le modalità di cui agli articoli 906 e 909, ad eccezione dei commi 4 e 5, del Codice dell'Ordinamento militare.

Il totale degli organici delle Forze armate - corrispondente all'attuale modello di difesa a 190.000 unità - è stabilito al comma 2 dell'art. 799 del Codice dell'ordinamento militare (decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66); il medesimo articolo al comma 1 definisce anche la ripartizione dei volumi organici di ciascuna forza armata in ufficiali, sottufficiali e volontari. Più precisamente:

Il totale generale degli organici delle Forze armate è il seguente:

- a) Esercito italiano: 112.000 unità;
- b) Marina militare: 34.000 unità;
- c) Aeronautica militare: 44.000 unità.

La ripartizione dei volumi organici delle Forze armate è determinata nelle seguenti unità:

- a. ufficiali:
  - 1) 12.050 dell'Esercito italiano;
  - 2) 4.500 della Marina militare;
  - 3) 5.700 dell'Aeronautica militare;
- b. sottufficiali:
  - 1) 24.091 dell'Esercito italiano, di cui 2.400 primi marescialli, 5.583 marescialli e 16.108 sergenti;
  - 2) 13.576 della Marina militare, di cui 2.178 primi marescialli, 5.774 marescialli e 5.624 sergenti;
  - 3) 26.280 dell'Aeronautica militare, di cui 3.000 primi marescialli, 6.480 marescialli e 16.800 sergenti;
- c. volontari:
  - 1) 75.859 dell'Esercito italiano, di cui 56.281 in servizio permanente e 19.578 in ferma prefissata;
  - 2) 15.924 della Marina militare, di cui 10.000 in servizio permanente e 5.924 in ferma prefissata;
  - 3) 12.020 dell'Aeronautica militare, di cui 7.049 in servizio permanente e 4.971 in ferma prefissata.

Si ricorda che il ddl A.S. 3271, d'iniziativa governativa, recante Delega al Governo per la revisione dello strumento militare nazionale ed attualmente in corso di esame in sede referente presso la Commissione Difesa del Senato, prevede (all'art. 3, comma 1, lett. a), la riduzione delle dotazioni organiche complessive del personale militare a 150.000 unità, da conseguire gradualmente entro l'anno 2024 - salvo quanto previsto dall'articolo 5, comma 2- nell'ottica della valorizzazione delle relative professionalità. Per quanto riguarda il personale militare dirigente, le riduzioni opereranno in misura non inferiore al trenta per cento per

gli ufficiali generali e ammiragli e al venti per cento per il restante personale militare dirigente, da attuare in un arco temporale massimo di sei anni per gli ufficiali generali e ammiragli e di dieci anni per il restante personale militare dirigente (lett. b).

A tal fine le misure transitorie (lettera i), intese a realizzare con gradualità la riduzione delle dotazioni organiche, prospettate dal Governo, da definire in un piano di programmazione triennale scorrevole sono:

- l'estensione dell'istituto dell'aspettativa per riduzione di quadri (ARQ) anche ad altre categorie di personale;
- il transito presso altre pubbliche amministrazioni;
- forme di esenzione dal servizio, da disporsi a domanda dell'interessato e previa valutazione da parte dell'amministrazione delle proprie esigenze funzionali.

Con l'intervento di cui al secondo periodo del comma in commento, il personale militare in eccedenza, ove non riassorbibile in base alle disposizioni di cui al comma 11 del presente articolo, viene collocato in aspettativa per riduzione quadri (ARQ), ai sensi e con le modalità di cui agli articoli 906 e 909, ad eccezione dei commi 4 e 5, del Codice dell'Ordinamento militare.

L'articolo 906 del Codice stabilisce che, se il conferimento delle promozioni annuali determina, nel grado di colonnello o di generale di un determinato ruolo, eccedenze rispetto agli organici previsti dal presente Codice, il collocamento in aspettativa per riduzione di quadri è effettuato se la predetta eccedenza non può essere assorbita nelle dotazioni complessive di tale grado fissate per ogni Forza armata dal presente Codice. Se si determinano eccedenze in più ruoli di una Forza armata non totalmente riassorbibili, è collocato in aspettativa per riduzione di quadri:

- a) se colonnello, l'ufficiale dei predetti ruoli anagraficamente più anziano e, a parità di età, l'ufficiale meno anziano nel grado;
- b) se generale, l'ufficiale più anziano in grado e, a parità di anzianità, l'ufficiale anagraficamente più anziano.

Il secondo comma del medesimo articolo precisa che il collocamento in aspettativa per riduzione dei quadri è disposto al 31 dicembre dell'anno di riferimento.

L'articolo 909, al comma 1, stabilisce l'ordine secondo cui avviene il collocamento in aspettativa per riduzione dei quadri:

- a) ufficiali in possesso di un'anzianità contributiva pari o superiore a quaranta anni che ne fanno richiesta;
- b) ufficiali che si trovano a non più di cinque anni dai limiti d'età del grado rivestito che ne fanno richiesta;
- c) ufficiali promossi nella posizione di «a disposizione»;
- d) ufficiali in servizio permanente effettivo.

L'articolo 909, al comma 2 stabilisce che sono esclusi dal provvedimento di collocamento in aspettativa:

- a) il Capo di stato maggiore della difesa;
- b) i Capi di stato maggiore di Forza armata;
- c) il Segretario generale del Ministero della difesa;
- d) il Comandante generale dell'Arma dei carabinieri;
- e) il Comandante generale del Corpo della Guardia di finanza;
- f) gli ufficiali di grado pari a quello degli ufficiali di cui al presente comma, che ricoprono incarichi di livello non inferiore a Capo di stato maggiore di Forza armata in comandi o enti internazionali.

Il comma 3 precisa che gli ufficiali collocati in aspettativa per riduzione di quadri permangono in tale posizione fino al raggiungimento del limite di età.

Non si applicano, secondo la norma in commento, i commi 4 e 5 dell'articolo 909 che dispongono rispettivamente che gli ufficiali che devono essere collocati in aspettativa per riduzione dei quadri possano chiedere di cessare dal servizio permanente a domanda e che gli ufficiali nella posizione di aspettativa per riduzione di quadri sono a disposizione del Governo.

Da ultimo, il **terzo periodo** del comma in esame, **aggiunto** nel corso dell'esame del provvedimento al **Senato** prevede la l'adozione di una apposito regolamento di delegificazione al fine di:

- a) determinare le dotazioni organiche degli ufficiali di ciascuna Forza armata, suddivise per ruolo e grado;
- b) ridurre il numero delle promozioni a scelta, esclusi l'Arma dei carabinieri, il Corpo della Guardia di Finanza, il Corpo delle capitanerie di porto e il Corpo della polizia penitenziaria;
- c) dettare disposizioni transitorie per realizzare la graduale riduzione dei volumi organici entro il 1° gennaio 2016, nonché disposizioni per l'esplicita estensione dell'istituto del collocamento in aspettativa per riduzione di quadri al personale militare non dirigente.

In relazione al periodo in esame si segnala che ai fini dell'adozione del Regolamento in questione, la norma richiama espressamente il comma 2 dell'articolo 17 della legge n. 400 del 1988 in base al quale con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti in materia, che si pronunciano entro trenta giorni dalla richiesta, sono emanati i regolamenti per la disciplina delle materie, non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione, per le quali le leggi della Repubblica, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare del Governo, determinano le norme generali regolatrici della materia e dispongono l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari.

*In relazione al comma in esame si segnala che **il primo periodo del comma 3** prevede una forma di "delegificazione spuria" che si produce quando si autorizza il Governo o un singolo Ministro ad intervenire su materie regolate per legge con strumenti e procedure difformi rispetto al modello delineato dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400/1988.*

*Il primo periodo del comma 3 dell'articolo 2 dispone, infatti, che "con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della difesa, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il totale generale degli organici delle forze armate è ridotto in misura non inferiore al 10 per cento. Con il predetto decreto è rideterminata la ripartizione dei volumi organici di cui all'articolo 799 del decreto legislativo n. 66 del 2010".*

*Si segnala, peraltro che **il terzo periodo** del medesimo comma prevede, invece l'adozione di un apposito regolamento di delegificazione che sembrerebbe in parte intervenire su alcune delle materie che il primo periodo affida ad altra fonte normativa (riduzione dei volumi organici delle Forze armate).*

## **Articolo 2, comma 4 (Comparto scuola e AFAM)**

In merito alle riduzioni dell'organico nelle pubbliche amministrazioni previste dall'articolo 2, il **comma 4** dispone che per il comparto della scuola e dell'alta formazione artistica e musicale (AFAM)<sup>[59]</sup> continuano a trovare applicazione le specifiche discipline di settore.

Con riferimento al personale della **scuola**, si ricorda che, da ultimo, l'articolo 50, co. 1, del D.L. 5/2012 (L. 35/2012) ha previsto l'adozione con decreto ministeriale di linee guida finalizzate, fra l'altro, a definire organici dell'autonomia e organici di rete.

Il co. 2 ha disposto che gli stessi organici sono determinati nel rispetto dell'art. 64 del D.L. 112/2008 (L. 133/2012<sup>[60]</sup>), fermo restando che:

- 1) come disposto dall'art. 19, co. 7, del D.L. 98/2011 (L. 111/2011), a decorrere dall'a.s. 2012/2013, le dotazioni organiche del personale docente, educativo ed ATA della scuola non devono superare la consistenza delle relative dotazioni organiche determinata nell'a.s. 2011/2012<sup>[61]</sup>, assicurando in ogni caso, in ciascun anno, la quota delle economie lorde di spesa che devono derivare per il bilancio dello Stato dall'applicazione dello stesso articolo 64 del D.L. 112/2008;
- 2) anche per gli anni 2012 e successivi si procede ad accantonamento in presenza di esternalizzazione dei servizi per i posti ATA.

Il co. 3, a sua volta, ha disposto che la consistenza numerica massima degli organici delle autonomie e di rete è definita, con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca emanato ogni triennio, sulla base della previsione dell'andamento demografico della popolazione in età scolare e nei limiti della quota del 30% dei risparmi di spesa derivanti dall'attuazione delle disposizioni in materia di riorganizzazione scolastica di cui all'art. 64 del D.L. 112/2008 da destinare ai sensi del co. 9 del medesimo articolo alle risorse contrattuali per il personale della scuola.

Per quanto riguarda il personale delle istituzioni **AFAM**, l'art. 2, co. 6, della L. 508/1999 ha disposto che il rapporto di lavoro è regolato contrattualmente, ai sensi del D.Lgs. 29/1993, nell'ambito di apposito comparto articolato in due distinte aree di contrattazione, rispettivamente per il personale docente e non docente. Ha, altresì, disposto che, per la copertura dei posti in organico che si rendono disponibili, si fa ricorso alle graduatorie nazionali previste dall'art. 270, co. 1, del D.Lgs. 297/1994, trasformate in graduatorie ad esaurimento, e che, per le esigenze didattiche cui non si possa far fronte nell'ambito delle dotazioni organiche, si provvede esclusivamente mediante l'attribuzione di incarichi di insegnamento di durata non superiore al quinquennio, rinnovabili.

**Dopo l'esaurimento delle graduatorie, gli incarichi di insegnamento sono attribuiti con contratti di durata non superiore al quinquennio, rinnovabili.**

Ha, inoltre, previsto che, sia il personale docente e non docente, in servizio alla data di entrata in vigore della legge con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, sia il personale inserito nelle graduatorie nazionali, anche se assunto dopo la data di entrata in vigore della legge, fosse inquadrato in **ruoli ad esaurimento**.

Dal 2000 il reclutamento è avvenuto attingendo alle graduatorie nazionali.

Come evidenziato dal direttore generale della Direzione generale Alta formazione artistica musicale e coreutica nel corso di una audizione presso l'Ufficio di Presidenza della 7<sup>a</sup> Commissione del Senato<sup>[62]</sup>, esaurites le graduatorie nazionali, dall'anno accademico 2002/2003 si è proceduto al conferimento degli incarichi di insegnamento attraverso graduatorie di istituto<sup>[63]</sup>. La relativa disciplina è stata definita con circolare Prot. 1672 del 7 ottobre 2002<sup>[64]</sup>.

I criteri di valutazione ai fini del collocamento nelle graduatorie di istituto sono stati poi di recente rivisti con circolare prot. 3154 del 9 giugno 2011<sup>[65]</sup>, nelle more di una ridefinizione della disciplina del reclutamento.

**Articolo 2, comma 20-ter**  
**(Rinnovo dei collegi dei revisori dei conti delle agenzie fiscali)**

Il **comma 20-ter** prevede il rinnovo dei collegi dei revisori dei conti delle agenzie fiscali che incorporano altre amministrazioni entro quindici giorni dalla data dell'incorporazione.

Il **comma 20-ter** stabilisce che i collegi dei revisori dei conti delle agenzie fiscali che incorporano altre amministrazioni siano rinnovati entro quindici giorni dalla data dell'incorporazione.

Si tratta dei collegi dei revisori dell'**Agenzia delle dogane** e dell'**Agenzia delle entrate**, le quali, ai sensi dell'articolo 3 del D.L. n. 87 del 2012 (trasfuso, nel corso dell'esame al Senato, nel nuovo articolo 23-*quater* del D.L. n. 95 del 2012) incorporano rispettivamente l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato e l'Agenzia del territorio.

Si ricorda che, ai sensi dell'articolo 67 del D.Lgs. n. 300 del 1999, il **collegio dei revisori dei conti** delle agenzie fiscali è composto dal **presidente**, da **due membri effettivi e due supplenti** iscritti al registro dei revisori contabili, nominati con decreto del ministro delle finanze di concerto con il ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. I revisori durano in carica tre anni e possono essere confermati una sola volta. Il collegio dei revisori dei conti esercita le funzioni di cui all'articolo 2403 del codice civile, in quanto applicabile: tale articolo prevede che il collegio sindacale delle società per azioni vigili sull'osservanza della legge e dello statuto, sul rispetto dei principi di corretta amministrazione ed in particolare sull'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile.

**Articolo 2, commi 20-quater e 20-quinquies**  
**(Compensi degli amministratori con deleghe e dei dipendenti di società controllate da amministrazioni pubbliche)**

I **commi 20-quater e 20-quinquies** prevedono che i compensi degli amministratori investiti di particolari cariche delle società non quotate direttamente e indirettamente controllate dalle pubbliche amministrazioni, nonché i trattamenti economici annui onnicomprensivi dei dipendenti di tali società, non possano essere superiori al trattamento economico del Primo presidente della Corte di Cassazione.

Il **comma 20-quater** modifica l'**articolo 23-bis del D.L. n. 201/2011** – recante norme sui compensi per gli amministratori con deleghe delle società non quotate direttamente ed indirettamente controllate dal Ministero dell'economia e delle finanze – introducendovi, dopo il comma 5, due **nuovi commi 5-bis e 5-ter**.

In particolare, il nuovo comma **5-bis** stabilisce che il compenso degli **amministratori investiti di particolari cariche** stabilito dai consigli di amministrazione delle **società non quotate** direttamente e indirettamente **controllate dalle pubbliche amministrazioni** di cui all'articolo 1, comma 2 del D.Lgs. n. 165/2011<sup>[66]</sup> **non possa** comunque **essere superiore** al trattamento economico del **primo presidente della Corte di Cassazione**.

Il successivo nuovo comma **5-ter** estende il predetto tetto retributivo **anche al trattamento economico annuo onnicomprensivo dei dipendenti delle medesime società**.

Entrambi i commi fanno **salve le disposizioni** legislative e regolamentari **che prevedono limiti** ai compensi **inferiori** a quelli ivi previsti.

Il medesimo **comma 20-quater** modifica inoltre il comma 4 del citato articolo **23-bis del D.L. n. 201/2011**, estendendo il limite del trattamento economico del primo presidente della Corte di Cassazione anche con riferimento agli emolumenti da corrispondere agli amministratori con deleghe delle società non quotate controllate a loro volta da società direttamente controllate dal Ministero dell'economia.

Si ricorda che l'**articolo 23-bis del decreto legge n. 201/2011 (legge n. 214/2011)** stabilisce, al **comma 1**, che **le società non quotate, direttamente controllate**<sup>[67]</sup> dal **Ministero dell'economia** e delle finanze saranno **classificate per fasce** sulla base di indicatori dimensionali quantitativi e qualitativi, con **decreto** del Ministro dell'economia e delle finanze, **da emanare entro il 31 maggio 2012** previo parere delle Commissioni parlamentari competenti. Tale decreto, allo stato, non risulta essere stato adottato.

Per ciascuna fascia, sempre ai sensi del comma 1, sarà determinato il **compenso massimo** al quale i consigli di amministrazione delle società direttamente controllate dal MEF dovranno fare riferimento, per la determinazione secondo criteri oggettivi e trasparenti, degli emolumenti da corrispondere agli amministratori investiti di particolari cariche, ai sensi dell'articolo 2389, terzo comma, del codice civile<sup>[68]</sup>.

Ai sensi del comma 1, l'individuazione delle fasce e dei relativi compensi potrà essere effettuata anche sulla base di analisi effettuate da primarie istituzioni specializzate.

E' inoltre fatto salvo quanto previsto dall'articolo 19, comma 6, del D.L. n. 78/2009<sup>[69]</sup>, il quale reca una norma di interpretazione autentica dell'articolo 2497, primo comma, del codice civile, relativo alla responsabilità degli enti o società che, esercitando attività di direzione e coordinamento di altre società, agiscono in violazione dei principi di corretta gestione societaria. La citata norma di interpretazione autentica stabilisce, in particolare, che per enti si intendono soggetti giuridici collettivi, diversi dallo Stato, che detengono la partecipazione sociale nell'ambito della propria attività imprenditoriale ovvero per finalità di natura economica o finanziaria.

Il limite ai compensi opera anche per le società non quotate controllate dalle società direttamente controllate dal MEF: ai sensi del **comma 4**, i Consigli di amministrazione di tali società nella determinazione degli emolumenti da corrispondere agli amministratori investiti di particolari cariche non potranno infatti superare il limite massimo, sancito nel decreto ministeriale, per le società controllanti ed in ogni caso dovranno attenersi ai medesimi principi di oggettività e trasparenza.

Il **comma 3** prevede specificamente che gli emolumenti agli amministratori investiti di particolari cariche possono includere una componente variabile che non potrà risultare inferiore al 30 per cento della componente fissa. Tale componente variabile dovrà essere corrisposta in misura proporzionale al grado di raggiungimento degli obiettivi annuali, oggettivi e specifici determinati preventivamente dal Consiglio di amministrazione.

Il Consiglio di amministrazione riferisce all'assemblea ordinaria dei soci<sup>[70]</sup> in merito alla politica adottata in materia di retribuzione degli amministratori con deleghe, anche in termini di conseguimento degli obiettivi affidati con riferimento alla parte variabile della loro retribuzione. Il **comma 2** prevede la rideterminazione, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, almeno ogni tre anni, delle fasce di classificazione e dell'importo massimo dei relativi compensi.

Le norme testè richiamate rientrano in un più ampio *corpus* normativo finalizzato a introdurre vincoli ai compensi per coloro che ricevono emolumenti o retribuzioni a carico delle pubbliche finanze.

Tra le norme vigenti, si ricorda il "**tetto**" al trattamento economico onnicomprensivo di chiunque riceva a carico delle pubbliche finanze emolumenti o retribuzioni stabilito dall'**articolo 3, comma 44, legge n. 244/2007**. Tale limite si applica al trattamento economico onnicomprensivo:

- che le società non quotate a totale o prevalente partecipazione pubblica e le loro controllate conferiscono a soggetti con i quali essi hanno rapporti di lavoro dipendente o autonomo;
- dei presidenti e componenti di collegi e organi di governo e di controllo delle società non quotate.

Per ciò che attiene all'ambito oggettivo di applicazione, la legge finanziaria per il 2008 ha espressamente previsto che il limite non si applica alle attività di natura professionale e ai contratti d'opera aventi ad oggetto una prestazione artistica o professionale che consenta di competere sul mercato in condizioni di effettiva concorrenza. Si deve però trattare di contratti che non possono in alcun caso essere stipulati con chi ad altro titolo percepisce emolumenti o retribuzioni ai sensi dei precedenti periodi (**art. 3, comma 44, terzo periodo**).

La disciplina illustrata prevede limiti temporali di applicazione, stabilendo che il limite (sia quello del trattamento del primo presidente di cassazione sia quello del doppio) non si applica ai contratti di diritto privato in corso alla data del 28 settembre 2007 e, se il superamento dei limiti deriva dalla titolarità di uno o più incarichi, mandati e cariche di natura non privatistica, o da rapporti di lavoro di natura non privatistica con i soggetti indicati nel comma 44, si procede ad una decurtazione annuale graduale del trattamento economico complessivo, cioè di una cifra pari al 25 per cento della parte eccedente il limite (**comma 47**). La decurtazione annuale cessa al raggiungimento del limite medesimo. Alla medesima decurtazione si procede anche nel caso in cui il superamento del limite sia determinato dal cumulo con emolumenti derivanti dai contratti di diritto privato in corso alla data del 28 settembre 2007. In caso di cumulo di più incarichi, cariche o mandati, la decurtazione opera a partire dall'incarico, carica o mandato da ultimo conferito (**comma 48**).

Le disposizioni recanti i limiti si applicano comunque alla stipula di tutti i nuovi contratti e al rinnovo per scadenza di tutti i contratti in essere, che non possono in alcun caso essere prorogati oltre la scadenza prevista.

Per ciò che attiene al regime di pubblicità e di comunicazione degli atti comportanti spesa per retribuzioni, viene sostanzialmente riprodotta la disciplina già contenuta nella legge finanziaria per il 2007. La comunicazione è condizione per l'attuazione dell'atto: esso deve essere preventivamente pubblicato sul sito web dell'amministrazione o del soggetto interessato, nonché comunicato al Governo, al Parlamento e alla Corte dei conti. Per le retribuzioni dirigenziali e i compensi per la conduzione di trasmissioni di qualunque genere presso la RAI - Radiotelevisione italiana Spa è specificamente previsto che esse siano rese note alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi (**art. 3, co. 50**). Sulla disciplina recata dalla legge finanziaria per il 2008 è intervenuto subito dopo, come detto, il **D.L. 248/2007**, che ha specificato (**art. 24, co. 4-bis**) che, ferma restando l'inapplicabilità del limite alle attività soggette a tariffe professionali, il tetto si applica ai contratti d'opera. L'applicazione a tali contratti decorre dall'emanazione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri volto a definire, entro il 1° luglio 2008, le tipologie di contratti d'opera artistica o professionale escluse, che non risulta ancora emanato.

E' inoltre intervenuto il **decreto-legge 97/2008** che, all'**articolo 4-quater, comma 52-bis**, ha disposto che la disciplina illustrata trova applicazione a decorrere dalla data di entrata in vigore di un regolamento di delegificazione adottato entro il 31 ottobre 2008 con D.P.R., ex art. 17, co. 2, della L. 400/1988. Tale comma ha introdotto i seguenti principi per l'adozione del regolamento:

- esclusione dal limite della retribuzione percepita dal dipendente pubblico presso l'amministrazione di appartenenza, nonché del trattamento di pensione, dal computo che concorre alla definizione del limite;
- non applicabilità della disciplina agli emolumenti correlati a prestazioni professionali o a contratti d'opera di natura non continuativa nonché agli emolumenti determinati ai sensi dell'articolo 2389, terzo comma, del codice civile; quest'ultima disposizione si riferisce alla remunerazione degli amministratori investiti di particolari cariche, nelle società per azioni;
- obbligo per la singola amministrazione o società, che conferisca nel medesimo anno allo stesso soggetto incarichi che superino il limite massimo, di fornire adeguata e specifica motivazione e dare pubblicità all'incarico medesimo;
- obbligo per il soggetto che riceve un incarico di comunicare, all'amministrazione che conferisce l'incarico, tutti gli altri incarichi in corso, ai quali dare adeguata pubblicità;
- individuazione di specifiche forme di vigilanza e controllo sulle modalità applicative della disciplina.

Il regolamento è stato adottato con il **D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 195<sup>[71]</sup>**, nel cui campo di applicazione rientrano le amministrazioni dello Stato di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001, le agenzie, gli enti pubblici economici e non economici, gli enti di ricerca, le università, le società non quotate a totale o prevalente partecipazione pubblica e le loro controllate. Il regolamento ha stabilito, in conformità ai principi di delegificazione, che, ai fini della verifica del rispetto del limite, non è computato il corrispettivo globale percepito per il rapporto di lavoro o il trattamento pensionistico corrisposti al soggetto destinatario, rispettivamente, dall'amministrazione o dalla società di appartenenza e dall'ente previdenziale; né è computata la parte del compenso che il soggetto destinatario è obbligato a versare in fondi. Negli incarichi di durata pluriennale con compenso cumulativamente previsto, ai fini della determinazione del limite, il compenso è computato in parti uguali per gli anni di riferimento, tenendo conto delle frazioni di anno. Il Ministro della giustizia, entro il 31 gennaio di ogni anno, comunica al Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e al Ministro dell'economia e delle finanze l'ammontare del trattamento annuale complessivo spettante per la carica di Primo Presidente della Corte di Cassazione (art. 4).

Inoltre, il regolamento espressamente prevede che la disciplina stabilita si applichi ai contratti stipulati o rinnovati e agli incarichi conferiti dopo la sua entrata in vigore.

**Il trattamento economico non può essere superiore a quello del primo presidente di Corte di Cassazione.** Il regolamento governativo attuativo della suddetta disciplina è stato adottato con D.P.R. n. 195 del 5 ottobre 2010.

Si ricorda, inoltre, che l'**articolo 6, comma 6 del D.L. n. 78/2010<sup>[72]</sup>** ha introdotto misure che impongono ulteriori e più stringenti vincoli ai compensi degli organi sociali delle seguenti tipologie di società non quotate: **società** pubbliche inserite nel**conto economico** della pubblica amministrazione; società interamente possedute alla data del 31 maggio 2010 dalle pubbliche amministrazioni. Per esse, il compenso dei consiglieri d'amministrazione e dei sindaci è stato ridotto del 10 per cento. La riduzione si applica a decorrere dalla prima scadenza del consiglio o del collegio.

Infine, si ricorda che il medesimo D.L. n. 201/2011 ha introdotto, con l'articolo 23-ter, ulteriori disposizioni in materia di trattamenti economici. Tale articolo prevede la definizione del trattamento economico di chiunque riceva emolumenti o retribuzioni dalle pubbliche amministrazioni attraverso l'emanazione di un DPCM, previo parere delle Commissioni parlamentari, entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge. In base al comma 1 dell'art. 23 ter, tale definizione va effettuata adottando come parametro massimo di riferimento il trattamento economico del Primo presidente della Corte di cassazione, che viene così ad assumere la funzione di indice di riferimento costante per la definizione del trattamento economico di chiunque riceva a carico delle finanze pubbliche emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con pubbliche amministrazioni statali, compreso il c.d. personale non contrattualizzato. In attuazione di tale disposizione, è stato adottato il D.P.C.M. 23 marzo 2012 dal quale risulta che il trattamento economico annuale complessivo spettante per la carica al Primo Presidente della Corte di cassazione nell'anno 2011 è stato pari a **euro 293.658,95**.

*Con riferimento al comma 20-bis – il quale stabilisce che il compenso degli amministratori investiti di particolari cariche delle società non quotate direttamente ed indirettamente controllate dalle pubbliche amministrazioni, nonché il compenso dei dipendenti di tali società, non può essere superiore al trattamento economico del Primo presidente di Corte di Cassazione - si rileva l'esigenza di un coordinamento tra quanto da esso previsto e l'articolo 3, comma 44 della legge n. 244/2007.*

Il **comma 20-quinquies** stabilisce che le disposizioni in commento si applicano **a decorrere dal primo rinnovo dei CDA** successivo alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge in esame, nonché agli atti e contratti emanati successivamente alla stessa data.

Conseguentemente alle modifiche introdotte, viene infine rinominata la rubrica dell'articolo 23-*bis* del D.L. n. 201/2011.

**Articolo 3, commi 1-10 e 12-18**  
**(Razionalizzazione del patrimonio pubblico e riduzione dei costi per locazioni passive)**

L'**articolo 3, commi 1-10 e 12-18**, detta disposizioni volte a ridurre e razionalizzare gli spazi utilizzati dalle pubbliche amministrazioni per scopi istituzionali, nonché a contenere la spesa per locazioni passive. In particolare, per i contratti di locazione passiva delle pubbliche amministrazioni, è disposta la riduzione del 15 per cento del canone e la sospensione per un triennio degli adeguamenti Istat. È introdotto, inoltre, un parametro di riferimento per gli spazi ad uso ufficio e addetti a cui le pubbliche amministrazioni devono adeguarsi. Sono previste norme finalizzate a ridurre le locazioni passive, favorendo l'utilizzo da parte delle amministrazioni pubbliche di immobili di regioni ed enti locali a titolo gratuito, in condizione di reciprocità, e di enti pubblici non territoriali a canoni agevolati.

Il **comma 1** dispone il '**blocco**' per il triennio 2012-2014 degli adeguamenti Istat relativi ai **canoni dovuti dalle amministrazioni pubbliche** nonché **dalle autorità indipendenti** inclusa la Consob, per l'utilizzo di immobili in locazione passiva, di proprietà pubblica o privata.

La norma individua le amministrazioni pubbliche facendo riferimento all'elenco compilato dall'Istat ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge n. 196 del 2009 (legge di contabilità e di finanza pubblica). Il vigente elenco è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 228 del 30 settembre 2011 e comprende: **amministrazioni centrali** analiticamente individuate (Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministeri, Organi costituzionali e di rilievo costituzionale, Agenzie fiscali, Enti di regolazione dell'attività economica, Enti di produttori di servizi economici, Autorità amministrative indipendenti, Enti a struttura associativa, Enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali, Enti e Istituzioni di ricerca, Istituti e stazioni sperimentali per la ricerca); **amministrazioni locali** (Regioni e province autonome, Province, Comuni, Comunità montane, Unioni di comuni, Agenzie, Enti e Consorzi per il diritto allo studio universitario, Agenzie ed Enti per il turismo, Agenzie ed Enti regionali del lavoro, Agenzie ed Enti regionali per la ricerca e per l'ambiente, Agenzie regionali per la rappresentanza negoziale, Agenzie regionali per le erogazioni in agricoltura, Agenzie regionali sanitarie, Autorità di Ambito Territoriale Ottimale, Autorità portuali, Aziende ospedaliere, Aziende ospedaliere universitarie, Policlinici e Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici, Aziende sanitarie locali, Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, Consorzi di Bacino Imbrifero Montano – BIM, Consorzi di polizia municipale costituiti tra Enti locali, Consorzi di vigilanza boschiva costituiti tra Enti locali, Consorzi e Enti gestori di Parchi e Aree Naturali Protette, Consorzi intercomunali dei servizi socio assistenziali, Consorzi interuniversitari di ricerca, Consorzi universitari costituiti tra Amministrazioni pubbliche, Enti regionali di sviluppo agricolo, Fondazioni lirico – sinfoniche, Parchi nazionali, Teatri stabili ad iniziativa pubblica, Università e istituti di istruzione universitaria pubblici, Unioni delle Camere di Commercio regionali, e altre amministrazioni locali analiticamente individuate); **enti nazionali di previdenza e assistenza sociale** (analiticamente individuati).

La norma in esame estende il suo ambito applicativo anche alle autorità indipendenti, includendovi espressamente anche la Consob. Peraltro, come visto, l'elenco delle amministrazioni pubbliche compilato dall'Istat include tra le amministrazioni centrali anche le autorità amministrative indipendenti, non comprendendovi, però, la Consob, l'Isvap, la Covip e la Banca d'Italia.

Si segnala che il comma 14-*bis* dell'articolo 5, aggiunto nel corso dell'esame al **Senato**, ha esteso all'ordinamento della Banca d'Italia i principi in materia di contenimento della spesa recati dai commi 1 (blocco aggiornamento Istat) e 4 (riduzione del 15 per cento dei canoni di locazione) dell'articolo 3.

Con riferimento allo stato delle **locazioni passive**, il direttore dell'Agenzia del demanio, Stefano Scalera, nel corso dell'audizione presso la Commissione finanze della Camera dei deputati il 22

maggio 2012 ha reso noto che, dalle informazioni fornite dalle amministrazioni interessate (ai sensi dall'art. 2, comma 222, della legge 191/2009), risulta un totale di **11.002 occupazioni in immobili di proprietà di terzi. La spesa complessiva annualmente sostenuta per locazioni passive è pari a 1.215 milioni di euro.**

La relazione tecnica stima che lo Stato, attraverso il blocco degli aggiornamenti Istat che si riferisce ai contratti in essere nonché a quelli di nuova sottoscrizione, possa conseguire un risparmio per il secondo semestre del 2012 pari a 5 milioni di euro, per l'anno 2013 pari a 16 milioni di euro e a decorrere dall'anno 2014 pari a 15 milioni di euro. Per quanto riguarda gli enti territoriali si ipotizza un risparmio di 5 milioni di euro per il secondo semestre del 2012, di 17 milioni di euro per il 2013 e di 16 milioni di euro a decorrere dall'anno 2014.

**Il comma 2 prevede la possibilità che alle regioni e agli enti locali possa essere concesso, per fini istituzionali, l'uso gratuito di beni immobili di proprietà dello Stato, e reciprocamente, che allo Stato possa essere concesso, per fini istituzionali, l'uso gratuito di beni immobili di proprietà delle regioni e degli enti locali.**

Nel testo originario del decreto tale norma non era configurata in termini di possibilità: nel corso dell'esame al **Senato** la disposizione è stata modificata prevedendo che la concessione in uso gratuito sia una facoltà e non un obbligo, tanto per gli immobili dello Stato, che per quelli degli enti territoriali. Analogamente a quanto previsto nella norma previgente, rimane il diritto per le regioni di ottenere a titolo gratuito la locazione di immobili dello Stato destinati esclusivamente a servizi per la realizzazione del diritto agli studi universitari.

La norma interviene sul D.P.R. n. 296 del 2005 (Regolamento concernente i criteri e le modalità di concessione in uso e in locazione dei beni immobili appartenenti allo Stato) disponendo che le regioni e gli enti locali possono richiedere **a titolo gratuito** la concessione ovvero la locazione dei beni immobili statali (nel regime previgente, invece, era previsto un canone agevolato).

Il comma *2-bis*, inoltre, modifica, l'articolo 1, comma 439, della legge n. 311 del 2004 (finanziaria 2005), prevedendo espressamente che le regioni e gli enti locali possono concedere l'uso gratuito degli immobili di loro proprietà alle amministrazioni statali per le proprie finalità istituzionali.

La relazione illustrativa afferma che attualmente le amministrazioni dello Stato utilizzano immobili di proprietà delle regioni e degli enti locali a fronte della corresponsione di un canone complessivo pari a 132 milioni di euro annui. A loro volta le regioni e gli enti locali pagano, per l'uso di immobili statali, un canone annuo di 12 milioni di euro, determinato in misura agevolata secondo le disposizioni di cui all'articolo 11 del D.P.R. n. 296 del 2005.

**Il comma 3** dà agli enti territoriali facoltà (da esercitarsi entro il 31 dicembre 2012) di recedere dai contratti in essere, anche in deroga alle clausole contrattuali.

*La disposizione, che non appare sufficientemente chiara, sembra fare riferimento ai contratti di locazione passiva degli immobili statali da parte delle regioni e degli enti locali, i quali godono di un canone agevolato ai sensi dell'articolo 11, lettera a), del D.P.R. n. 296 del 2005 (norma abrogata dal testo in esame), e per i quali è ora previsto un regime di gratuità.*

**I commi da 4 a 8** riguardano la **riduzione dei canoni di locazione passiva** per le amministrazioni centrali.

**Il comma 4** dispone, **a favore delle amministrazioni centrali** individuate dall'Istat nell'elenco citato **e delle autorità indipendenti** inclusa la Consob, la **riduzione del 15 per cento del canone di locazione** per gli immobili in uso istituzionale, a **decorrere dal 1° gennaio 2015** (scadenza così posticipata nel corso dell'esame al **Senato**; la disposizione originaria del decreto prevedeva come data a decorrere dalla quale scattava la riduzione imperativa dei canoni il 1° gennaio 2013).

Nel corso dell'esame al **Senato** è stata inserita una disposizione volta ad anticipare **alla data di entrata in vigore della legge di conversione** del decreto in esame **la riduzione imperativa dei canoni di locazione passiva nel caso di contratti scaduti o rinnovati dopo tale data.**

Si evidenzia che, a differenza del comma 1 che fa riferimento a tutte le amministrazioni, incluse quelle locali e gli enti previdenziali e assistenziali, il comma 4 si riferisce solamente alle amministrazioni centrali e alle autorità indipendenti. Il **comma 7**, peraltro, qualifica come disposizioni di principio ai fini di coordinamento della finanza pubblica per le regioni, le province autonome e gli enti del servizio sanitario nazionale le norme riferite alla rinegoziazione dei canoni di locazione passiva.

La riduzione del canone di locazione si inserisce automaticamente nei contratti in corso ai sensi dell'articolo 1339 del codice civile, il quale prevede che le clausole, i prezzi di beni o di servizi, imposti dalla legge sono di diritto inseriti nel contratto, anche in sostituzione delle clausole difformi apposte dalle parti. Viene fatto salvo **il diritto di recesso del locatore.**

*Al riguardo si evidenzia che la disposizione non specifica quando può essere esercitato il recesso da parte del locatore, a differenza del successivo comma 5 il quale, con riferimento alla medesima fattispecie, precisa che tale diritto si esercita alla scadenza del contratto.*

La riduzione del 15 per cento si applica anche agli **utilizzi di immobili in assenza di titolo** alla data del 7 luglio 2012, giorno di entrata in vigore del decreto in esame.

Lo stesso comma 4 dispone che **il rapporto di locazione potrà essere rinnovato** solo in presenza delle seguenti **condizioni**:

- a) **disponibilità delle risorse finanziarie necessarie** per il periodo di durata del contratto;
- b) **permanenza delle esigenze allocative**, considerando a tal fine i **piani di razionalizzazione** di cui all'articolo 2, comma 222, della legge n. 191 del 2009.

Il **comma 222** citato ha introdotto l'obbligo, per le amministrazioni pubbliche, di trasmettere una serie di **comunicazioni all'Agenzia del demanio** relativamente agli immobili da esse utilizzati, con l'obiettivo di unificare in capo alla stessa Agenzia le procedure riguardanti le locazioni passive e di razionalizzare gli spazi utilizzati dalle amministrazioni. Sulla base di tali comunicazioni, l'Agenzia elabora un **piano di razionalizzazione degli spazi**, trasmettendolo alle amministrazioni interessate e al Dipartimento del tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze.

Il direttore dell'Agenzia del demanio, in audizione presso la Commissione finanze della Camera dei deputati il 22 maggio 2012, ha reso noto che attualmente presso l'Agenzia del demanio sono operativi **17 piani nazionali di razionalizzazione che troveranno attuazione entro il 2015**. Sono **in corso di definizione ulteriori 2 piani** con il Ministero dell'università e il Ministero dello sviluppo economico. A ciascun piano nazionale di razionalizzazione corrispondono una serie di operazioni immobiliari, per un totale di 319.

I **risparmi** acquisiti alla data del 31 dicembre 2011 ammontano a **13 milioni** di euro. I piani in corso di attuazione genereranno ulteriori **32 milioni** di euro di risparmi entro il 2015 e sono pronti ulteriori piani che porterebbero un risparmio aggiuntivo di **11 milioni** di euro qualora fosse possibile reperire risorse aggiuntive ai fini del finanziamento degli interventi di rifunzionalizzazione degli immobili.

Il **comma 5** disciplina la **risoluzione dei contratti** e la riduzione del canone per i nuovi contratti. Qualora non ricorrano le predette condizioni, infatti, i relativi contratti di locazione sono risolti **alla scadenza**; le amministrazioni devono individuare in tempo utile soluzioni allocative alternative economicamente più vantaggiose.

Nel caso in cui, pur sussistendo le condizioni citate, il locatore eserciti il **diritto di recesso** alla scadenza, le amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici vigilati dai Ministeri **per poter proseguire nell'utilizzo degli immobili** già condotti in locazione devono essere autorizzati con **decreto del Ministro competente**, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita l'Agenzia del demanio. Per le altre amministrazioni comprese nel predetto elenco la prosecuzione nell'utilizzo deve essere autorizzata dall'organo di vertice dell'amministrazione e

l'autorizzazione deve essere trasmessa all'Agenzia del demanio per la verifica tecnica ed economica; in caso di esito negativo della verifica, gli atti sono trasmessi alla procura regionale della Corte dei conti.

Il **comma 6** prevede che anche i **nuovi contratti di locazione passiva** stipulati dalle amministrazioni centrali per uso istituzionale abbiano un **canone ridotto del 15 per cento** rispetto a quello giudicato congruo dall'Agenzia del demanio.

Il **comma 8** esclude dalla riduzione dei canoni di locazione passiva gli immobili di proprietà dei fondi comuni di investimento immobiliare costituiti ai sensi dell'articolo 4 del D.L. n. 351 del 2001, il quale ha autorizzato il Ministro dell'economia a promuovere la costituzione di fondi comuni di investimento immobiliare, conferendo o trasferendo **beni immobili a uso diverso da quello residenziale** dello Stato, dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato e degli enti pubblici non territoriali, **individuati con uno o più decreti** che disciplinano le procedure per l'individuazione o l'eventuale costituzione della società di gestione, per il suo funzionamento e per il collocamento delle quote del fondo e i criteri di attribuzione dei proventi derivanti dalla vendita delle quote.

In attuazione della norma citata negli anni 2004 e 2005 sono stati costituiti due fondi comuni d'investimento immobiliare di tipo chiuso promossi dal MEF (FIP e Patrimonio Uno), cui sono stati trasferiti due portafogli immobiliari composti da complessivi 428 immobili ad uso governativo (Agenzie fiscali, sedi del Ministero dell'Economia e delle Finanze, sedi del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, sedi del Ministero del Lavoro, Caserme della Guardia di Finanza e della Polizia, etc.) e da immobili strumentali degli enti previdenziali (INPS, INAIL, INPDAP). Contestualmente al trasferimento degli immobili, l'Agenzia del Demanio ha sottoscritto con i Fondi due contratti di locazione relativi ai beni dismessi, che sono stati riassegnati in uso agli originari utilizzatori.

Al riguardo la relazione illustrativa evidenzia che la norma in esame non include i **beni dei fondi ceduti a terzi** e che continuano ad essere **utilizzati dall'amministrazione**: per essi trova applicazione la **riduzione imperativa del canone di locazione**.

Il **comma 9** reca criteri per la **razionalizzazione degli spazi utilizzati dagli uffici pubblici**, sia per gli addetti, sia per l'uso archivio.

In particolare, attraverso l'introduzione di un **nuovo comma 222-bis** all'articolo 2 della legge n. 191 del 2009, è definito un **parametro di riferimento compreso tra 20 e 25 metri quadrati per addetto** a cui si dovranno uniformare le amministrazioni pubbliche.

Al riguardo si segnala che presso la Commissione finanze della Camera è in corso d'esame l'A.C. 4149 Comaroli (a cui è abbinato l'A.C. 4843 Moffa) in materia di razionalizzazione dell'utilizzo degli spazi da parte delle amministrazioni dello Stato, con il quale si intende introdurre misure volte alla riduzione ed ottimizzazione degli spazi, anche mediante la **definizione di standard tecnici** per l'assegnazione degli spazi in uso alle amministrazioni statali, **l'attribuzione** alle singole amministrazione di una quota pari al **25 per cento dei risparmi conseguiti**, la possibilità di **disdire i contratti in essere**, l'individuazione di un **facility manager** per ciascuna amministrazione, nonché l'estensione dei principi di risparmio agli enti locali e alle regioni. In particolare, analogamente alla norma in esame, l'A.C. 4149 intende introdurre un **parametro di riferimento complessivo medio compreso tra 20 e 25 metri quadrati per addetto**.

Le **amministrazioni interessate** sono quelle richiamate dal comma 222, il quale a sua volta fa riferimento alle **amministrazioni dello Stato** di cui all'articolo 1, comma 2, del D.Lgs. n. 165 del 2001, incluse la Presidenza del Consiglio dei ministri e le agenzie, anche fiscali.

Le amministrazioni interessate dovranno **predispone, entro il 3 ottobre** (90 giorni dalla data di pubblicazione del decreto in esame), dei **piani di razionalizzazione degli spazi che rispettino il nuovo parametro di riferimento per addetto** (tali piani dovranno, inoltre, tenere conto della riduzione degli assetti organici prevista, tra l'altro, dallo stesso decreto). I piani dovranno essere comunicati all'Agenzia del demanio, mentre alla Ragioneria generale dello Stato dovrà essere

comunicato il rapporto tra metri quadrati per addetto scaturente dal piano. In caso di nuove costruzioni o di ristrutturazioni integrali il rapporto tra metri quadrati per addetto è determinato dall'Agenzia del demanio.

La norma contiene anche una **disciplina di carattere premiale** per le amministrazioni che conseguono un risparmio di spesa all'esito della razionalizzazione degli spazi: infatti, una quota del **15 per cento dei risparmi** è utilizzata dalla stessa amministrazione **per la realizzazione di progetti di miglioramento della qualità dell'ambiente di lavoro e di miglioramento del benessere organizzativo**, purché tali progetti siano inseriti nell'ambito dei piani di razionalizzazione (la sussistenza dei risparmi di spesa sarà verificata e accertata con decreto del MEF). Il successivo nuovo comma **222-ter** condiziona l'erogazione di tali risorse alla realizzazione dell'attività ivi prescritta, ovvero lo scarto degli atti cartacei di archivio.

L'ultimo periodo del comma **222-bis** prevede che le disposizioni da esso recate costituiscono **norme di principio a cui le regioni e gli enti locali**, negli ambiti di rispettiva competenza, **adeguano i propri ordinamenti**.

Il **nuovo comma 222-ter** dell'articolo 2 della legge n. 191 del 2009, sempre al fine della razionalizzazione degli spazi delle amministrazioni statali, prescrive lo **scarto degli atti cartacei di archivio**, da effettuare **entro il 31 dicembre di ogni anno**, con le modalità previste dal D.P.R. n. 37 del 2001 (Regolamento di semplificazione dei procedimenti di costituzione e rinnovo delle Commissioni di sorveglianza sugli archivi e per lo scarto dei documenti degli uffici dello Stato). Le amministrazioni comunicano annualmente all'Agenzia del demanio gli spazi ad uso archivio liberati all'esito della procedura. Ciò al fine di consentire all'Agenzia di avviare, ove possibile, un **processo di accorpamento in poli logistici degli archivi di deposito delle amministrazioni**. Come detto, è prevista una sorta di penalizzazione per le amministrazioni che non provvedono a tale attività: non possono essere destinatarie della quota del 15 per cento di risparmi di spesa conseguiti all'esito della razionalizzazione degli spazi (comma **222-bis**).

Il **comma 10**, nell'ottica della razionalizzazione e del risparmio di spesa pubblica, prevede per gli **enti pubblici non territoriali** compresi nel citato elenco Istat **l'obbligo di comunicare all'Agenzia del demanio gli immobili di loro proprietà al fine di verificare l'idoneità degli stessi ad essere utilizzati in locazione passiva, a canoni ed oneri agevolati, dalle amministrazioni statali** per finalità istituzionali.

La misura dell'agevolazione è stabilita nel **30 per cento del valore locativo** giudicato congruo dalla competente commissione dell'Agenzia del demanio (articolo 1, comma 479, della legge n. 266 del 2005). Tale commissione opera con riferimento a vendite, permuta, locazioni e concessioni di immobili di proprietà dello Stato e ad acquisti di immobili nonché ai fini del rilascio del nulla osta per locazioni passive riguardanti le amministrazioni dello Stato.

La comunicazione deve avvenire entro il 31 dicembre di ogni anno e, in caso di inadempimento, è effettuata una segnalazione alla procura regionale della Corte dei conti.

Nel disciplinare tale nuovo adempimento la norma fa salvo quanto stabilito dall'articolo 8 del D.L. n. 78 del 2012, il cui comma 4 ha previsto che gli **enti previdenziali** destinino una quota delle risorse proprie all'**acquisto di immobili adibiti ad ufficio in locazione passiva alle amministrazioni pubbliche**, secondo le indicazioni fornite dall'Agenzia del demanio sulla base dei piani di razionalizzazione. I commi dal 6 al 9 dello stesso articolo 8, inoltre, prevedono la realizzazione di **poli logistici integrati** (cosiddette «case del welfare»), in cui concentrare, attraverso forme di integrazione a livello logistico e funzionale, le sedi delle amministrazioni competenti. Il processo di realizzazione dei poli logistici è stato avviato con la sottoscrizione, il 5 maggio 2009, di una convenzione quadro tra gli enti interessati e quindi con l'emanazione del

decreto interministeriale del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro dell'economia e delle finanze del 28 marzo 2011.

Il **comma 12**, tramite una modifica all'articolo 12 del D.L. n. 98 del 2011 in tema di manutenzione degli immobili pubblici, consente all'Agenzia del demanio di avvalersi di **società a totale o prevalente capitale pubblico al fine di individuare gli operatori specializzati nell'esecuzione degli interventi manutentivi** sugli immobili in uso alle amministrazioni dello Stato. In tal modo l'**Agenzia del demanio** opererebbe quale **centrale di committenza**.

La relazione illustrativa afferma che la norma consente lo snellimento e quindi la riduzione dei tempi di realizzazione degli interventi di manutenzione, consentendo un abbattimento dei costi amministrativi necessari per lo svolgimento delle singole procedure di gara, risultando possibile anticipare i tempi di affidamento degli interventi grazie alla previa individuazione degli operatori, selezionati mediante procedure ad evidenza pubblica realizzate dall'Agenzia del demanio anche tramite società a totale o prevalente capitale pubblico.

L'esecuzione degli interventi manutentivi mediante tali operatori è disposta, oltre che per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, anche per il Ministero della difesa e il Ministero per i beni e le attività culturali; è infine prevista la costituzione di un apposito ufficio, all'interno dei provveditorati, dotato di idonee professionalità, dedicato allo svolgimento delle attività connesse alla realizzazione degli interventi manutentivi.

È infine precisato che gli interventi volti ad assicurare l'adeguamento degli immobili alle prescrizioni contenute nel D.Lgs. n. 81 del 2009, in tema di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, restano in capo alle amministrazioni utilizzatrici.

Il **comma 13** consente all'**Agenzia del demanio** di impiegare una parte delle proprie risorse disponibili per l'**acquisto di immobili da destinare alle esigenze allocative delle amministrazioni statali**; per tali contratti di locazione si applica la **riduzione del 15 per cento del canone** prevista dal comma 4 dell'articolo in esame.

Gli acquisti da parte dell'Agenzia del demanio sono effettuati sulla base dei piani di razionalizzazione di cui all'articolo 2, comma 222, della legge n. 191 del 2009 sopra menzionato, e subordinatamente alla verifica del rispetto dei saldi strutturali di finanza pubblica (articolo 12 del D.L. n. 98 del 2011).

Il **comma 14** reca modifiche all'articolo 3-*bis* del D.L. n. 351 del 2001 dirette, in primo luogo, ad **eliminare il limite massimo di cinquanta anni per la durata delle locazioni e concessioni di valorizzazione per gli immobili di proprietà dello Stato appartenenti al demanio storico-artistico**.

L'articolo 3-*bis* prevede la possibilità di dare in concessione o locare a privati, a titolo oneroso, beni immobili di proprietà dello Stato ai fini della riqualificazione e riconversione tramite interventi di recupero, restauro, ristrutturazione anche con l'introduzione di nuove destinazioni d'uso finalizzate allo svolgimento di attività economiche o attività di servizio per i cittadini, ferme restando le disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio.

La relazione illustrativa afferma che le modifiche introdotte mirano a favorire il superamento di talune criticità riscontrate nell'attuazione delle cosiddette **concessioni di valorizzazione** che di fatto ne hanno impedito sino ad oggi una più ampia diffusione. Tali criticità hanno conseguentemente limitato in maniera significativa la possibilità di valorizzare e mettere a reddito immobili appartenenti al demanio storico-artistico per i quali, in ragione dell'inalienabilità derivante dai vincoli cui spesso sono sottoposti, la concessione di valorizzazione risulta l'unico strumento in grado di consentire il coinvolgimento attivo di investitori e gestori privati.

La norma attribuisce all'Agenzia del demanio l'iniziativa per la convocazione delle conferenze di servizi o la promozione di accordi di programma per la valorizzazione degli immobili; viene

riconosciuta ai **comuni**interessati, per l'intera durata della concessione o della locazione, **una quota del 10 per cento del relativo canone**.

Tale riconoscimento per i comuni che abbiano concorso al processo di valorizzazione urbanistica degli immobili statali è analogo a quanto previsto dal comma 13 dell'articolo 3-*ter* dello stesso D.L. n. 351 del 2001 (norma introdotta dall'articolo 27 del D.L. n. 201 del 2011) con riguardo alle concessioni di valorizzazione di immobili del Ministero della difesa non più utilizzati. La relazione illustrativa afferma che tale meccanismo premiale ha consentito un incremento esponenziale del numero di processi di valorizzazione su immobili di proprietà dello Stato portati a compimento dagli enti territoriali nei tempi concordati.

Viene, inoltre, **subordinata ad un'espressa previsione del bando di gara l'operatività del meccanismo premiale**, già previsto dalla previgente norma in favore dei comuni, nella misura non inferiore al 50 per cento e non superiore al 100 per cento del contributo di costruzione dovuto ai sensi dell'articolo 16 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (D.P.R. n. 380 del 2001), per l'esecuzione delle opere necessarie alla riqualificazione e riconversione. Tale importo è corrisposto dal concessionario o dal locatario all'atto del rilascio o dell'efficacia del titolo abilitativo edilizio.

Si prevede infine la possibilità di stabilire, nei bandi di gara predisposti dall'Agenzia del demanio, **la possibilità per il concessionario di subconcedere le attività economiche o di servizio per i cittadini**.

Al riguardo la relazione illustrativa afferma che nel caso delle concessioni di valorizzazione, in assenza di una esplicita previsione della possibilità di subconcedere integralmente o parzialmente le attività economiche o di servizio previste, il ricorso allo strumento della concessione rischia di rimanere limitato alla valorizzazione solo di taluni immobili e solo con talune destinazioni d'uso, escludendo altre possibilità di destinazione e utilizzazione di beni pubblici, limitando in tal modo la possibilità di mettere a reddito una porzione consistente del patrimonio immobiliare demaniale non solo statale, ma anche del enti territoriali a cui è estesa la possibilità di ricorrere alla concessione di valorizzazione in esame.

**Il comma 15 prevede l'applicazione alle società promosse dall'Agenzia del demanio per la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico**, ai sensi dell'articolo 33-*bis* del decreto-legge n. 98 del 2011, **del trattamento fiscale previsto per le Società di investimento immobiliare quotate (SIIQ)**.

Il decreto legge n. 201/2011 - inserendo l'**articolo 33-*bis* nel citato D.L. n. 98 del 2011** - ha attribuito all'Agenzia del demanio il compito di promuovere iniziative volte alla costituzione di **società, consorzi o fondi immobiliari con la finalità di valorizzare e alienare il patrimonio immobiliare pubblico di proprietà dello Stato, delle Regioni, degli enti locali e degli enti vigilati**. Qualora si costituiscano delle società, ad esse partecipano i soggetti che apportano i beni e, necessariamente, l'Agenzia del demanio in qualità di finanziatore e di struttura tecnica di supporto. Il medesimo provvedimento ha introdotto l'**articolo 3-*ter* del D.L. n. 351 del 2001**, il quale disciplina la formazione di **programmi unitari di valorizzazione territoriale (PUVaT) per il riutilizzo funzionale e la rigenerazione degli immobili** di proprietà di Regioni, Province e comuni e di ogni soggetto pubblico, anche statale, proprietario, detentore o gestore di immobili pubblici, nonché degli immobili oggetto di procedure di valorizzazione di cui al decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 in materia di federalismo demaniale.

Tali norme, in sostanza, hanno attribuito **all'Agenzia del demanio il ruolo di facilitatore** nella concertazione istituzionale tra tutti quei soggetti pubblici interessati a mettere a sistema i propri patrimoni immobiliari, nell'ambito di un progetto comune di sviluppo, valorizzazione e messa a reddito.

Si ricorda che la legge finanziaria per il 2007 (legge n. 296 del 2006, articolo 1, commi da 119 a 141, come successivamente modificati, nonché le norme di attuazione recate con il D.M. 7 settembre 2007, n. 174) ha **istituito e disciplinato le società di investimento immobiliare quotate (SIIQ)**, riconoscendo ad esse un **regime speciale civile e fiscale**.

Le società di investimento immobiliare quotate sono **società per azioni** residenti, ai fini fiscali, nel territorio dello Stato e **svolgenti in via prevalente l'attività di locazione immobiliare, i cui titoli di partecipazione sono negoziati in mercati regolamentati.**

Caratteristica principale dell'istituto è la possibilità di adottare, in presenza di determinati requisiti fissati dalla norma, **un sistema di tassazione in cui l'utile viene assoggettato ad imposizione solo al momento della sua distribuzione ai soci.** In particolare il regime speciale delle SIIQ comporta l'**esenzione del reddito derivante dalla gestione ai fini delle imposte dirette e dell'Irap**; la parte di utile civilistico ad esso corrispondente è assoggettata ad imposizione direttamente in capo ai soci all'atto della sua distribuzione. Per tale ragione l'adozione del nuovo regime è strettamente collegata, sul piano civilistico, all'obbligo di distribuzione dell'utile derivante dalla gestione esente.

La norma in esame, con un'integrazione all'articolo 33-*bis*, estende alle società promosse dall'Agenzia del demanio per la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, ai soli fini fiscali, l'applicazione delle norme relative alle SIIQ in materia di: esenzione del reddito d'impresa derivante dall'attività di locazione immobiliare dall'imposta sul reddito delle società (articolo 1, comma 131, della legge n. 296/2006); obbligo di operare una ritenuta del 20 per cento sui dividendi distribuiti ai soci (comma 134); possibilità per il contribuente di scegliere il tipo di tassazione delle plusvalenze realizzate all'atto del conferimento di immobili in società che abbiano già optato per il regime speciale (comma 137); esenzione IVA dei conferimenti costituiti da una pluralità di immobili prevalentemente locati (comma 138); assoggettamento ad imposta di registro, ipotecaria e catastale, in misura fissa (comma 139)

Precedentemente l'articolo 6, comma 4, della legge n. 183 del 2011 (legge stabilità 2012) ha consentito l'applicazione alle società di gestione del risparmio, in quanto compatibile, del trattamento fiscale citato previsto per le SIIQ dal comma 134 della legge n. 296/2006 con riguardo all'obbligo di operare una ritenuta del 20 per cento sui dividendi da distribuire ai soci.

La relazione illustrativa afferma, al riguardo, che la norma è volta ad equilibrare gli strumenti previsti, in analogia con quanto disciplinato dal citato articolo 6 della legge di stabilità per il 2012, ed in particolare il trattamento fiscale previsto per i fondi immobiliari e per le società, in modo da permettere una scelta tra gli stessi basata sulla maggiore convenienza operativa in termini di efficienza rispetto all'iniziativa e non sulla maggiore efficienza fiscale.

**Il comma 16** prevede la **possibilità di assolvere l'imposta di registro** relativamente alle **concessioni** di beni immobili appartenenti al demanio dello Stato **annualmente** sull'ammontare del canone relativo a ciascun anno.

La norma, in particolare, estende alle concessioni di beni immobili appartenenti al demanio dello Stato l'applicazione dell'articolo 17, comma 3, del D.P.R. n. 131 del 1986, il quale consente di assolvere l'imposta di registro sul corrispettivo pattuito per l'intera durata del contratto ovvero annualmente sull'ammontare del canone relativo a ciascun anno.

Nella disciplina previgente l'imposta di registro relativa alle concessioni aventi ad oggetto immobili appartenenti al demanio dello Stato era liquidata in un'unica soluzione al momento della registrazione dell'atto, per un ammontare corrispondente alla totalità delle annualità di durata del rapporto concessorio, determinando in tal modo un notevole esborso a carico del concessionario.

**Il comma 17**, nell'ambito della liquidazione del patrimonio trasferito alla società Fintecna S.p.A. (ai sensi dell'articolo 41 del D.L. n. 207 del 2008), stabilisce una **permuta** tra gli immobili di proprietà di **Fintecna** utilizzati in locazione passiva dal Ministero dell'economia e delle finanze, i quali vengono trasferiti allo Stato, **e immobili dello Stato di valore equivalente** (da individuare e valutare a cura dell'Agenzia del demanio).

La relazione tecnica afferma che si tratta di una permuta effettuata ad equivalenza di valori, ma con un risparmio netto per l'erario discendente dall'eliminazione degli oneri connessi alle locazioni passive.

Il **comma 18** reca una norma di interpretazione autentica diretta a precisare che le **competenze dell'Agenzia del demanio** in materia di gestione dei **beni confiscati** devono intendersi riferite alla **gestione dei beni immobili**.

L'articolo 65 del D.Lgs. n. 300 del 1999, nel prevedere le attribuzioni dell'Agenzia del demanio, gli affida la competenza nella gestione dei beni confiscati. Al riguardo la relazione illustrativa asserisce che, con riferimento alla gestione delle società e delle aziende confiscate diverse da quelle confiscate alla criminalità organizzata, l'Agenzia del demanio non è dotata di specifiche ed idonee professionalità, trattandosi di materia spuria rispetto alle sue prioritarie attività istituzionali. La norma in esame, peraltro, fa salva la competenza, prevista da normativa speciale, di altri soggetti pubblici.

### **Articolo 3, comma 11** ***(Modifiche alla disciplina sulle alienazioni immobili difesa)***

Il **comma 11** reca disposizioni volte a semplificare e accelerare le procedure di vendita degli alloggi militari.

Il **comma 11 dell'articolo 3**, inserendo un comma aggiuntivo (4-bis) all'art. 306 del Codice dell'ordinamento militare, reca disposizioni volte a semplificare e accelerare le procedure di vendita degli alloggi militari previste ai commi 2 e 3 del medesimo articolo, prevedendo che i contratti di compravendita stipulati tra l'Amministrazione della difesa e gli acquirenti producano effetti anticipati dal momento della loro sottoscrizione e siano immediatamente trascrivibili e che siano sottoposti esclusivamente al controllo di gestione successivo della Corte dei conti, anziché a quello ordinario di carattere preventivo.

L'art. 306 del richiamato Codice disciplina le dimissioni degli alloggi di servizio del Ministero della difesa non realizzati su aree ubicate all'interno di basi. Al comma 2 prevede che entro il 31 marzo di ciascun anno, il Ministro della difesa, sentite le competenti Commissioni parlamentari, definisce con proprio decreto il piano annuale di gestione del patrimonio abitativo della Difesa, con l'indicazione dell'entità, dell'utilizzo e della futura destinazione degli alloggi di servizio, nonché degli alloggi non più ritenuti utili e quindi transitabili in regime di locazione ovvero alienabili, anche mediante riscatto. Con il regolamento sono fissati i criteri e le modalità di alienazione. I proventi derivanti dalla gestione o vendita del patrimonio alloggiativo sono utilizzati per la realizzazione di nuovi alloggi di servizio e per la manutenzione di quelli esistenti.

Il comma 3 stabilisce che, al fine della realizzazione del programma pluriennale per gli alloggi di servizio costituenti infrastrutture militari e opere destinate alla difesa nazionale, il Ministero della difesa provvede all'alienazione della proprietà, dell'usufrutto o della nuda proprietà di alloggi non più ritenuti utili nel quadro delle esigenze dell'amministrazione, in numero non inferiore a tremila, con prezzo di vendita determinato d'intesa con l'Agenzia del demanio. I proventi derivanti dalle alienazioni sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnati in apposita unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero della difesa.

Il comma 4 precisa che, per accelerare il procedimento di alienazione di cui al comma 3, il Ministero della difesa può avvalersi, tramite la Direzione generale dei lavori e del demanio, dell'attività di tecnici dell'Agenzia del demanio.

La norma in commento, mirante a semplificare le procedure di alienazione di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 306, affida ad un decreto del Ministro della Difesa -sottoposto al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti- la definizione dei contenuti essenziali nonché delle eventuali condizioni e clausole di garanzia dei diritti dello Stato, dei contratti di compravendita stipulati in forma pubblico-amministrativa o notarile tra l'amministrazione della Difesa e gli acquirenti; prevede poi che tali contratti producano effetti anticipati dal momento della loro sottoscrizione e vengano sottoposti esclusivamente al controllo successivo della Corte dei conti, la quale si pronuncia sulla regolarità, sulla correttezza e sulla efficacia della gestione.

Nella relazione illustrativa si afferma che tali disposizioni risultano indispensabili al fine di conseguire e anzi rafforzare gli obiettivi di entrata al bilancio dello Stato previsti dal comma 3, nel rispetto delle funzioni di controllo della Corte dei conti. Viene inoltre chiarito come l'esigenza dell'intervento discenda dagli aspetti di criticità e di discrasia, emersi sul piano applicativo nel corso delle procedure di vendita degli alloggi, legate alla sottoposizione dei numerosi relativi decreti di approvazione dei contratti di alienazione all'ordinario controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti -ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera f), della legge

14 gennaio 1994, n. 20<sup>[73]</sup>- in quanto provvedimenti di disposizione del patrimonio immobiliare. "Tale fase di controllo preventivo comporta, infatti, che il contratto di compravendita, cui si riferisce il decreto di approvazione, sia sottoposto alla condizione di efficacia costituita dal vaglio di legittimità della Corte dei conti e si renda, quindi, necessaria la stipula di un secondo atto, nuovamente in forma pubblica con intervento del notaio, per la formalizzazione contrattuale alla quale ricollegare l'effettivo passaggio di proprietà. Questo determina, oltre a un aggravio dei tempi procedurali per il completamento del passaggio di proprietà, reso ancora più penalizzante dall'alto numero dei contratti da stipulare, anche un significativo costo aggiuntivo per l'acquirente per l'opera professionale aggiuntiva resa dal notaio e soprattutto l'impossibilità per l'interessato di accedere a un mutuo bancario all'atto della prima stipula, giacché in mancanza dell'effettivo passaggio di proprietà non risulta possibile l'iscrizione di ipoteche a carico dell'acquirente".

### **Articolo 3, comma 11-bis** **(Dismissioni immobiliari degli enti previdenziali)**

**Il comma 11-bis, introdotto al Senato, reca norme per agevolare le dismissioni immobiliari degli enti previdenziali.**

Tale comma prevede che, in considerazione delle particolari condizioni del mercato immobiliare e della difficoltà di accesso al credito, al fine di agevolare e semplificare le dismissioni immobiliari da parte degli enti previdenziali, **il termine** per l'esercizio da parte dei conduttori del **diritto di prelazione** sull'acquisto di abitazioni (oggetto delle predette procedure) **non può essere inferiore a 120 giorni** a decorrere dalla ricezione dell'invito dell'ente.

*Si segnala, in proposito, che il testo non appare chiaro laddove fa riferimento alle "predette procedure".*

I termini non ancora scaduti alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge in esame sono prorogati, di diritto, di 120 giorni.

Al fine di agevolare l'acquisto della proprietà da parte dei conduttori, l'eventuale sconto offerto dagli enti proprietari a condizione che il conduttore conferisca mandato irrevocabile e che tale mandato, unitamente a quelli conferiti da altri conduttori di immobili siti nel medesimo complesso immobiliare, raggiunga una determinata percentuale dei soggetti legittimati alla prelazione, spetta al conduttore di immobili non di pregio anche in assenza del conferimento del mandato. Tale disposizione si applica anche alle procedure in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge in esame, a condizione che non sia già scaduto il termine per l'esercizio del diritto di prelazione.

Si ricorda che l'articolo 6, comma 5, del D.Lgs. 16 febbraio 1996, n. 104, recante disposizioni in materia di dismissioni del patrimonio immobiliare degli enti previdenziali pubblici e di investimenti degli stessi in campo immobiliare, ha riconosciuto il diritto di prelazione ai conduttori delle unità immobiliari ad uso residenziale in caso di dismissione, se in regola con il pagamento dei canoni e degli oneri accessori, individualmente o collettivamente e sempre che non sia stata accertata in via definitiva l'illegittimità dell'assegnazione dell'immobile a suo tempo effettuata.

Nel caso di acquisto di immobili il cui prezzo di vendita sia stato determinato in caso di acquisto da parte dei conduttori e appartenenti alle categorie catastali A2, A3, A4 e A5, per i quali il prezzo risulta essere pari al valore risultante applicando un moltiplicatore 100 alle rendite catastali all'uopo definite, il richiamato diritto può essere esercitato da conduttori privi di altra abitazione di proprietà adeguata alle esigenze del nucleo familiare nel comune di residenza.

Il diritto di prelazione spetta anche agli eredi del conduttore con lui conviventi ed ai portieri degli stabili oggetto della vendita in caso di eliminazione del servizio di portineria. Per gli alloggi occupati da conduttori ultrasessantacinquenni sono consentiti l'alienazione o il conferimento della sola nuda proprietà degli immobili, fermo restando il diritto di prelazione a loro favore ove siano interessati all'acquisto.

Con il D.M. 4 agosto 1999 sono state determinate particolari disposizioni allo scopo di tutelare i conduttori di beni ad uso abitativo, ove versino in condizioni di disagio economico e sociale, ovvero in presenza nel nucleo familiare del conduttore medesimo di soggetto portatore di disabilità, ai sensi dell'articolo 3 della L. 104/1992.

### **Articolo 3, comma 19 (Proroga ICI rurale)**

Il **comma 19** dell'articolo 3 posticipa al 30 settembre 2012 il termine entro cui restano salvi gli effetti delle domande di variazione della categoria catastale presentate ai fini del riconoscimento del requisito di ruralità degli immobili.

Il **comma 19** novella il comma 8 dell'articolo 29 del D.L. n. 216 del 2011 (proroga di termini) al fine di posticipare dal 30 giugno 2012 **al 30 settembre 2012** il termine entro cui restano salvi gli effetti delle **domande di variazione della categoria catastale** presentate ai fini del riconoscimento del requisito di **ruralità degli immobili**.

Il riconoscimento del requisito della ruralità degli immobili assume rilievo, in particolare, ai fini dell'individuazione degli immobili assoggettati all'imposta comunale sugli immobili – **ICI** (la cui disciplina è recata dal D.Lgs. n. 504 del 1992) e, **dal 2012**, anche dell'imposta municipale – **IMU** (come disciplinata dal combinato disposto dell'articolo 13, commi da 1 a 17 del D.L. 201 del 2011 e degli articoli 8 e 9 del D.Lgs. n. 23/2011 in materia di federalismo municipale).

Si ricorda, peraltro, che per effetto dell'introduzione sperimentale dell'imposta municipale propria dal 2012 ad opera dell'articolo 13 del D.L. 201 del 2011, i fabbricati rurali risultano assoggettati all'IMU.

I soli fabbricati rurali aventi natura strumentale (articolo 9, comma 3-*bis* del D.L. n. 557/1993) godono di un'aliquota IMU ridotta *ex lege* (articolo 13, comma 8 del D.L. 201/2011) pari a 0,2 per cento, con facoltà dei comuni di disporre ulteriori riduzioni.

Di conseguenza, i fabbricati rurali ad uso abitativo sono assoggettati ad imposizione in forma ordinaria; ove costituiscano abitazione principale del contribuente, usufruiranno dunque di aliquota ridotta e della relativa detrazione.

### **Articolo 3, comma 19-bis** **(Trasferimento dell'Arsenale di Venezia al Comune di Venezia)**

Il **comma 19-bis**, inserito nel corso dell'esame al **Senato**, trasferisce la proprietà del complesso dell'**Arsenale di Venezia** al **Comune di Venezia** (con esclusione delle porzioni utilizzate dal Ministero della difesa per i suoi specifici compiti istituzionali), il quale ne deve assicurare l'inalienabilità, l'indivisibilità e la valorizzazione attraverso l'affidamento della gestione e dello sviluppo alla Società Arsenale S.p.A..

Il **complesso dell'Arsenale di Venezia** copre una superficie di 478.000 mq, di cui 361.000 mq di superficie terrestre (136.380 coperta e 224.620 scoperta) e 117.000 mq di spazi acquei: l'Arsenale Nord occupa circa 208.850 mq (56.350 mq coperti e 2.500 mq scoperti) mentre l'Arsenale Sud sorge su circa 152.150 mq (80.030 mq coperti e .120 mq scoperti). I 117.000 mq di superficie acquea comprendono la Darsena Grande e la Darsena e Vasca delle Galezze. Il complesso appartiene al **demanio dello Stato**, con la seguente suddivisione:

- Ministero della difesa - Marina militare: 296.161 mq (62%);
- MIT - Magistrato alle acque di Venezia: 9.350 mq (2%);
- Demanio pubblico dello Stato - ramo storico artistico: 172.489 mq (36%).

Attualmente l'area dell'Arsenale è occupata, oltre che dalla Marina militare, da soggetti che operano nei settori della ricerca e produzione artistico-culturale e scientifico-tecnologica applicata alla salvaguardia degli ambienti marini: la **Arsenale di Venezia S.p.A.**, società creata nel 2003 per il restauro del patrimonio storico dell'Arsenale e costituita per il 51% dall'Agenzia del Demanio e per il 49% dal Comune[74]; il **Consorzio Venezia Nuova** (area di pertinenza del MIT), che dal 2006 ha avuto in concessione una parte dell'area nord quale sede per la gestione e la manutenzione del MOSE; l'**Azienda Comunale dei Trasporti di Venezia** (ACTV) che esercita l'attività di manutenzione della propria flotta nell'area dei bacini di carenaggio; la **Thetis S.p.A.**, insediata nell'area dei lamierini dal 1997, che opera nel campo dell'ingegneria civile ed ambientale ed ha per prima recuperato alcuni edifici degradati; il **C.N.R.** che è concessionario di 4 tese della Nuovissima nell'area Nord; la **Biennale di Venezia** che occupa un'area, di proprietà del demanio del Ministero della difesa concessa in uso al Comune di Venezia ed personale della **Capitaneria di Porto**.

Si ricorda, da ultimo, che il Complesso dell'Arsenale, già soggetto dal 1986 a vincolo architettonico ai sensi della legge n. 1089/1939, il 9 giugno 2010 è stato **dichiarato di "interesse culturale"** in esito alla procedura di verifica di cui all'art. 12 del D.Lgs. 42/2004(Codice dei Beni culturali). Tale dichiarazione comporta la **sottoposizione** del bene culturale alle **disposizioni di tutela** del Codice, in particolare alle misure di vigilanza, ispezione, protezione ed alle limitazioni in materia di alienazione. Come tutta l'area di Venezia e della Laguna, il Complesso dell'Arsenale è sottoposto anche a **vincolo paesaggistico**.

La norma in esame prevede la trasformazione della Società Arsenale S.p.A. ai sensi dell'**articolo 33-bis** del D.L. 98 del 2011, il quale, come sopra detto, prevede la costituzione di nuovi veicoli societari e finanziari per l'attuazione di obiettivi condivisi da parte dello Stato e degli enti locali per la valorizzazione, trasformazione, gestione e alienazione del patrimonio immobiliare pubblico, affidando all'Agenzia del demanio un ruolo propositivo e di coordinamento.

La disciplina recata dall'articolo 33-bis prevede che, qualora sia adottata una forma societaria, l'Agenzia del demanio individua attraverso procedure di evidenza pubblica **eventuali soggetti privati partecipanti**. Le iniziative realizzate in forma societaria sono soggette al **controllo della Corte dei conti** sulla gestione finanziaria. I rapporti tra l'Agenzia del demanio e gli altri soggetti partecipanti sono disciplinati dalla legge e da un **atto convenzionale**, il quale contiene a pena di nullità i diritti e i doveri delle parti, anche per gli aspetti patrimoniali. Il trasferimento alle società **non modifica il regime giuridico dei beni demaniali**.

Il comma 19-*bis* prevede che le risorse ricavate dall'utilizzo del compendio dell'Arsenale sono esclusivamente impiegate per la gestione e la valorizzazione dello stesso. L'Arsenale è inoltre sottoposto agli strumenti urbanistici previsti per la città di Venezia e al Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.Lgs. n. 42 del 2004).

**Con decreto del MEF** sarà definita, a decorrere dalla data del trasferimento, la **riduzione delle risorse spettanti al comune di Venezia** in misura equivalente alla riduzione delle entrate erariali conseguenti al trasferimento.

### **Articolo 3-bis** **(Credito d'imposta e finanziamenti bancari agevolati per la ricostruzione)**

L'**articolo 3-bis**, introdotto durante l'esame del provvedimento al **Senato**, reca **interventi agevolativi** per le zone colpite dal **sisma del 20 e 29 maggio 2012**. In particolare si consente che i contributi per la ricostruzione degli immobili ubicati nelle zone colpite dal sisma siano concessi anche mediante **finanziamenti agevolati**; i relativi contratti sono assistiti da **garanzia statale** nel limite di 6 miliardi di euro. I beneficiari dei finanziamenti agevolati usufruiscono inoltre di un **credito di imposta** pari, per ciascuna scadenza di rimborso, all'importo ottenuto sommando alla sorte capitale gli interessi dovuti.

Sono inoltre previste **deroghe** ai fini dell'**assunzione**, per il **biennio 2012-2013**, per le strette finalità connesse alla situazione emergenziale prodottasi a seguito del sisma del 20 e 29 maggio 2012.

Per l'attuazione delle norme recate dall'articolo 3-bis viene autorizzata la spesa massima di 450 milioni di euro annui, a decorrere dal 2013.

*Appare opportuno ricordare che gli interventi in favore delle aree colpite dal sisma del maggio 2012 sono contenuti in diversi provvedimenti i quali, al momento della redazione del presente dossier, si trovano all'esame dei due rami del Parlamento. Oltre al disegno di legge in esame, infatti, si ricordano:*

- *il decreto-legge n. 74 del 2012, recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici che hanno interessato il territorio delle province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo, il 20 e il 29 maggio 2012:*
- *il disegno di legge di conversione del D.L. n. 83 del 2012, recante misure urgenti per la crescita del Paese. Il testo approvato dalla Camera dei deputati contiene, tra l'altro, norme volte ad estendere l'ambito territoriale di operatività delle misure recate dal D.L. 74/2012 e a concedere un credito d'imposta per la ricostruzione, il ripristino o la sostituzione dei beni d'impresa.*

In particolare, il **comma 1** dell'articolo in esame prevede che i **contributi** (di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a) del D.L. n. 74 del 2012, che al momento di redazione del presente dossier è in corso di esame al Senato per la conversione in legge) destinati ad interventi di **riparazione, ripristino o ricostruzione di immobili** di edilizia abitativa e ad uso produttivo nelle zone colpite dal **sisma del 20 e 29 maggio 2012** possano essere **concessi**, su domanda degli interessati, mediante **finanziamenti agevolati**.

**L'articolo 3, comma 1 del D.L. 74/2012** prevede che, per soddisfare le esigenze delle popolazioni colpite dal sisma del 20 e del 29 maggio 2012 nei territori dei comuni delle province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo, interessate dagli eventi sismici dei giorni 20 e 29 maggio 2012 (individuati dall'allegato 1 al D.M. 1 giugno 2012, di cui all'articolo 1), i Presidenti delle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, d'intesa, stabiliscano con propri provvedimenti - adottati in coerenza con i criteri stabiliti dal D.P.C.M. del 4 luglio 2012<sup>[75]</sup> - e sulla base dei danni effettivamente verificatisi, priorità, modalità e percentuali entro le quali possono essere concessi **contributi**, nel limite delle risorse allo scopo finalizzate a valere sulle disponibilità del Fondo per la ricostruzione delle aree colpite dal sisma (di cui all'articolo 2 del D.L. 74 del 2012). Sono fatte salve le peculiarità regionali.

Tali contributi sono concessi, al netto di eventuali risarcimenti assicurativi, con provvedimenti adottati dai presidenti delle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, che possono avvalersi dei sindaci dei

comuni e dei presidenti delle province interessati dal sisma, adottando idonee modalità di coordinamento e programmazione degli interventi stessi (anche costituendo apposita struttura commissariale).

In particolare, la richiamata **lettera a)** consente la concessione di **contributi per la riparazione, il ripristino o la ricostruzione degli immobili di edilizia abitativa, ad uso produttivo e per servizi pubblici e privati**, distrutti o danneggiati, in relazione al danno effettivamente subito.

La disposizione in esame specifica che la concessione mediante finanziamenti agevolati riguarda i contributi di cui al richiamato articolo 3, comma 1, lettera a), “destinati ad interventi di riparazione, ripristino o ricostruzione di immobili di edilizia abitativa e ad uso produttivo”.

Sembra dunque evincersi che tale specifica non operi in relazione ai contributi destinati alla riparazione di immobili per servizi pubblici e privati.

La concessione sotto forma di finanziamento agevolato è prevista nei **limiti** stabiliti dai Presidenti delle regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto con propri provvedimenti e avviene su **apposita domanda del soggetto interessato**.

A tal fine si prevede che i soggetti autorizzati all'esercizio del credito operanti nei territori colpiti dal sisma possono contrarre finanziamenti, secondo **contratti-tipo** definiti mediante **convenzione** con l'Associazione Bancaria Italiana.

Tali contratti sono **assistiti dalla garanzia dello Stato**, fino ad un massimo di **6 miliardi di euro**, e prevedono l'**intervento di Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.**, secondo quanto previsto dall'articolo 5, comma 7, lettera a), secondo periodo, del decreto-legge n. 269 del 2003.

Si ricorda che la richiamata lettera a) del comma 7 consente a CDP S.p.A. di utilizzare i fondi derivanti dalla raccolta del risparmio postale (fondi rimborsabili sotto forma di libretti di risparmio postale e di buoni fruttiferi postali, assistiti dalla garanzia dello Stato e distribuiti attraverso Poste italiane S.p.A. o società da essa controllate) per finanziare, sotto qualsiasi forma, lo Stato, le regioni, gli enti locali, gli enti pubblici e gli organismi di diritto pubblico.

Il secondo periodo della lettera a) consente l'utilizzo delle suddette risorse anche per il compimento di **ogni altra operazione di interesse pubblico** prevista **dallo statuto sociale di CDP S.p.A.**, nei confronti dei suindicati soggetti o dai medesimi promossa, tenuto conto della sostenibilità economico-finanziaria di ciascuna operazione.

Si affida ad appositi decreti del Ministro dell'economia e delle finanze **l'erogazione della garanzia dello Stato** nonché la definizione di criteri e modalità di operatività della stessa, nonché di monitoraggio, ai fini del rispetto del predetto importo massimo di 6 miliardi. La garanzia dello Stato di cui al presente comma sarà elencata nell'allegato allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

Il **comma 2** dell'articolo in esame prevede, per i beneficiari dei finanziamenti agevolati, un **credito di imposta**, fruibile esclusivamente in compensazione, in misura pari, per ciascuna scadenza di rimborso, all'importo ottenuto sommando alla **sorte capitale** gli **interessi dovuti**, con modalità di fruizione del credito d'imposta affidate a un provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate, nel **limite annuo di 450 milioni di euro**. Il credito d'imposta è revocato, in tutto o in parte, nell'ipotesi di risoluzione totale o parziale del contratto di finanziamento agevolato.

Il **comma 3** pone a carico degli intermediari finanziatori l'obbligo di comunicare con modalità telematiche all'Agenzia delle entrate:

- gli elenchi dei soggetti beneficiari;
- l'ammontare del finanziamento concesso a ciascun beneficiario;
- il numero e l'importo delle singole rate.

Il **comma 4** definisce alcune caratteristiche dei finanziamenti agevolati: essi sono di durata massima venticinquennale e vengono erogati e posti in ammortamento sulla base degli stati di avanzamento lavori relativi all'esecuzione dei lavori, alle prestazioni di servizi e alle acquisizioni di beni necessari all'esecuzione degli interventi ammessi a contributo.

I relativi contratti devono prevedere **specifiche clausole risolutive espresse**, anche parziali, per i casi **dimancato** o ridotto **impiego** del finanziamento, ovvero di utilizzo anche parziale del finanziamento per finalità diverse da quelle indicate nel presente articolo.

Il **comma 5** affida ad un apposito **protocollo di intesa** tra il Ministro dell'economia e delle finanze e i Presidenti delle regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto la definizione dei criteri e delle modalità di attuazione dell'intero articolo *3-bis*, anche al fine di assicurare uniformità di trattamento e un efficace monitoraggio sull'utilizzo delle risorse.

Tutte le **conseguenti disposizioni attuative** di competenza sono adottate con **provvedimenti** dei Presidenti delle regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, adottati ai sensi del già citato articolo 3, comma 1, del D.L. n 74 del 2012.

Tali provvedimenti sono adottati:

- in coerenza con il D.P.C.M. del 4 luglio 2012, col quale è stato ripartito fra le regioni interessate il Fondo per la ricostruzione delle aree colpite dal sisma, nonché sono stati determinati i criteri generali idonei ad assicurare, a fini di equità, la parità di trattamento dei soggetti danneggiati, nel rispetto delle risorse allo scopo finalizzate;
- in coerenza con medesimo protocollo d'intesa, anche al fine di assicurare il **rispetto del limite 6 miliardi** per la concessione di garanzia statale sui finanziamenti) e quello di **450 milioni di euro annui previsto dal comma 6** per l'attuazione complessiva delle norme recate dall'articolo *3-bis*.

Il successivo **comma 8** prevede una specifica **deroga** ai fini dell'**assunzione**, per il **biennio 2012-2013**, per le strette finalità connesse alla situazione emergenziale prodottasi a seguito del sisma del 20 e 29 maggio 2012, con contratti di lavoro flessibile di un **contingente massimo di 170 unità** di personale per i comuni colpiti dal sisma individuati dall'articolo 1, comma 1, del D.L. 74/2012, e di un **contingente massimo di 50 unità** di personale da parte della struttura commissariale istituita presso la Regione Emilia Romagna, ai sensi del comma 5 dell'articolo 1 del richiamato D.L. 74.

Lo stesso comma dispone altresì che, nei limiti delle risorse impiegate per le assunzioni destinate ai comuni, **non operano i vincoli** assunzionali contenuti in specifiche disposizioni normative.

Si tratta dei vincoli di cui all'articolo 1, commi 557 e 562, della legge finanziaria per il 2007 (L. 296/2006), e all'articolo 9, comma 28, del D.L. 78/2010.

L'articolo 1, comma 557, della L. 296/2006, in considerazione della nuova impostazione e delle nuove regole del patto di stabilità interno per il triennio 2007-2009 previste dai commi 655-693 dello stesso provvedimento, ha attuato una revisione, a partire dall'anno 2007, della disciplina relativa agli obblighi delle regioni e degli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno relativi al contenimento delle spese per il personale, in particolare prevedendo che le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 98 della L. 311/2004 e all'articolo 1, commi da 198 a 206, della L. 266/2005 non si applichino più, a decorrere dal 1° gennaio 2007, alle regioni e agli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno, ferma restando la loro applicazione per gli anni 2005 e 2006[76].

Il successivo comma 562 ha invece imposto agli enti non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno un duplice limite in tema di spesa per il personale. Da un lato, tali enti non devono superare

l'ammontare della spesa per il personale effettuata nel 2008. A tal fine le spese di personale si considerano al lordo degli oneri contributivi e dell'IRAP, mentre non comprendono gli oneri relativi ai rinnovi contrattuali. Dall'altro, i medesimi enti possono effettuare assunzioni di personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente avvenute nell'anno precedente (compreso il personale stabilizzato).

L'articolo 9, comma 28, del D.L. 78/2010 ha ridotto del 50%, rispetto alla spesa sostenuta nell'anno 2009, la spesa delle pubbliche amministrazioni per il personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nonché per i contratti di formazione lavoro, gli altri rapporti formativi, la somministrazione di lavoro, nonché il lavoro accessorio<sup>[77]</sup>.

La disposizione si applica, a partire dall'anno 2011, alle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, alle agenzie, incluse le agenzie fiscali, agli enti pubblici non economici, alle università e agli enti pubblici di cui all'articolo 70, comma 4, del D.Lgs. 165/2001. Inoltre, i contenuti richiamati costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le regioni, le province autonome, e gli enti del S.S.N..

Le richiamate assunzioni sono effettuate dalle Unioni di Comuni, con facoltà di attingere dalle graduatorie, anche per le assunzioni a tempo indeterminato, approvate dai Comuni costituenti le Unioni medesime e vigenti alla data di entrata in vigore della legge di conversione del provvedimento in esame, in ogni caso garantendo il rispetto dell'ordine di collocazione dei candidati nelle medesime graduatorie. L'assegnazione delle risorse finanziarie per le assunzioni tra le diverse regioni è effettuata in base al **riparto** delle risorse effettuato con il **D.P.C.M. 4 luglio 2012**. Il riparto fra i comuni interessati avviene previa intesa tra le Unioni ed i Commissari delegati. I comuni non ricompresi in Unioni possono stipulare apposite convenzioni con le Unioni per poter attivare la presente disposizione.

Agli **oneri derivanti** dalle assunzioni effettuate, nel limite di **3.750.000 euro** per il **2012** e di **9.000.000 euro** per il **2013**, si provvede mediante utilizzo delle risorse del **Fondo per la ricostruzione delle aree colpite dal sisma** di cui all'articolo 2 del D.L. 74/2012, nell'ambito della quota assegnata a ciascun Presidente di regione (**comma 9**).

L'articolo 2 ha istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, il Fondo per la ricostruzione delle aree colpite dal sisma, da assegnare alla Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché le modalità di riparto. Lo stesso articolo ha altresì disposto che il Fondo per la ricostruzione delle aree colpite dal sisma del 20-29 maggio 2012 sia alimentato, per un ammontare pari a 500 milioni di euro, anche mediante un aumento pari a 2 centesimi, fino al 31 dicembre 2012, dell'accisa sulla benzina e sul gasolio usato come carburante. Inoltre, è stato previsto che il fondo venga alimentato con le risorse eventualmente rivenienti dal Fondo di solidarietà dell'Unione europea, con le somme derivanti dalla riduzione dei contributi pubblici in favore dei partiti politici e dei movimenti politici e con riduzioni delle dotazioni finanziarie delle voci di spesa iscritte sul bilancio statale, indicate nell'elenco allegato alla L. 225/1992, per un importo pari a 1 miliardo di euro per ciascuno degli anni 2013 e 2014. Infine, è stata disposta l'intestazione ai Presidenti delle regioni interessate di apposite contabilità speciali.

**Articolo 4, commi 1-3, 3-sexies e 4-5**  
**(Scioglimento o vendita delle società in house che svolgono servizi nei confronti della sola P.A. e composizione dei consigli di amministrazione delle società pubbliche)**

L'**articolo 4**, ai **commi 1-3**, prevede lo scioglimento o, in alternativa, la privatizzazione di società direttamente o indirettamente controllate da amministrazioni pubbliche che prestano servizi nei confronti della pubblica amministrazione.

I **commi 4-5** recano misure sulla composizione dei consigli di amministrazione delle società pubbliche, disponendo la **riduzione a tre** del numero dei **componenti del CDA** delle **predette società** ea **tre o a cinque membri**, tenendo conto della rilevanza e della complessità delle attività svolte, il numero dei **membri del CDA** delle **società a totale partecipazione pubblica** diretta ed indiretta.

Il **comma 3-sexies** consente alle amministrazioni di predisporre appositi **piani di ristrutturazione e razionalizzazione delle società controllate**.

**Scioglimento o vendita delle società in house che svolgono servizi nei confronti della P.A. (commi 1-3)**

I **commi 1-3, modificati dal Senato**, contengono misure sullo **scioglimento o, in alternativa, sulla privatizzazione** di società controllate, direttamente o indirettamente, da amministrazioni pubbliche, che **prestano servizi nei confronti della PA**, mirando a ridurre il numero.

L'ambito di applicazione delle disposizioni è costituito, in particolare, dalle società direttamente o indirettamente controllate da amministrazioni pubbliche, **qualora il loro fatturato** (l'**intero fatturato**, come specificato dal Senato) sia costituito, nell'anno 2011, per **oltre il 90 per cento** da prestazioni di **servizi alla pubblica amministrazione** (è così definito un parametro, quantitativo, per quanto concerne l'attività prevalente e il soggetto dedicato, della società).

Sembra potersi ritenere che con la locuzione "società che prestano servizi nei confronti delle pubbliche amministrazioni" si intenda fare riferimento alle cd. "**società strumentali**" delle P.A., cioè a quelle società che producono beni e servizi strumentali alla pubblica amministrazione [\[78\]](#).

La giurisprudenza del Consiglio di Stato (Consiglio di Stato, Sez. V, 12/6/2009 n. 3766) ha chiarito che **possono definirsi strumentali** tutti quei **beni e servizi erogati da società a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica** di cui resta titolare l'ente pubblico di riferimento (nel caso di specie, la pronuncia del Consiglio faceva riferimento alle amministrazioni regionali e locali), e con i quali l'ente provvede al perseguimento dei suoi fini istituzionali.

Le **società strumentali** – afferma il Consiglio di Stato - sono, quindi, **strutture** costituite per svolgere attività strumentali **irivolte essenzialmente alla pubblica amministrazione e non al pubblico**, come invece quelle costituite per la gestione dei servizi pubblici locali che mirano a soddisfare direttamente ed in via immediata esigenze generali della collettività.

Peraltro, per quanto riguarda l'**affidamento di servizi pubblici locali a società a capitale pubblico in house providing** – società peraltro escluse dall'applicazione della disposizione in esame in base a espressa previsione del comma 3 - si ricorda che la recente sentenza n. 199 del 20 luglio 2012 ha dichiarato costituzionalmente illegittima la relativa disciplina contenuta nell'articolo 4 del D.L. 13 agosto 2011, n. 138 (legge n. 148/2012). Tale declaratoria riguarda espressamente anche le disposizioni recate da fonti che hanno introdotto modifiche a quella disciplina, l'ultima delle quali è costituita dall'art. 53 del D.L. 83/2012,

nonché quelle stabilite dal regolamento di delegificazione emanato in base al comma 10 del suddetto art. 4, vale a dire quelle contenute nel D.P.R. n. 168 del 2010.

Alla base della pronuncia vi è la considerazione che la disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, introdotta con il citato articolo 4, successivamente all'abrogazione referendaria della normativa vigente in materia di servizi pubblici locali, "non solo è contraddistinta dalla medesima ratio di quella abrogata, in quanto opera una drastica riduzione delle ipotesi di affidamenti in house, al di là di quanto prescritto dalla normativa comunitaria, ma è anche letteralmente riprodotto, in buona parte, di svariate disposizioni dell'abrogato art. 23-bis e di molte disposizioni del regolamento attuativo del medesimo art. 23-bis contenuto nel D.P.R. n. 168 del 2010".

La pronuncia non tocca, invece **l'art. 3-bis** del quale si segnalano le seguenti disposizioni:

- le regioni e le province autonome organizzano lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica definendo, entro il 30 giugno 2012, il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio e istituendo o designando gli enti di governo degli stessi;
- in caso di mancata tempestiva definizione di tali ambiti o bacini, il Governo provveda in via sostitutiva ai sensi dell'art. 8 della legge 131/2003;
- le società affidatarie in house sono assoggettate al patto di stabilità interno e il rispetto dei relativi vincoli è oggetto di controllo da parte dell'ente locale o di quello di governo dell'ambito o del bacino;
- le società in house sono tenute all'acquisto di beni e servizi secondo le disposizioni del Codice degli appalti;
- le medesime società sono vincolate a seguire criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi stabiliti dalle disposizioni che si applicano alle pubbliche amministrazioni; esse sono altresì vincolate al rispetto delle disposizioni che stabiliscono a carico degli enti locali divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitarie e per le consulenze anche degli amministratori.

La pronuncia non interviene nemmeno sulle discipline relative a **singoli settori** - esclusi espressamente dallo stesso art. 4 del D.L. 138/2011 dal regime previsto – che restano quindi applicabili.

Resta fermo quanto già chiarito dalla stessa Corte costituzionale in merito all'**art. 113 del D.Lgs. 267/2000 (TUEL)** e cioè che i commi 5 e 7 dell'art. 113 del D.Lgs. n. 267 del 2000 non hanno ripreso vigore a seguito della dichiarazione dell'avvenuta abrogazione dell'intero art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 per effetto dell'esito del referendum indetto con D.P.R. 23 marzo 2011, poiché "dall'abrogazione referendaria dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, non consegue la reviviscenza delle norme abrogate da tale articolo" (si v. sentenze n. 320 e n. 24 del 2011; ordinanza n. 48 del 2012 e sent. 62/2012). Analoga considerazione va fatta per i commi 5-bis, 6, 7, 8, 14, 15-bis, 15-ter e 15-quater dell'art. 113 TUEL.

In particolare, il **comma 1, modificato** nel corso dell'esame al **Senato**, dispone per le **società controllate direttamente o indirettamente** dalle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1 comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001<sup>[79]</sup>, che abbiano conseguito, nell'esercizio **2011**, un **fatturato da prestazione di servizi alla P.A. superiore al 90% dell'intero fatturato**:

- a) lo **scioglimento, entro il 31 dicembre 2013**. Nel corso dell'esame al Senato è stato disposto che, in caso di scioglimento, gli **atti e le operazioni** posti in essere in favore delle pubbliche amministrazioni che possiedono il controllo delle medesime siano **esenti da imposizione fiscale**, fatta **salva l'IVA**, e assoggettati in **misura fissa** alle imposte di registro;
- b) **in alternativa** allo scioglimento, l'**alienazione** con procedure ad evidenza pubblica **entro il 30 giugno 2013**, delle partecipazioni detenute alla data di entrata in vigore del decreto legge. In tale caso, il **servizio** è contestualmente assegnato alla società privatizzata **per cinque anni** a decorrere **dal 1° gennaio 2014**. *Tale alienazione dovrebbe riguardare solo le partecipazioni dalle quali discende la possibilità di controllo. Pertanto, nel caso di partecipazioni indirette che si realizzano attraverso una catena, appare opportuno valutare se la prescrizione della procedura di evidenza pubblica stabilita (espressamente per la sola) alienazione della partecipazione è*

*idonea a garantire il rispetto del medesimo principio anche ai fini dell'assegnazione del servizio che appare invece prescindere dalla prescrizione di procedura di evidenza pubblica.*

Nel corso dell'esame al **Senato** è stata introdotta la previsione che i cinque anni **non** sono **rinnovabili**.

Inoltre, sempre secondo le modifiche introdotte in prima lettura, l'**alienazione** deve riguardare l'**intera partecipazione** della pubblica amministrazione controllante, e il relativo **bando** di gara deve considerare **tra gli elementi rilevanti di valutazione** dell'offerta l'adozione di strumenti di **tutela del livello di occupazione**.

Il **comma 2** prevede che, **nel caso in cui l'amministrazione non proceda allo scioglimento o alla alienazione**, a decorrere dal **1° gennaio 2014** le **società** suddette **non possono ricevere** ulteriori **affidamenti diretti** di servizi, **né rinnovi** degli affidamenti in corso. I servizi già prestati, ove non vengano prodotti nell'ambito dell'amministrazione, devono essere acquisiti nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale.

Il **comma 3** – **interamente sostituito** nel corso dell'esame al **Senato** - **esclude** dall'applicazione delle disposizioni **dell'articolo in esame** una serie di **società**, quali:

- le società che **svolgono servizi di interesse generale**, anche aventi **rilevanza economica**.  
Tale formulazione sostituisce quella originaria e vigente contenuta nel comma, secondo la quale sono escluse le società che svolgono "servizi ai cittadini".  
Alla categoria dei **servizi di interesse generale**, anche aventi **rilevanza economica**, sono riconducibili i **servizi pubblici locali**[\[80\]](#).
- le società che svolgono **prevalentemente** compiti di **centrali di committenza** ai sensi del Codice degli appalti pubblici (articolo 33 del D.Lgs. n. 163/2006).  
L'avverbio prevalentemente è stato introdotto nel corso dell'esame al Senato.  
La formulazione originaria e vigente del comma esclude le società che svolgono compiti di centrale di committenza;
- le società **Consip S.p.A.** e **Sogei S.p.A.**. Tale esclusione è presente anche nel testo originario del comma ;
- le **società finanziarie partecipate dalle regioni**, ai sensi dell'articolo 10 della legge n. 281/1970[\[81\]](#). Tale esclusione non è prevista nel testo originario e vigente della norma.  
Il citato articolo 10 della legge n. 281/1970 prevede che le regioni possono contrarre mutui ed emettere obbligazioni esclusivamente per provvedere a spese di investimento nonché per assumere partecipazioni in società finanziarie regionali cui partecipano altri enti pubblici ed il cui oggetto rientri nelle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione o in quelle ad esse delegate ai sensi dell'art. 118, secondo comma, della Costituzione.
- le **società che gestiscono banche dati strategiche** per il conseguimento di obiettivi economico-finanziari. Tali società saranno individuate, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, in relazione alle esigenze di tutela della riservatezza e sicurezza dei dati, nonché dell'efficacia dei controlli sulla erogazione degli aiuti comunitari del settore agricolo.  
Il D.P.C.M. è adottato su proposta del Ministro o dei Ministri aventi poteri di indirizzo o di vigilanza, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa deliberazione del Consiglio dei ministri.  
Il testo originario e vigente del comma non contempla esplicitamente nelle esclusioni le società che gestiscono banche dati strategiche, bensì esclude le società, di cui al comma 1, che saranno individuate con D.P.C.M. con le modalità e sulla base degli stessi criteri sopra enunciati.

Il comma – a seguito delle modifiche introdotte in prima lettura - prevede inoltre che le **disposizioni** di cui all'articolo in esame **non si applicano qualora non sia possibile** per l'amministrazione controllante **un'efficace ed utile ricorso al mercato**, per le peculiari caratteristiche economiche e sociali, ambientali e geo-morfologiche del contesto, anche territoriale, di riferimento.

In tale ipotesi, l'**amministrazione** – in tempoutile **per rispettare i termini** di cui al comma 1 - predispone un'**analisi** di mercato e **trasmette** una relazione sugli esiti di tale analisi **all'Autorità garante della concorrenza e del mercato** ai fini dell'acquisizione del **parere vincolante**, che deve essere reso entro 60 giorni dalla ricezione della relazione. Il parere dell'AGCOM è comunicato **alla Presidenza del Consiglio dei Ministri**.

*Le previsioni relative a queste ultime società ricalcano (con l'innovazione della vincolatività, non mera obbligatorietà, del parere dell'Authority) altre già recate dall'articolo 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 (abrogato dalla deliberazione referendaria del 12-13 giugno 2011), indi sostanzialmente ripristinate dall'articolo 4 del decreto-legge n. 138 del 2011, dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 199 del 2012. Tuttavia mutato pare essere il contesto normativo, per la esclusione (dalla restrizione all'in house) comunque prevista dal decreto-legge in esame, delle "società che svolgono servizi di interesse generale, anche aventi rilevanza economica" e quindi di quelle che svolgono i servizi pubblici locali.*

Infine, il **comma 3** dispone che l'**articolo in esame non si applica** alle **società** costituite per la realizzazione del grande evento **Expo 2015**, di cui al D.P.C.M. 30 agosto 2007.

*Si osserva che i commi 1-3 in esame incidono sulla disciplina vigente relativa alle società pubbliche strumentali. In particolare, sulla normativa relativa alle società pubbliche di cui all'articolo 3, comma 27 e ss. della legge n. 244/2007 e sull'articolo 13 del D.L. n. 223/2006 (legge n. 248/2006).*

*Sarebbe pertanto opportuno procedere ad un coordinamento normativo tra la disciplina introdotta dai commi 1-3 in esame e quella contenuta nelle norme sopra richiamate.*

In particolare, la **legge n. 244/2007** ha previsto, per le amministrazioni pubbliche di cui al citato articolo 1, comma 2 del D.Lgs. n. 165/2001 il **divieto** di costituire di **società** aventi ad oggetto la produzione di beni e servizi **non strettamente necessari al perseguimento** delle proprie **finalità istituzionali**, ovvero il divieto di assumere o mantenere - direttamente – partecipazioni, anche di minoranza, in tali società (articolo 3, comma 27)[82].

Ai sensi del comma 28 del medesimo articolo 3, l'assunzione di nuove partecipazioni e il mantenimento dei pacchetti azionari detenuti devono essere autorizzati dall'organo competente con delibera motivata in ordine alla sussistenza dei presupposti sopra richiamati, la quale deve essere trasmessa alla sezione competente della Corte dei conti.

Per quanto riguarda le amministrazioni statali, l'autorizzazione all'assunzione di nuove partecipazioni o al mantenimento di quelle detenute è data con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente per materia, di concerto con il Ministro dell'economia (articolo 3, comma 28-bis, legge n. 244/2007).

Per lo Stato, in caso di costituzione di società che producono servizi di interesse generale e di assunzione di partecipazioni in tali società, le relative partecipazioni sono attribuite al Ministero dell'economia e finanze, il quale esercita i diritti dell'azionista, di concerto con i Ministeri competenti per materia (articolo 3, comma 27-bis, legge n. 244/2007).

E' stato fissato al 1° gennaio 2011 il termine entro il quale le partecipazioni vietate dall'ordinamento devono essere cedute a terzi, nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica (articolo 3, comma 29, legge n. 244/2007). Le norme citate riguardano società non quotate.

Per quanto riguarda le **amministrazioni territoriali**, fermi i vincoli generali sopra descritti, operano ulteriori previsioni.

Ai sensi **dell'art. 13 del decreto legge n. 223/2006**<sup>[83]</sup>, da ultimo modificato dal decreto legge n. 207/2008, le **società** interamente pubbliche o miste, costituite o partecipate da amministrazioni pubbliche regionali e locali non per l'esercizio dell'attività di impresa, bensì **per lo svolgimento di attività strumentali** all'ente **ovvero** per lo svolgimento esternalizzato **delle funzioni amministrative dell'ente** <sup>[84]</sup> (fatta eccezione per i servizi pubblici locali e i servizi e centrali di committenza), a decorrere dal 4 gennaio 2010, devono **operare esclusivamente a favore degli enti costituenti o partecipanti** o affidanti, non possono svolgere prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati e non possono partecipare ad altre società o enti aventi sede nel territorio nazionale.

A decorrere dalla data del 4 gennaio 2010, le società sono state obbligate a cessare le attività non consentite, le quali possono essere cedute a terzi (nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica) ovvero scorporate, anche costituendo una separata società. I contratti relativi alle attività vietate non cedute o scorporate sono nulli.

Inoltre, si ricorda che, ai sensi **l'art. 14, comma 32, del decreto legge n. 78/2010**, da ultimo modificato dall'art. 29, comma 11-*bis*, del D.L. n. 216/2011 (legge n. 14/2012) vige il divieto per i comuni con meno di 30.000 abitanti di costituire società. Essi sono tenuti, entro il 31 settembre 2013, a mettere in liquidazione le società già costituite al 31 maggio 2010, ovvero a cederne le partecipazioni. L'obbligo di liquidazione non si applica se le società già costituite:

- a) abbiano, al 31 settembre 2013, il bilancio in utile negli ultimi tre esercizi;
- b) non abbiano subito, nei precedenti esercizi, riduzioni di capitale conseguenti a perdite di bilancio;
- c) non abbiano subito, nei precedenti esercizi, perdite di bilancio in conseguenza delle quali il comune abbia l'obbligo di procedere al ripiano delle perdite.

Parimenti, non rientrano nel divieto e nell'obbligo di liquidazione le società costituite da più comuni, la cui popolazione complessiva supera i 30.000 abitanti e la cui partecipazione sia paritaria ovvero proporzionale al numero degli stessi.

I comuni con popolazione compresa tra 30.000 e 50.000 abitanti possono detenere la partecipazione di una sola società, e hanno dovuto mettere in liquidazione le altre entro il 31 dicembre 2011.

### ***Composizione dei consigli di amministrazione delle società pubbliche (commi 4-5)***

I **commi 4**, modificato nel corso dell'esame al Senato, e **5** riducono, rispettivamente, a tre il numero dei **componenti dei consigli di amministrazione** delle **società di cui al comma 1 e a tre o a cinque membri**, tenendo conto della rilevanza e della complessità delle attività svolte, il numero dei membri del CDA delle **altre società a totale partecipazione pubblica** diretta ed indiretta.

In particolare, ai sensi del **comma 4**, le **società controllate** direttamente o indirettamente **dalle pubbliche amministrazioni** di cui al comma 1 dovranno avere un **CDA** composto al **massimo da 3 membri**.

Si ricorda che il testo del maxi emendamento del Governo – nel testo pubblicato in data 31 luglio 2012 – non riproduce la modifica, inserita in sede di coordinamento del testo dalla Commissione bilancio nel corso dell'esame in sede referente al Senato, la quale estendeva l'ambito di applicazione della norma restrittiva del numero dei componenti dei CDA sostituendo il riferimento alle «società di cui al comma 1» - ossia le società in mano pubblica strumentali, con quello, più ampio, alle «società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni».

Il comma fissa altresì i seguenti criteri di **composizione dei CDA** di tali società:

- nel caso di società a **partecipazione diretta**, **minimo due membri** devono essere **dipendenti dell'amministrazione** titolare della partecipazione o titolare dei poteri di indirizzo e vigilanza, scelti d'intesa tra le amministrazioni medesime;
- nel caso di **partecipazione indiretta**, **minimo due membri** devono essere scelti tra **dipendenti dell'amministrazione** titolare della partecipazione nella controllante o dei poteri di indirizzo e vigilanza, scelti d'intesa tra le amministrazioni medesime, e **dipendenti della stessa società controllante**.

I **dipendenti dell'amministrazione** titolare della partecipazione o – secondo quanto precisato al **Senato** -titolare dei poteri di indirizzo e vigilanza, ferme le disposizioni vigenti sull'onnicomprendività **del trattamento economico; ovvero**, i dipendenti **della società controllante** hanno l'**obbligo di riversare i rispettivi compensi** assembleari all'amministrazione, **ove riassegnabili**, in base alle vigenti disposizioni, **al Fondo per il finanziamento del trattamento economico accessorio** e alla società di appartenenza.

Anche questo ultimo riferimento alla riassegnazione delle risorse al **Fondo per il finanziamento del trattamento economico accessorio** è stato introdotto nel corso dell'esame al Senato.

Il Fondo per il finanziamento del trattamento economico accessorio è un tipico istituto della contrattazione di II livello (o integrativa), nel quale afferiscono le risorse aggiuntive destinati ai trattamenti accessori tipici (quali straordinario, indennità varie) di ogni settore o comparto. La quantificazione del Fondo è rimessa alla legge (per il pubblico impiego) o alla contrattazione collettiva.

Il **terzo membro** svolge funzioni di **amministratore delegato**, ma è comunque consentita la nomina di un amministratore unico.

Le disposizioni del comma si applicano con **decorrenza dal primo rinnovo dei consigli di amministrazione successivo alla data di entrata in vigore del decreto legge**.

*La normativa in commento modifica implicitamente la disciplina in materia di società controllate direttamente o indirettamente dalle amministrazioni statali, contenuta nell'articolo 3, comma 12 della legge n. 244/2007.*

Per ciò che riguarda i componenti dei consigli di amministrazione delle **società non quotate controllate** direttamente o indirettamente **dalle amministrazioni statali**, si ricorda infatti che dall'articolo 3, comma 12, lett. a) della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008) ha già ridotto a cinque o a sette il numero massimo dei componenti gli organi di amministrazione di tali società: cinque, se lo statuto in vigore alla data del 1° gennaio 2008 prevedeva un numero massimo di componenti superiore a cinque; sette, se lo statuto alla medesima data prevedeva un numero massimo di componenti superiore a sette.

Il medesimo articolo 3, comma 12 ha inoltre disposto che:

- l'organo di amministrazione - previa delibera dell'assemblea dei soci - può attribuire **deleghe operative al presidente** sulle materie delegabili e fissarne in concreto contenuto e **compenso** ai sensi dell'articolo 2389, comma 3, del codice civile<sup>[85]</sup> (articolo 3, comma 12, lettera b), legge n. 244/2007). Si rileva peraltro al riguardo la norma sui tetti ai compensi degli amministratori con deleghe delle società partecipate dal Ministero dell'economia e finanze (articolo 23-bis D.L. n. 201/2011);
- l'organo di amministrazione può **delegare** proprie attribuzioni ad **un solo componente**, al quale, unitamente al presidente, nell'ipotesi in cui ad esso siano state attribuite deleghe operative, possono essere riconosciuti compensi secondo quanto previsto dal citato articolo 2389, comma 3, del codice civile (articolo 3, comma 12, lettera d), legge n. 244/2007);
- la carica di **vice presidente** è **soppressa**, ovvero si deve specificare che essa permane **solo** in modo da individuare il **sostituto** del presidente in caso di sua assenza o impedimento, senza compensi aggiuntivi (articolo 3, comma 12, lettera c), legge n. 244/2007);
- l'organo di amministrazione può conferire **deleghe** per **singoli atti** anche ad altri membri dell'organo, senza però compensi aggiuntivi (articolo 3, comma 12, lettera e), legge n. 244/2007).

Si ricorda, infine, l'ulteriore divieto per tali società – contenuto nell'articolo 3, comma 14, legge n. 244/2007 - di nominare, nei CDA amministratori della società controllante. Il divieto non opera se agli amministratori della controllante nominati nella controllata sono attribuite deleghe gestionali a carattere permanente e continuativo, ovvero laddove la nomina è finalizzata a mettere a disposizione della società controllata "particolari e comprovate competenze tecniche degli amministratori della società controllante". In tali casi, gli emolumenti legati alla partecipazione agli organi della società controllata sono comunque "riversati alla società controllante".

Ai sensi del **comma 5**, nel caso delle altre **società a totale partecipazione pubblica**, diretta o indiretta, i **CdA** devono essere composti da **tre o cinque membri**, tenendo conto della rilevanza e della complessità delle attività svolte.

Nel caso in cui i **CdA** siano composti da **tre membri**, si applicano i medesimi **criteri stabiliti dal comma 4**.

Nel caso di **CdA** composti da **cinque membri**, la composizione dovrà assicurare:

- a) per le società a **partecipazione diretta**, la presenza di **almeno tre dipendenti dell'amministrazione** titolare della partecipazione o di poteri di indirizzo e vigilanza, scelti d'intesa tra le amministrazioni medesime;
- b) per le società a partecipazione **indiretta**, la presenza di **almeno tre membri scelti tra dipendenti dell'amministrazione** titolare della partecipazione della società controllante o di poteri di indirizzo e vigilanza, scelti d'intesa tra le amministrazioni medesime, e **dipendenti della stessa società controllante**.

In tale ultimo caso, le **cariche** di Presidente e di Amministratore delegato sono **disgiunte** e al Presidente potranno essere affidate dal Consiglio deleghe esclusivamente nelle aree relazioni esterne e istituzionali e supervisione delle attività di controllo interno.

Resta fermo l'obbligo di riversamento dei compensi assembleari di cui al comma 4.

Anche tale previsione si applica con **decorrenza dal primo rinnovo dei consigli di amministrazione successivo alla data di entrata in vigore del decreto legge**.

*Per quanto riguarda la formulazione dei commi 4 e 5, si ricorda che le vigenti Regole sulla redazione dei testi normativi fissano la regola, per la redazione dei precetti normativi, dell'uso dell'indicativo presente, evitando i verbi servili (es. "deve", "dovrà", ecc.).*

### **Piani di ristrutturazione e razionalizzazione delle società controllate (comma 3-sexies)**

Il **comma 3-sexies**, introdotto dal **Senato**, stabilisce che – entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del provvedimento in esame - le **pubbliche amministrazioni** di cui al comma 1 **possono predisporre** appositi **piani di ristrutturazione e razionalizzazione delle società controllate**.

In mancanza di specifiche precisazioni in merito alle società cui si ha riguardo e posto il riferimento al comma 1 per l'individuazione delle PPAA. destinatarie della disposizione, si dovrebbe ritenere che il perimetro di tali società sia quello stabilito dal medesimo comma 1, vale a dire comprensivo solo delle società che svolgono servizi strumentali per le p.a. con i limiti di fatturato indicati.

*Da ciò discende che l'effetto di scioglimento o, in alternativa, di privatizzazione perseguito con disposizione prescrittiva dal comma 1 possa risultare di fatto superato dalla facoltà delle pubbliche amministrazioni di attivare la procedura prevista dal comma 3 sexies..*

I piani prevedono l'**individuazione delle attività connesse esclusivamente** all'esercizio di **funzioni amministrative di cui all'articolo 118** della Costituzione, le quali possono essere **riorganizzate e accorpate** attraverso **società che rispondono** ai requisiti della **legislazione** comunitaria in materia di **in house providing**.

Si tratta dunque delle **funzioni amministrative esercitate** – ai sensi del citato articolo – dagli **enti locali**, senza distinzione tra quelle **proprie** e quelle **conferite** da legge regionale o statale.

Il comma fa riferimento alle funzioni amministrative di cui all'articolo 118 Cost., il quale dispone l'attribuzione ai Comuni delle funzioni amministrative salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. L'articolo, in particolare, afferma che i Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative **proprie** e di quelle **conferite** con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

*Va rilevato che, mentre il primo periodo del comma in esame riconduce la predisposizione dei piani ad una facoltà degli enti locali, il secondo periodo, per effetto di modifica derivante dall'approvazione di un subemendamento, ne prevede un contenuto obbligatorio.*

*Più in generale, il riferimento alle funzioni di cui all'art. 118 ha l'effetto di **circoscrivere ai soli enti locali** la platea delle amministrazioni destinatarie della disposizione del primo periodo del comma 3 sexies, nonostante essa sia formalmente identificata da tutte le amministrazioni che risultano richiamate dal comma 1.*

I piani devono essere approvati **previo parere favorevole** del **Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa** per l'acquisto di beni e servizi di cui all'articolo 2 del D.L. n. 52/2012 (legge n. 94/2012).

I **termini** previsti dal **comma 1** – relativi all'**alienazione**, ovvero allo **scioglimento delle società** che svolgono servizi per la P.A. - sono **prorogati per il tempo** strettamente **necessario per l'attuazione del Piano, con D.P.C.M.**, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, adottato su proposta del Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisto di beni e servizi.

**Articolo 4, commi 3-bis – 3-quinquies**  
**(Affidamento a Sogei delle attività informatiche per la P.A. di Consip e ruolo di Consip per l'Agenzia per l'Italia digitale)**

I **commi 3-bis e 3-ter** dispongono l'**affidamento alla Sogei S.p.A.** delle **attività di Consip S.p.a.** in materia di gestione e sviluppo del **sistema informatico della P.A.** Tali commi riproducono, con talune modifiche, quanto già previsto nei commi 7 e 8 dell'articolo 4 del D.L. n. 87/2012.

I **commi 3-quater e 3-quinquies** recano disposizioni volte a consentire l'**attuazione dell'Agenzia per l'Italia digitale**, attraverso l'intervento di Consip S.p.A. quale centrale di committenza per le opere connesse.

I **commi 3-bis e 3-ter** dispongono l'**affidamento a Sogei S.p.A.** delle **attività di Consip S.p.a.** in materia di gestione e sviluppo del **sistema informatico della pubblica amministrazione.**

I commi in esame riproducono, con talune modifiche, quanto già previsto nei commi 7 e 8 dell'articolo 4 del D.L. n. 87/2012, il cui contenuto risulta ora trasfuso nel decreto legge in esame.

In particolare, il **comma 3-bis** trasferisce **alla Sogei S.p.A.** le **attività informatiche** riservate allo Stato ed esercitate da **Consip S.p.A.** - ai sensi del D.Lgs. n. 414/1997 e relativi provvedimenti attuativi - nonché le attività di **sviluppo e gestione dei sistemi informatici delle amministrazioni pubbliche svolte dalla medesima Consip** ai sensi della normativa vigente.

Il trasferimento avviene mediante operazione di scissione e la Sogei svolgerà tali attività attraverso una specifica **divisione interna**, garantendo – **per due esercizi** – la prosecuzione delle attività secondo il precedente modello di relazione con il Ministero.

Si osserva che il **comma 7 dell'articolo 4** del D.L. n. 87/2012 **non pone il limite dei due esercizi** relativamente alla garanzia di prosecuzione delle attività secondo il modello relazionale preesistente tra Consip e MEF.

Al momento in cui l'operazione di scissione acquisterà efficacia, tutte le disposizioni normative che affidano a Consip S.p.A. le attività oggetto di trasferimento si intenderanno riferite a Sogei S.p.A..

La Concessionaria servizi informatici pubblici - **CONSIP S.p.A.** – società interamente posseduta dal Ministero dell'economia e finanze - è stata istituita, in base a quanto previsto dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 414 del 1997, come strumento operativo per attuare un cambiamento nella gestione delle tecnologie dell'informazione nell'ambito dell'allora Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica.

Con il citato D.Lgs. n. 414/1997 sono state infatti affidate alla Consip le attività informatiche dell'Amministrazione statale in materia finanziaria e contabile. Successivamente con i Decreti del Ministero del Tesoro del 22 dicembre 1997 e del 17 giugno 1998 è stato affidato alla società l'incarico di gestire e sviluppare i servizi informatici dello stesso Ministero.

Inoltre, l'articolo 4, comma 7 del D.L. n. 193/2009<sup>[86]</sup> ha permesso al Ministero della giustizia di avvalersi di Consip S.p.a. per l'attuazione delle iniziative in tema di digitalizzazione dell'Amministrazione della giustizia e per le ulteriori attività di natura informatica individuate con decreto del Ministero della giustizia.

Le attività informatiche di Consip vengono svolte anche verso la Corte dei conti, per la quale Consip fornisce servizi di consulenza e di assistenza progettuale, organizzativa e tecnologica, nonché per altre strutture della pubblica amministrazione.

In aggiunta alle attività informatiche dell'Amministrazione statale in materia finanziaria e contabile, Consip è divenuta 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, *in primis*, l'articolo 26 della legge n. 488/1999, l'articolo 58 della legge 388/2000 e il D.M. 24 febbraio 2000.

Su tale ambito di competenze incidono numerose norme contenute nel decreto in esame, in particolare, l'articolo 1, commi 1-18, alle cui schede di lettura si rinvia.

L'ambito operativo di Consip, fino all'intervento legislativo ora in commento, è stato dunque volto, da una parte, a fornire servizi di consulenza e di assistenza progettuale, organizzativa e tecnologica per l'innovazione del MEF e della Corte dei conti; e dall'altro, a gestire il Programma per la razionalizzazione degli acquisti nella P.A., le cui linee direttive sono state fissate da molteplici interventi legislativi che si sono susseguiti, talvolta non senza ripensamenti da parte del legislatore.

In quest'ultimo contesto, Consip è anche un'amministrazione aggiudicatrice, in quanto definisce, realizza e aggiudica gare d'appalto per conto delle amministrazioni. I compiti di Consip in materia di razionalizzazione degli acquisti della P.A., in virtù degli ultimi interventi legislativi finalizzati alla revisione e all'ottimizzazione della spesa pubblica, con particolare riferimento a quella per consumi intermedi (D.L. n. 52/2012<sup>[87]</sup> e D.L. n. 95/2012) si sono peraltro notevolmente estesi.

**SOGEI SpA** è una società a totale partecipazione pubblica e le sue azioni appartengono al Ministero dell'economia e delle finanze. L'articolo 4 dello statuto del 14 luglio 2011 prevede che la società, in quanto organismo di diritto pubblico/amministrazione aggiudicatrice e in quanto società partecipata dal Ministero dell'economia e delle finanze, ha per oggetto, prevalentemente, la prestazione di servizi strumentali all'esercizio delle funzioni pubbliche attribuite a detto Ministero e alle Agenzie fiscali, segnatamente:

- ogni attività, compresa quella industriale, finalizzata alla realizzazione, allo sviluppo, alla manutenzione e alla conduzione tecnica del sistema informativo della fiscalità per l'amministrazione fiscale;
- ogni altra attività connessa, direttamente o indirettamente, con quella di cui alla lettera precedente, comprese il supporto, l'assistenza e la consulenza all'amministrazione fiscale per lo svolgimento delle funzioni statali ad essa spettanti;
- ogni altra attività di carattere informatico in aree di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze.

Sogei può, inoltre, svolgere, nel rispetto della normativa vigente, ogni altra attività di natura informatica per conto dell'amministrazione pubblica centrale o locale, di istituzioni, di enti pubblici territoriali locali, di società a partecipazione pubblica, anche indiretta, di organismi ed enti che svolgono attività di interesse pubblico o rilevanti nel settore pubblico, nonché di Istituzioni internazionali e sovranazionali e di amministrazioni pubbliche estere. Sogei, in conformità al contratto di servizi quadro, deve garantire la manutenzione, lo sviluppo e la conduzione del sistema informativo della fiscalità.

In quanto **depositaria dell'Anagrafe tributaria**, Sogei svolge un'azione di supporto sia alle valutazioni degli impatti delle manovre fiscali e della normativa, sia alla elaborazione delle politiche da perseguire in materia.

Il rapporto contrattuale tra la Sogei e il MEF è attualmente disciplinato dal contratto di servizi quadro (CSQ) 2006-2011 che, in base alle disposizioni legislative in materia (D.Lgs. 300/1999 e D.P.R. 107/2001) affida al Dipartimento delle finanze il "governo strategico del Sistema Informativo della fiscalità, assicurando funzioni di indirizzo e controllo per garantire l'unitarietà e l'interoperatività" ed attribuisce alle Strutture organizzative dell'Amministrazione finanziaria la "gestione delle aree del Sistema Informativo di loro competenza e le funzioni di individuazione degli obiettivi da raggiungere secondo specifici piani di automazione e di monitoraggio".

Il **comma 3-ter** stabilisce che Consip continua a svolgere le attività di realizzazione del Programma di razionalizzazione degli acquisti, le attività di centrale di committenza e di *e-procurement* per le amministrazioni pubbliche.

Consip svolge, inoltre, le attività a essa affidate con **provvedimenti amministrativi** del Ministero dell'economia e finanze.

Relativamente agli strumenti di acquisto centralizzato di beni e servizi della P.A, gestiti da Consip e citati nel comma 3-ter, si rinvia alla scheda di lettura relativa all'articolo 1, commi 1-2.

Il medesimo comma mantiene fermo lo svolgimento da parte di Consip delle attività ad essa affidate con provvedimenti normativi.

Si tratta dunque delle ulteriori attività – diverse da quelle trasferite a Sogei e diverse da quelle di razionalizzazione degli acquisti della P.A. che specifici interventi normativi attribuiscono a Consip.

Si osserva che il comma 8 dell'articolo 4 del D.L. n. 87/2012 prevede solamente che continuano ad essere svolte da Consip le attività di realizzazione del Programma di razionalizzazione degli acquisti, di centrale di committenza e di *e-procurement*.

Inoltre, **Sogei S.p.A.** – sulla base di apposita convenzione – **si avvale di Consip S.p.A.** nella sua qualità di **dicentrale di committenza**, per le acquisizioni di beni e servizi.

Il comma 8 dell'articolo 4 del D.L. n. 87/2012 prevede, più genericamente, che i compiti di Consip di razionalizzazione degli acquisti, di centrale di committenza e di *e-procurement* sono svolti da Consip anche per la Sogei.

In sostanza, delle due macro aree di competenza di Consip: gestione e sviluppo dei servizi informatici per il Ministero dell'Economia e delle Finanze - area Tesoro (MEF), per la Corte dei conti e per altre strutture della Pubblica Amministrazione; e realizzazione del Programma di razionalizzazione della spesa pubblica per beni e servizi, attraverso l'utilizzo di tecnologie informatiche e di modalità innovative per gli acquisti, solo quest'ultima sarà conservata Consip, pur rimando ferme le attribuzioni previste da specifiche norme.

Risultano inoltre trasfusi nel provvedimento in esame i commi 9 e 10 dell'articolo 4 del D.L. n. 87/2012 – divenuti ora i commi 7 e 8 dell'articolo 23-*quinquies* del decreto legge in commento, come risultante dalle modifiche apportate al Senato - i quali recano norme in materia di **rinnovo** da parte del Ministero dell'economia e finanze dei **componenti del CDA di Sogei S.p.A.** e **Consip S.p.A.**, indicando nel numero di 3 i membri dei nuovi consigli delle società.

In particolare il comma 7 dell'articolo 23-*quinquies* dispone la decadenza dei componenti attualmente in carica dei Consigli di amministrazione, sia della Sogei sia della Consip, a decorrere dalla data di pubblicazione del provvedimento in esame, escludendo la possibilità di una loro rielezione o di una eventuale loro facoltà di ottenere un risarcimento di danni per essere stati fatti decadere in anticipo sulla scadenza del mandato, ipotesi previste dal codice civile, all'articolo 2383, terzo comma.

Il comma attribuisce al Ministero dell'economia e delle finanze il compito di nominare, entro trenta giorni dall'entrata in vigore del decreto-legge, i nuovi Consigli di amministrazione, composti ognuno da tre membri (attualmente sono cinque), di cui due dipendenti dell'amministrazione economico finanziaria e uno con funzioni di presidente e amministratore delegato.

Per tali incarichi si applica l'articolo 24, comma 3 del D.Lgs. n. 165/2001, il quale prevede che il trattamento economico determinato per il dirigente pubblico - ai sensi dei commi 1 e 2 del medesimo articolo 24 - remunera tutte le funzioni ed i compiti attribuiti, nonché qualsiasi incarico ad essi conferito in ragione del loro ufficio o comunque conferito dall'amministrazione presso cui prestano servizio o su designazione della stessa.

I compensi dovuti dai terzi sono corrisposti direttamente alla medesima amministrazione e confluiscono nelle risorse destinate al trattamento economico accessorio della dirigenza.

Il comma 8 del citato articolo 23-*quinquies* dispone che il MEF, esercitando i suoi diritti di unico azionista proceda tempestivamente a realizzare le necessarie operazioni societarie e le conseguenti modifiche statutarie, tenendo conto che si tratta di società pubbliche di servizi.

I **commi 3-*quater* e 3-*quinquies*** recano disposizioni che prevedono attribuzioni di Consip spa in materie che riguardano l'attività di istituto dell'**Agenzia per l'Italia digitale**.

In particolare, il **comma 3-*quater***, "per la realizzazione di quanto previsto" dall'art. 20 del decreto legge n. 83/2012 relativo all'istituzione dell'**Agenzia per l'Italia digitale**, dispone che **Consip S.p.A.** svolga anche le funzioni di **centrale di committenza**<sup>[88]</sup> relative:

- alle **Reti telematiche delle pubbliche amministrazioni**;

Le reti telematiche delle pubbliche amministrazioni sono lo strumento di interconnessione tra le pubbliche amministrazioni tra loro e tra queste e i privati (art. 12, comma 4 D.Lgs. 82/2005).

- al **Sistema Pubblico di Connettività** ai sensi dell'art. 83 [*rectius* 82] del D.Lgs. n. 82/2005 (codice dell'amministrazione digitale);  
Il SPC è l'insieme di infrastrutture tecnologiche e di regole tecniche, per lo sviluppo, la condivisione, l'integrazione e la diffusione del patrimonio informativo e dei dati della pubblica amministrazione, necessarie per assicurare l'interoperabilità di base ed evoluta e la cooperazione applicativa dei sistemi informatici e dei flussi informativi, garantendo la sicurezza, la riservatezza delle informazioni, nonché la salvaguardia e l'autonomia del patrimonio informativo di ciascuna pubblica amministrazione. L'art. 82 del codice (richiamato dalla norma in esame) prevede l'istituzione di uno o più elenchi di fornitori, provvisti di specifici requisiti, del SPC a livello nazionale e regionale. I servizi sono erogati, nell'ambito del SPC, esclusivamente dai soggetti che abbiano ottenuto l'iscrizione nell'elenco di competenza nazionale o regionale.
- alla **Rete internazionale della Pubblica amministrazione** ai sensi dell'art. 85 dello stesso D.Lgs. n. 82;  
La Rete internazionale delle pubbliche amministrazioni, interconnessa al SPC, costituisce l'infrastruttura di connettività che collega le pubbliche amministrazioni con gli uffici italiani all'estero, garantendo adeguati livelli di sicurezza e qualità
- ai **contratti quadro** stipulati per eliminare duplicazioni di carattere informatico nella pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'art. 1, comma 192, della legge 311/2004.

Poiché l'art. 20 , **comma 2, lett. e)** del decreto legge n. 83/2012 prevede che l'Agenzia vigili sulla qualità dei servizi e sulla razionalizzazione della spesa in materia informatica, in collaborazione con CONSIP Spa, anche mediante la **collaborazione** inter-istituzionale nella fase progettuale e di gestione delle procedure di acquisizione dei beni e servizi, al fine di realizzare l'accelerazione dei processi di informatizzazione e risparmi di spesa, *appare opportuno verificare in che termini l'affidamento delle funzioni di centrale di committenza Consip sia funzionale "alla realizzazione di quanto previsto" dal medesimo articolo 20 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83.*

*Inoltre, la disposizione introdotta dal comma 3-quater sembra accentuare il frazionamento di compiti – tra Consip spa e l'Agenzia – già presente nel citato art. 20 che, con il comma 4, ha ripartito tra due diversi organismi fasi di un procedimento, quello del controllo e della valutazione delle attività informatiche delle p.a., che sembrerebbe presentare caratteristiche di unitarietà.*

Per lo svolgimento della funzione di centrale di committenza, il comma in esame prevede che **Consip S.p.A.** applichi il **contributo** previsto dall'art. 18, comma 3, del D.Lgs. n. 177/2009.

L'art. 18, **comma 3, del D.Lgs. n. 177/2009** prevede che, nell'ambito di gare o accordi quadro, predisposti direttamente o con altri soggetti, per l'espletamento delle funzioni di cui all'art. 3 dello stesso D.Lgs. (che comprende anche quelle di consulenza) 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 decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, 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 D.Lgs. 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, lett. c), e 3, del D.Lgs. n. 177: 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 D.Lgs. 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[89].

Per effetto del disposto dell'art. 20, comma 4, D.L. 83/2012 sono ora affidate a Consip Spa alcune funzioni di DigitPA.

Si tratta delle funzioni di cui all'art. 3, comma 2, lett. c) del citato D.Lgs., cioè formulazione di **pareri riguardano la coerenza strategica** e sulla **congruità economica e tecnica** degli interventi e dei contratti relativi all'acquisizione di beni e servizi informatici e telematici **limitatamente alla formulazione dei pareri sulla congruità economica e tecnica** degli interventi e dei contratti relativi all'acquisizione di beni e servizi informatici e telematici, al **monitoraggio dell'esecuzione degli interventi e dei contratti** suddetti; sono altresì affidate a Consip spa le funzioni di cui alla lettera d) e quelle di cui al comma 3 del medesimo articolo: in particolare, la citata lett. d) prevede funzioni di predisposizione, realizzazione e gestione di interventi e progetti di innovazione e DigitPA propone progetti in tema di amministrazione digitale; realizza e gestisce, direttamente o avvalendosi di soggetti terzi, specifici progetti in tema di amministrazione digitale ad esso assegnati; effettua, anche in partenariato, attività di studio, ricerca, sviluppo e sperimentazione in materia di ICT, relazionando al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro delegato, svolge i compiti ad esso attribuiti dall'ordinamento in materia di reti telematiche delle pubbliche amministrazioni, di Sistema Pubblico di Connettività (SPC) e di Rete Internazionale della Pubblica Amministrazione (RIPA), nonché, secondo le modalità previste dall'ordinamento, compiti tecnico-operativi in materia di formazione informatica del personale delle pubbliche amministrazioni; ai sensi del comma 3, DigitPA esprime **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 euro 1.000.000,00 nel caso di procedura negoziata e a euro 2.000.000,00 nel caso di procedura ristretta o di procedura aperta.

Ai sensi dell'art. 20, comma 4, del D.L. 83/2012, per i pareri sulla congruità tecnica ed economica, per il monitoraggio e per tutte le funzioni indicate al comma 2 lett. c) e al comma 3 dell'art. 3 del D.Lgs. sopra illustrati, **Consip applica il contributo** previsto dall'art. 18, comma 3, del D.Lgs. n. 177/2009.

Il comma 3-*quater* introduce poi una **ulteriore fattispecie di corresponsione di contributo forfetario** in favore di Consip spa che si aggiunge a quella già stabilita dall'art. 20, comma 4, del D.L. 83/2012.

Occorre però rilevare che queste previsioni caratterizzate dall'obbligatorietà del contributo sono introdotte a distanza di pochi giorni dall'entrata in vigore dell'**art. 10, comma 1 bis, del D.L. 83/2012**, la cui legge di conversione è stata pubblicata il 6 luglio scorso, che ha stabilito che tale **contributo non è dovuto** nel caso di gare predisposte dalle amministrazioni contraenti e per le quali sono stati chiesti "i pareri di cui all'art. 3" del citato D.Lgs., e il comma 1 dello stesso art. 10 ha previsto che tali pareri sono facoltativi per le centrali di committenza e per le amministrazioni che ad esse ricorrono per le acquisizioni di beni e servizi. Secondo quanto riportato nella relazione illustrativa del D.L. 83/2012, 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.

*Si rileva quindi che la disposizione in esame, nell'introdurre una fattispecie che rende obbligatorio il versamento del contributo forfetario, risulta ispirata ad un orientamento diverso da quello che è alla base della disposizione di recente entrata in vigore che ha invece limitato i casi di obbligatorietà dello stesso contributo.*

Il nuovo **comma 3-quinquies** affida a **Consip S.p.A.** anche il **compito di svolgere l'istruttoria** per il rilascio dei **pareri di congruità tecnico-economica** da parte dell'Agenzia per l'Italia Digitale che a tal fine stipula con Consip apposita convenzione per la disciplina dei relativi rapporti.

*Poiché, come sopra riportato l'art. 20, comma 4, del D.L. 83/2012, ha già attribuito a Consip spa la competenza a formulare i pareri sulla congruità economica e tecnica degli interventi e dei contratti relativi all'acquisizione di beni e servizi informatici e telematici, già spettante a DigitPA, è necessario chiarire la portata del comma 3-quinquies, che sembra presupporre l'attribuzione della competenza in questione in capo all'Agenzia, attribuzione che, invece, non è mai avvenuta. Comunque, il comma 3-quinquies, come il comma 3-quater, sembra accentuare il frazionamento di compiti – tra Consip spa e l'Agenzia – già presente nel citato art. 20.*

**Articolo 4, commi 6-8-bis**  
**(Modalità di acquisizione dei servizi strumentali all'attività delle P.A. e rispetto delle procedure concorrenziali del Codice appalti)**

Il **comma 6** prevede che, a decorrere dal **1° gennaio 2013**, le pubbliche amministrazioni possono **acquisire a titolo oneroso da enti di diritto privato servizi** di qualsiasi tipo, anche mediante la stipula di convenzioni, soltanto in base a **procedure previste dalla normativa nazionale e comunitaria**.

Sono previste talune **esclusioni** relativamente all'applicazione della norma in esame.

Il **comma 7** obbliga le **pubbliche amministrazioni**, a decorrere dal **1° gennaio 2014**, ad **acquisire sul mercato i beni e i servizi strumentali** alla propria attività, **mediante le procedure concorrenziali** previste dal citato Codice dei contratti pubblici.

Il **comma 8** dispone che, sempre a decorrere dal **1° gennaio 2014**, l'**affidamento diretto possa avvenire solo a favore di società a capitale interamente pubblico**, nel rispetto dei requisiti richiesti dalla normativa comunitaria in materia di gestione *in house* e a condizione che il valore economico del servizio o dei beni non superi i 200.000 euro annui.

Il **comma 8-bis**, introdotto nel corso dell'esame al **Senato**, prevede che **i commi 7 e 8 non si applicano** alle procedure previste dall'articolo 5 della legge n. 381/1991, relative **alle convenzioni che le cooperative sociali possono stipulare con la pubblica amministrazione**.

Il **comma 6** prevede che, a decorrere dal **1° gennaio 2013**, le **pubbliche amministrazioni possano acquisire a titolo oneroso da enti di diritto privato servizi** di qualsiasi tipo, anche mediante la stipula di convenzioni, **soltanto in base a procedure previste dalla normativa nazionale e comunitaria**. Si prevede, inoltre, che gli enti di diritto privato, che forniscono servizi alla P.A. anche a titolo gratuito, non possono ricevere contributi a carico delle finanze pubbliche.

Si tratta, sulla base di una modifica approvata nel corso dell'esame al Senato, degli enti di diritto privato di cui agli articoli da 13 a 42 del codice civile (e non più da 11 a 42), dunque delle società (Libro I, Titolo II, Capo I, art. 13), delle associazioni e fondazioni (Libro I, Titolo II, Capo I, artt.14-35), delle associazioni non riconosciute e dei comitati (Libro I, Titolo II, Capo I, artt. 36-42). Nel corso dell'esame al Senato è stato espunto il riferimento agli articoli 11 e 12 del Codice civile relativi rispettivamente alle persone giuridiche pubbliche e private.

Restano **escluse da tale disposizione le fondazioni** istituite **con lo scopo di promuovere lo sviluppo tecnologico** e l'alta formazione tecnologica.

Nel corso dell'esame al **Senato**, sono state introdotte **ulteriori esclusioni**, che riguardano:

- **gli enti e le associazioni** operanti nel campo **dei servizi socio-assistenziali** e dei **beni ed attività culturali, dell'istruzione e della formazione**,
- **gli enti e le associazioni di promozione sociale** di cui alla legge n. 383/2000<sup>[90]</sup>,
- **gli enti di volontariato** di cui alla legge n. 266/1991<sup>[91]</sup>;
- le **organizzazioni non governative** di cui alla legge sulla **cooperazione** con i paesi in via di sviluppo, legge n. 49/1987<sup>[92]</sup>;
- le **cooperative sociali** di cui alla legge n. 381/1991<sup>[93]</sup>;
- le **associazioni sportive dilettantistiche**, senza fini di lucro, riconosciute dal CONI, di cui all'articolo 90 della legge n. 289/2002<sup>[94]</sup>
- le **associazioni rappresentative**, di **coordinamento** e **supporto** degli **enti territoriali e locali**.

Il **comma 7** obbliga, a decorrere **dal 1° gennaio 2014**, le **pubbliche amministrazioni** di cui all'art. 1, comma 2 del D.Lgs. n. 165/2001, le stazioni appaltanti, gli enti aggiudicatori e i soggetti aggiudicatori di cui al D.Lgs. n. 163/2006 (cd. Codice dei contratti pubblici), nel rispetto dell'art. 2, comma 1, dello stesso D.Lgs. n. 163, **ad acquisire sul mercato i beni e servizi strumentali** alla propria attività **mediante le procedure concorrenziali** previste dal citato **Codice dei contratti pubblici**.

La finalità della norma è evitare distorsioni della concorrenza e del mercato e assicurare la parità degli operatori nel territorio nazionale.

Si intendono per **amministrazioni pubbliche** ai sensi del richiamato **art. 1, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001** recante "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle 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. Fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente decreto continuano ad applicarsi anche al CONI.

Per quanto riguarda il citato **art. 2, comma 1, del D.Lgs. n. 163/2006**, esso dispone che l'affidamento e l'esecuzione di opere e lavori pubblici, servizi e forniture, deve garantire la qualità delle prestazioni e svolgersi nel rispetto dei **principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza**; l'affidamento deve altresì rispettare i **principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità**, nonché quello di **pubblicità** con le modalità indicate nello stesso Codice.

Al **Senato** è stato aggiunto un ultimo periodo al comma in esame, secondo il quale, in deroga al principio di carattere generale previsto dal primo periodo del comma 7, è **ammessa l'acquisizione in via diretta di beni e servizi tramite convenzioni realizzate con associazioni di promozione sociale**, con **organizzazioni di volontariato**, con **associazioni sportive dilettantistiche** e con **cooperative sociali**, che svolgono attività finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate.

Sono altresì ammesse le convenzioni siglate con le **organizzazioni non governative** per le acquisizioni di beni e servizi realizzate **negli ambiti** di attività **della** disciplina sulla **cooperazione** allo sviluppo.

Si tratta, in sostanza, delle convenzioni che, ai sensi delle norme richiamate nel medesimo comma 7, possono essere stipulate dalle amministrazioni pubbliche con gli enti richiamati.

In particolare, si ricorda che l'**art. 30 legge n. 383/2000** consente allo Stato, alle regioni, alle province autonome di Trento e di Bolzano, alle province, ai comuni e agli altri enti pubblici di stipulare convenzioni con le **associazioni di promozione sociale**, per lo svolgimento delle attività previste dallo statuto verso terzi.

Le convenzioni devono garantire l'esistenza delle condizioni necessarie a svolgere con continuità le attività stabilite dalle medesime e devono inoltre prevedere forme di verifica delle prestazioni e di controllo della loro qualità nonché le modalità di rimborso delle spese.

L'**art. 7, legge n. 266/1991** consente allo Stato, alle regioni, alle province autonome, agli enti locali e agli altri enti pubblici di stipulare convenzioni con le **organizzazioni di volontariato** che dimostrino attitudine e capacità operativa.

Le convenzioni devono contenere disposizioni dirette a garantire l'esistenza delle condizioni necessarie a svolgere con continuità le attività oggetto della convenzione, nonché il rispetto dei diritti e della dignità degli utenti. Devono inoltre prevedere forme di verifica delle prestazioni e di controllo della loro qualità nonché le modalità di rimborso delle spese.

L'art. 90, al comma 25 prevede che nei casi in cui l'ente pubblico territoriale non intenda gestire direttamente gli impianti sportivi, la gestione è affidata in via preferenziale a società e associazioni sportive dilettantistiche, enti di promozione sportiva, discipline sportive associate e Federazioni sportive nazionali, sulla base di convenzioni che ne stabiliscono i criteri d'uso e previa determinazione di criteri generali e obiettivi per l'individuazione dei soggetti affidatari. Le regioni disciplinano, con propria legge, tali modalità di affidamento

L'art. 5 della legge n. 381/1991 consente agli enti pubblici, compresi quelli economici, e alle società di capitali a partecipazione pubblica, anche in deroga alla disciplina in materia di contratti della pubblica amministrazione, di stipulare convenzioni con le **cooperative sociali che svolgono altre attività** anche diverse da quelle socio sanitarie, quali agricole, industriali, commerciali o di servizi **finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate**, per la fornitura di beni e servizi diversi da quelli socio-sanitari ed educativi il cui importo stimato al netto dell'IVA sia inferiore agli importi stabiliti dalle direttive comunitarie in materia di appalti pubblici.

Per la stipula delle convenzioni le cooperative sociali debbono risultare iscritte all'albo regionale delle cooperative sociali. Le regioni rendono noti annualmente le liste regionali degli organismi che ne abbiano dimostrato il possesso alle competenti autorità regionali.

Si ricorda, infine, che l'art. 15, comma 5, legge n. 49/1987 consente alla Direzione generale per la **cooperazione allo sviluppo** di stipulare, previa delibera del Comitato direzionale, **convenzioni** e contratti con soggetti esterni all'amministrazione dello Stato, per l'attuazione delle iniziative e degli interventi di cooperazione previsti dalla presente legge.

**Il comma 8** dispone che, **sempre a decorrere dal 1° gennaio 2014, l'affidamento diretto possa avvenire solo a favore di società a capitale interamente pubblico**, nel rispetto dei requisiti richiesti dalla normativa comunitaria in materia di gestione *in house*. L'affidamento può avvenire solo a condizione che il valore economico del servizio o dei beni oggetto dell'affidamento sia **di valore non superiore a 200.000 euro annui**.

Si ricorda che l'articolo 4, commi 1-3, dispone lo scioglimento o, in alternativa, la privatizzazione delle società direttamente o indirettamente controllate da amministrazioni pubbliche che prestano servizi nei confronti della sola P.A..

Si ricorda che nel **diritto europeo**, che ha elaborato il modello dell'***in-house providing***, la questione della partecipazione delle società **in house** è considerata prevalentemente nella giurisprudenza della Corte di giustizia laddove vengono richiesti due requisiti necessari perché esse possano essere titolari di affidamenti diretti in deroga rispetto al metodo di scelta del contraente mediante gara pubblica: il requisito del controllo analogo e il requisito dell'attività prevalente.

Il giudice europeo, infatti, ha affermato che per rispondere al primo requisito è necessario non avere una "vocazione commerciale", che si accerta esaminando "la portata geografica e materiale delle attività di tale società nonché la possibilità per quest'ultima d'instaurare relazioni con imprese private" (Corte giust. CE, Sez. III, 10 settembre 2009, C-573/07). E per ritenere presente il secondo requisito, quello dell'attività prevalente, secondo la Corte di giustizia bisogna esaminare non solo da dove provenga la parte largamente maggioritaria del fatturato, ma anche le "circostanze qualitative" del caso di specie: occorre che le prestazioni del soggetto *in house* siano "sostanzialmente destinate in via esclusiva all'ente locale" e che "ogni altra attività [risulti] avere solo un carattere marginale" (Corte giust. CE, Sez. II, 19 aprile 2007, C-295/05). Nella prospettiva europea, perciò, non è possibile dare una risposta generale alla domanda se la partecipazione di un soggetto *in house* a gare valga a escludere i requisiti del controllo analogo e dell'attività prevalente, dovendosi valutare caso per caso se l'attività oggetto della gara sia attività marginale e accessoria rispetto a quella di cui è affidatario *in house*, e non determini una vocazione commerciale che renda precario il controllo esercitato dall'ente pubblico<sup>[95]</sup>.

L'orientamento della Corte è stato fatto proprio dalla giurisprudenza nazionale. La Corte costituzionale, nella sentenza 439 del 2008, ha fissato i parametri di rilievo costituzionale che deve rispettare la legislazione in tema di società *in house*, con riferimento alla giurisprudenza della Corte di giustizia della Comunità europea in materia.

Per quanto concerne, la soglia dei 200.000 euro riproduce la soglia massima di importo per gli affidamenti diretti per il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali, che era stata fissata nell'art. 25, comma 1, lett. b), n. 5) del decreto-legge n. 1 del 2012 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), che a sua volta novellava l'art. 4 del decreto-legge n. 138 del 2011. Con la sentenza n. 199 del 2012, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 4 del D.L. n. 138/2011, rilevando che, nonostante il titolo, la disciplina in esso contenuta abbia la stessa ratio di quella abrogata e riproduca alla lettera, in buona parte, svariate disposizioni dell'art. 23-bis (e del relativo regolamento attuativo d.P.R. n. 168 del 2010) abrogate con il referendum svoltosi nei giorni dell'11-12 giugno 2011. Poiché l'illegittimità è dichiarata sia nel testo originario che in quello risultante dalle successive modificazioni, l'intera disciplina contenuta nell'art. 4 risulta caducata dalla sentenza.

Si ricorda che il **comma 11 dell'art. 125 del Codice dei contratti**, relativo alle **acquisizioni di lavori, servizi e forniture in economia**, dispone che **per servizi o forniture di importo pari o superiore a 40.000 euro** e fino alle soglie di cui al comma 9 (137.000 euro per le amministrazioni aggiudicatrici che sono autorità governative centrali e 211.000 euro negli altri casi), **l'affidamento mediante cottimo fiduciario** avviene nel rispetto dei principi di trasparenza, rotazione, parità di trattamento, previa consultazione di almeno cinque operatori economici, se sussistono in tale numero soggetti idonei, individuati sulla base di indagini di mercato ovvero tramite elenchi di operatori economici predisposti dalla stazione appaltante. **Per servizi o forniture inferiori a 40.000 euro**, è consentito, invece, **l'affidamento diretto** da parte del responsabile del procedimento.

Sono fatti salvi gli affidamenti in essere fino alla scadenza naturale e comunque **fino al 31 dicembre 2014** sulla base di una **modifica approvata nel corso dell'esame al Senato**, considerato che il testo iniziale del decreto fa riferimento alla data del 31 dicembre 2013.

Nel corso dell'esame al **Senato** è stato specificato che **sono fatte salve**, altresì, le **acquisizioni in via diretta di beni e servizi - entro** la medesima soglia dei **200.000 euro** di valore - "in favore", si legge nella disposizione, di un novero di soggetti: **associazioni di promozione sociale**; organizzazioni ("enti", si legge nella disposizione) di **volontariato**; **associazioni sportive dilettantistiche**; **organizzazioni non governative** impegnate nella cooperazione allo sviluppo; **cooperative sociali**. *Non è previsto un termine temporale.*

Il **comma 8-bis**, introdotto nel corso dell'esame al **Senato**, prevede, infine, che **i commi 7 e 8 non si applicano** alle procedure previste dall'articolo 5 della legge n. 381/1991, sopra commentato, e relative **alle convenzioni che le cooperative sociali, che svolgono attività finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate, possono stipulare con la pubblica amministrazione.**

Come già detto, l'**articolo 5 della legge n. 381/1991** consente agli enti pubblici, compresi quelli economici, e alle società di capitali a partecipazione pubblica, anche in deroga alla disciplina in materia di contratti della pubblica amministrazione, di stipulare **convenzioni con le cooperative sociali** che svolgono altre attività anche diverse da quelle socio sanitarie, quali agricole, industriali, commerciali o di servizi finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate, per la fornitura di beni e servizi diversi da quelli socio-sanitari ed educativi **il cui importo stimato al netto dell'IVA sia inferiore agli importi stabiliti dalle direttive comunitarie in materia di appalti pubblici.**

Per la stipula delle convenzioni le cooperative sociali debbono risultare iscritte all'albo regionale delle cooperative sociali. Le regioni rendono noti annualmente le liste regionali degli organismi che ne abbiano dimostrato il possesso alle competenti autorità regionali.

*Con riferimento al comma 6 appare opportuna una specifica valutazione sia dell'oggetto del regime ivi previsto, definito "servizi di qualsiasi tipo", sia del termine finale del medesimo regime che non risulta esplicitato.*

*Appare opportuno valutare altresì la portata delle numerose deroghe stabilite nei commi 6-8bis sotto il profilo della compatibilità con la normativa comunitaria.*

## **Articolo 4 comma 6-bis (FORMEZ)**

Il **comma 6-bis** prevede l'inapplicabilità dei precedenti commi 6 (acquisto di servizi tramite convenzioni) e 8 (affidamento diretto esclusivamente a favore di società a capitale interamente pubblico) all'Associazione **FORMEZ PA**, il riordino del suo Cda, il divieto di compensi per i suoi componenti, nonché di forme di controllo in società o enti privati, con cessione di quelle esistenti **entro il 31 dicembre 2012**.

Il **comma 6-bis, introdotto durante l'esame al Senato**, prevede che i commi 6 (sull'acquisto di servizi di qualsiasi tipo da parte delle pubbliche amministrazioni, anche mediante la stipula di convenzioni) e 8 (sull'affidamento diretto esclusivamente a favore di società a capitale interamente pubblico), alle cui schede *si rinvia*, non si applicano all'associazione **Centro di Formazione studi, denominato FORMEZ PA**, di cui al D.Lgs. 6/2010<sup>[96]</sup>.

La norma in esame provvede poi al **riordino del Consiglio di amministrazione** che si compone, pertanto, del Presidente, del Capo del dipartimento della funzione pubblica, e da tre membri, di cui uno designato dal Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e due designati dall'assemblea tra esperti di qualificata professionalità nel settore della formazione e dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni.

Tale riordino ha effetto a partire dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto.

La disposizione in esame, infine, precisa che:

- ai **membri del consiglio di amministrazione non spetta alcun compenso** quali componenti del consiglio, fatto salvo il rimborso delle spese documentate;
- l'associazione **FORMEZ non può detenere il controllo in società o in altri enti privati**, mentre le partecipazioni possedute alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto **sono cedute entro il 31 dicembre 2012**.

## **Articolo 4, commi 9-13** **(Vincoli alle assunzioni per le società pubbliche)**

I **commi da 9 a 13** dispongono limitazioni nelle assunzioni per le società pubbliche che abbiano conseguito nel 2011 un fatturato da prestazione di servizi a favore di pubbliche amministrazioni superiore al 90 per cento, con esclusione di quelle quotate e le loro controllate, nonché misure di contenimento della spesa per il personale dipendente dalle società medesime.

In particolare il **comma 9** dispone, **al primo periodo**, che a decorrere dalla data di entrata del decreto-legge<sup>[97]</sup> in esame, alle **società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni** si applicano le **disposizioni limitative delle assunzioni** previste per l'amministrazione pubblica controllante. Tenuto conto che l'adeguamento delle politiche del personale di tali società a criteri di contenimento della spesa risulta già prevista nell'ordinamento in base alle disposizioni recate dall'articolo **9, comma 29, del decreto-legge n. 78 del 2010**<sup>[98]</sup>, il comma 9 in commento dispone che le disposizioni medesime rimangano ferme fino alla data di entrata in vigore del decreto-legge in esame.

L'articolo 9, comma 29, del decreto-legge 78/2010, stabilisce che le società non quotate inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione predisposto dall'Istat<sup>[99]</sup>, controllate direttamente o indirettamente dalle amministrazioni pubbliche, debbano adeguare le loro politiche di reclutamento alle disposizioni limitative delle assunzioni dettate dall' 9 medesimo.

La nuova disciplina dettata dal comma 9 in oggetto comporterà pertanto che le singole società **controllate dovranno far riferimento**, in tema di politiche assunzionali, non più alla disciplina generale in materia, ma **aquella che si applica all'amministrazione controllante**, considerato che per talune amministrazioni, ad esempio nel settore degli enti di ricerca, dell'istruzione, ovvero per talune tipologie di enti territoriali, sussistono differenziazioni rispetto alle misure di contenimento dettate per l'universo delle pubbliche amministrazioni.

Il comma 9 dispone inoltre, **al secondo periodo**, che continua ad applicarsi quanto previsto dall'articolo **18, comma 2, del decreto-legge n. 112 del 2008**, secondo cui le società a partecipazione pubblica totale o di controllo adottano criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi, anche di derivazione comunitaria, di trasparenza, pubblicità e imparzialità. Tale disposizione, viene però espressamente precisato, si applica "*salva comunque l'applicazione della disposizione **più restrittiva***" recata dal comma 9 medesimo.

*Al riguardo potrebbe risultare opportuna una più circostanziata formulazione del secondo periodo del comma 9 in questione, atteso che il carattere di maggior restrittività della nuova disciplina rispetto a quella dettata dal decreto-legge n.112/2008 potrebbe sussistere solo per alcune delle società considerate dalla norma e non per altre, in relazione alla differenziazioni tra la normativa sulle assunzioni applicabili alle rispettive amministrazioni controllanti.*

Il **comma 10** reca una riduzione anche per quanto riguarda il ricorso a rapporti di lavoro di tipo temporaneo, stabilendo che le società in oggetto possano ricorrere a personale a tempo determinato o a contratto solo entro il limite del 50% della spesa sostenuta per tali finalità nell'anno 2009.

Il **comma 11** esclude che per il biennio 2013 - 2014, possano determinarsi incrementi relativi al trattamento economico dei dipendenti delle società in oggetto, stabilendo che tale **trattamento debba restare invariato** rispetto a quello ordinariamente **spettante per l'anno 2011**.

Il **comma 12** attribuisce agli organi esecutivi e ai dirigenti delle società la responsabilità di far rispettare i vincoli posti dal decreto-legge. In caso contrario essi saranno chiamati a rispondere per tali violazioni, a titolo di danno erariale.

Il **comma 13** precisa, come sopra già detto, che tutte le disposizioni dell'articolo in esame non si applicano alle società quotate ed alle loro controllate.

Occorre in proposito rammentare che talune delle società controllate da pubbliche amministrazioni, ed in particolare dal Ministero dell'economia e delle finanze, rappresentano società quotate, quali ad esempio Enel, Finmeccanica, Alitalia ed altre, che pertanto, in ragione di tale peculiarità, restano escluse dalla nuova disciplina dettata dalle norme in esame.

Per effetto delle **modifiche** apportate durante l'esame del provvedimento al **Senato**, le limitazioni non si applicano neppure alle società per azioni a totale partecipazione pubblica autorizzate a prestare il servizio di gestione collettiva del risparmio.

La norma sembra ricomprendere, tra i propri destinatari, anche le società costituite ai sensi degli articoli 33 e 33-*bis* del D.L. 98 del 2011 con lo scopo di gestire e valorizzare il patrimonio immobiliare pubblico e sulla cui disciplina interviene altresì il provvedimento in esame (articolo 3 e articolo 23-*ter*, alla cui scheda si rinvia).

Inoltre con le medesime modifiche si stabilisce:

- che "L'amministrazione interessata di cui al comma 1", vale a dire ricompresa tra le amministrazioni pubbliche individuate nell'articolo 1, comma 2 del D.Lgs n.165/2001, controllante una società con più del 90 per cento del fatturato imputabile alla prestazione di servizi a pubbliche amministrazioni, **continui ad avvalersi della Commissione consultiva per le infrazioni valutarie ed antiriciclaggio, della Commissione per gli indennizzi e contributi relative alle perdite subite dai cittadini italiani nei territori ceduti alla Jugoslavia, nelle ex Colonie ed in altri Paesi, nonché del Comitato tecnico-scientifico** degli esperti presso il Ministero dell'economia e delle finanze (di cui agli articoli da 1 a 3 del D.P.R. n. 144 del 2007<sup>[100]</sup>);
- che le disposizioni in materia di società a totale o parziale partecipazione pubblica si interpretino (per quanto non diversamente stabilito in espressa deroga) nel senso di applicare la disciplina civilistica delle società di capitali.

Tale previsione sembra da ritenere volta ad imprimere un indirizzo (al legislatore e forse più al giudice amministrativo e contabile) di cautela verso un processo di progressiva 'entificazione' pubblica di tali società, valorizzando la forma privata societaria e la disciplina civilistica.

**Articolo 4, comma 14**  
**(Nullità di clausole contrattuali tra società a partecipazione pubblica e amministrazioni statali)**

Il **comma 14** vieta, a pena di nullità, dalla data di entrata in vigore del decreto-legge (7 luglio 2012) di inserire clausole arbitrali in sede di stipulazione di contratti di servizio intercorrenti tra società a totale partecipazione pubblica e le amministrazioni statali **e regionali**

Il comma 14 vieta, dal 7 luglio 2012 - data di entrata in vigore del decreto - l'inserimento di clausole arbitrali nei contratti di servizio stipulati tra società a totale partecipazione pubbliche e amministrazioni statali **e regionali**. L'infrazione di tale divieto comporterà la nullità e la risoluzione del contratto stipulato.

La possibilità di inserimento di clausole arbitrali nel contratto è prevista e disciplinata dal codice di procedura civile (artt. 808 e ss.). Il codice stabilisce che le parti contrattuali possono, nell'ambito della propria autonomia negoziale, decidere di inserire nel contratto **clausole compromissorie** che demandano ad arbitri le controversie nascenti dal contratto medesimo, purché si tratti di liti che possano essere oggetto di convenzione d'arbitrato; le clausole, risultanti da atto scritto, debbono prevedere uno o più arbitri, purché in numero dispari. Al **collegio arbitrale** è delegata la risoluzione della lite, assunta nella forma del **lodo**, che va depositato in tribunale e, accertatane la regolarità formale, reso esecutivo con decreto. Contro il decreto che nega o concede l'esecutorietà del lodo, è ammesso reclamo mediante ricorso alla corte d'appello.

La norma prevede, inoltre, che perdano efficacia dalla stessa data le clausole compromissorie già inserite nei contratti in corso (o già scaduti), a meno che non risultino già costituiti i collegi arbitrali.

L'art. 3, comma 5, del cd. **d.d.l. anticorruzione** (AS 2156-B) introduce una disciplina che – novellando il Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 163/2006) - prevede la nullità o, comunque, la limitazione all'introduzione di clausole compromissorie che prevedono arbitrati per la risoluzione di controversie relative a concessioni e appalti pubblici di opere, servizi e forniture<sup>[101]</sup>. Tale disciplina è estesa alle citate controversie in cui sia parte una società a partecipazione pubblica; qualora la controversia si svolga tra due pubbliche amministrazioni, gli arbitri sono individuati non più tra magistrati ma esclusivamente tra dirigenti pubblici.

*Si osserva, con riguardo alla disposizione relativa ai contratti in corso, che appare utile chiarire quale sia il momento della costituzione dei collegi arbitrali, potendosi considerare ad esempio il momento di accettazione della nomina ex art. 813 c.p.c. ovvero, come pare verosimile, il momento della prima riunione del collegio arbitrale, attestata dal relativo verbale di costituzione del collegio stesso.*

*Appare altresì utile chiarire quale sia la portata del richiamo a contratti e atti convenzionali, "ancorché scaduti" e se ci si intenda così riferire a ipotesi di contratti di servizio in regime di proroga*

**Articolo 5, comma 1**  
**(Percentuale di aggio sulle somme riscosse dalle Società agenti del servizio nazionale della riscossione)**

Il **comma 1** prevede che sui **ruoli emessi** dal **1° gennaio 2013**, l'**aggio** sulle somme riscosse dalle società agenti del servizio nazionale della riscossione sia **ridotto di un punto percentuale**.

Accanto a tale previsione, si prevede **un'ulteriore, eventuale riduzione** dell'aggio: essa potrà essere alimentata dalle **eventuali maggiori risorse** rispetto a quanto considerato nei saldi tendenziali di finanza pubblica - correlate anche al processo di ottimizzazione ed **efficientamento** nella **riscossione dei tributi** e **diriduzione** dei costi di **funzionamento del gruppo Equitalia S.p.A** -, fino a un massimo di ulteriori quattro punti percentuali.

La norma affida a un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da emanarsi entro il **30 novembre 2012** il compito di:

- **accertare** le eventuali **maggiori risorse** rispetto a quanto considerato nei saldi tendenziali di finanza pubblica;
- individuare le modalità con cui viene comunque **assicurato** al gruppo Equitalia S.p.A. il **rimborso** dei **costi fissi di gestione** risultanti dal bilancio certificato.

**La vigente remunerazione del servizio della riscossione**

Si ricorda che, a legislazione vigente, agli **agenti della riscossione** spetta:

- una **remunerazione** per l'attività da essi svolta (articolo 17 del D.Lgs. 112/1999<sup>[102]</sup>) mediante un compenso – detto aggio - pari al **nove per cento** delle somme iscritte a ruolo riscosse e dei relativi interessi di mora, a carico del debitore in tutto o in parte, secondo la tempestività del pagamento;
- il **rimborso** delle spese sostenute per le procedure esecutive poste in essere (cfr. *infra*).

In particolare, il contribuente che ha ricevuto la cartella di pagamento emessa in base al ruolo deve versare le somme ivi annotate entro 60 giorni dalla notifica (articolo 25, comma 2 del D.P.R. 602/1973), cui si aggiunge parte dell'aggio, ovvero il 4,65 per cento delle somme iscritte a ruolo (articolo 17, comma 1 del D.Lgs. 112 del 1999); la restante parte dell'aggio è a carico dell'ente creditore. Nel caso di pagamento successivo ai 60 giorni, l'aggio è integralmente a carico del debitore. L'agente della riscossione (articolo 17, comma 4) trattiene l'aggio all'atto del riversamento all'ente impositore delle somme riscosse. Nel caso di iscrizione a ruolo non derivante da inadempimento (prevista, ad esempio, per i redditi sottoposti a tassazione separata) l'aggio è a carico dell'ente creditore, se il pagamento avviene entro il sessantesimo giorno dalla data di notifica della cartella. In caso contrario è a carico del debitore. Limitatamente alla riscossione spontanea a mezzo ruolo, l'aggio spetta agli agenti della riscossione nella percentuale stabilita dal decreto del 4 agosto 2000 del Ministro delle finanze.

Inoltre (articolo 17, comma 6) all'agente della riscossione spetta il **rimborso delle spese** relative alle procedure esecutive, sulla base di una tabella approvata con decreto del Ministero delle finanze, con il quale sono altresì stabilite le modalità di erogazione del rimborso stesso. Tale rimborso è a carico dell'ente creditore, se il ruolo viene annullato per effetto di provvedimenti di sgravio o in caso di inesigibilità. Negli altri casi è a carico del debitore. Il rimborso delle spese relative alle procedure esecutive maturate nel corso di ciascun anno solare e richiesto entro il 30 marzo dell'anno successivo, è erogato entro il 30 giugno dello stesso anno. In caso di mancata erogazione, l'agente della riscossione è autorizzato a compensare il relativo importo con le somme da riversare. Il diniego, a titolo definitivo, del discarico della quota per il cui recupero sono state svolte le procedure che determinano il rimborso, obbliga l'agente della riscossione a restituire all'ente, entro il decimo giorno successivo alla richiesta, l'importo anticipato, maggiorato degli interessi legali. L'importo dei rimborsi spese riscossi dopo l'erogazione o la compensazione, maggiorato degli interessi legali, è riversato entro il 30 novembre di ciascun anno.

In caso di emanazione (articolo 17, comma 7-*bis*) di un provvedimento dell'ente creditore che riconosce, in tutto o in parte, non dovute le somme iscritte a ruolo, all'agente della riscossione spetta comunque un compenso per l'attività di esecuzione di tale provvedimento; la misura e le modalità di erogazione del compenso sono stabilite con il decreto ministeriale che fissa le misure del rimborso delle spese per le procedure esecutive; sulle somme riscosse e riconosciute indebite non spetta tuttavia l'aggio.

Si ricorda che, per quanto attiene alla **remunerazione degli agenti della riscossione**, il **decreto legge n. 201 del 2011** - intervenendo sull'articolo 17 del D.Lgs. n. 112 del 1999 - ha recentemente (articolo 10, i commi da 13-*quater* a 13-*septies*) effettuato un complessivo **riassetto** del sistema della remunerazione degli agenti della riscossione, in base al quale - in estrema sintesi - il sistema di remunerazione con aggio verrà sostituito da una forma di rimborso percentuale, alla determinato sulla base di elementi di fatto (come l'andamento della riscossione) e in rapporto a indicatori di produttività ed efficienza dell'agente unico della riscossione.

Le nuove norme saranno tuttavia applicabili solo a decorrere dalla data di entrata in vigore dei decreti attuativi della nuova disciplina.

In particolare:

- il sistema di remunerazione verrà sostituito con l'**attribuzione** agli agenti della riscossione di un **rimborso dei costi fissi risultanti dal bilancio certificato**.

La previsione del rimborso è finalizzata ad assicurare il funzionamento del servizio nazionale della riscossione, a presidiare la funzione di deterrenza e contrasto all'evasione e il progressivo innalzamento del tasso di adesione spontanea agli obblighi tributari.

Tale rimborso è da calcolarsi annualmente in misura percentuale delle somme iscritte a ruolo riscosse e dei relativi interessi di mora, mediante decreto non regolamentare del Ministero dell'economia e delle finanze, tenuto conto di seguenti, specifici parametri (carichi annui affidati; andamento delle riscossioni coattive; processo di ottimizzazione, efficientamento e riduzione dei costi del gruppo Equitalia S.p.A).

In sostanza, il sistema di remunerazione con aggio è sostituito dal rimborso percentuale, alla cui determinazione si deve procedere in base ad elementi di fatto (come l'andamento della riscossione) nonché in rapporto a indicatori di produttività ed efficienza dell'agente unico della riscossione.

Il predetto rimborso è posto a **carico del debitore**:

- nella misura del 51 per cento, nel caso di pagamento tempestivo (entro sessanta giorni dalla notifica della cartella di pagamento), con la parte rimanente che rimane a carico dell'ente creditore;
- integralmente, per pagamenti tardivi (successivi ai sessanta giorni dalla notifica).

Viene abrogata (comma 13-*quater*, lettera *b*) di conseguenza la disposizione (comma 2 dell'articolo 17 del predetto D.Lgs. n. 112 del 1999) che prevede la possibilità di rideterminare l'aggio con decreto ministeriale.

Viene novellata la disciplina in materia di **rimborsi** spettanti all'agente della riscossione in rapporto alle procedure esecutive; in particolare, continua ad essere attribuito all'agente un rimborso per le spese sostenute; questo, anziché essere riferito in via generica alle spese relative alle procedure esecutive, attiene agli specifici oneri connessi allo svolgimento delle singole procedure.

Rimane ferma l'attribuzione delle spese per i rimborsi in capo all'ente creditore, ove il ruolo sia annullato (per sgravio o inesigibilità) e, negli altri casi, in capo al debitore.

In luogo dell'effettuazione dei rimborsi secondo quanto stabilito da una apposita tabella (comma 6.1 dell'articolo 17), si attribuisce ad un decreto non regolamentare la determinazione:

- delle tipologie di spese rimborsabili;
- della misura del rimborso, che deve essere determinata anche proporzionalmente al carico affidato e progressivamente rispetto al numero di procedure attivate a carico del debitore;
- delle modalità di erogazione del rimborso.

Inoltre (comma 13-*quater*, lettere *d* ed *e*):

- si prevede che il suddetto rimborso non spetti sulle somme riconosciute indebite. Viene dunque eliminata la prescrizione che richiede un provvedimento di sgravio (provvedimento dell'ente creditore che riconosca,

in tutto o in parte, non dovute le somme iscritte a ruolo) e che teneva fermo il diritto al rimborso delle spese anche in tale ipotesi;

- si pongono le spese di notifica della cartella di pagamento a carico dell'ente creditore anche nel caso di annullamento del ruolo.

Le disposizioni del D.L. 201 hanno poi previsto che il decreto col quale viene calcolato annualmente il rimborso spettante agli agenti della riscossione, nonché le norme in materia di rimborso spese, siano emanati entro il 31 dicembre 2013.

Come già visto, la vigente disciplina della remunerazione rimane ferma fino all'entrata in vigore di tali provvedimenti attuativi.

Per effetto delle norme in esame, ove gli illustrati adempimenti attuativi della riforma del sistema di remunerazione degli agenti della riscossione non venissero completati entro il 1° gennaio 2013, da quella data **l'aggio** verrebbe ridotto dalla misura del nove a quella **dell'otto per cento** delle somme iscritte a ruolo e dei relativi interessi.

## **Articolo 5, commi 2-4** **(Limiti all'acquisto di autovetture e limiti all' utilizzo auto di rappresentanza)**

I **commi 2-4** recano disposizioni in materia di “auto blu” che prevedono, a decorrere dall'anno 2013, per le amministrazioni pubbliche, le autorità indipendenti e le società dalle stesse amministrazioni controllate, un limite per le spese destinate al parco autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi, pari al 50 per cento della spesa sostenuta a tali fini nel 2011.

L'utilizzo delle autovetture di servizio e di rappresentanza assegnate in uso esclusivo viene quindi concesso per le sole esigenze di servizio del titolare, prevedendo altresì che la nuova disciplina sia considerata valutabile ai fini della responsabilità amministrativa e disciplinare dei dirigenti.

Il **comma 2** in particolare, pone un **limite** pari al **50 per cento dei costi sostenuti nel 2011** per le spese destinate all'**acquisto, manutenzione, noleggio ed esercizio di autovetture**, nonché per l'acquisto di **buoni taxi**; tale soglia è derogabile, solo nel 2013 e soltanto in ragione della sussistenza di contratti pluriennali già in essere.

Il limite di spesa si applica alle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) nell'elenco di cui all'articolo 1, comma 2, della legge di contabilità n. 196/09; alle autorità indipendenti, ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob), e alle società dalle stesse amministrazioni controllate.

Non si applica invece al Corpo nazionale dei vigili del fuoco; ai servizi istituzionali di tutela dell'ordine e della sicurezza; ai servizi istituzionali svolti nell'area tecnico-operativa della difesa.

Nel corso dell'esame al **Senato** è stato **esteso il novero dei soggetti cui non si applica il predetto limite**, includendovi anche le autovetture utilizzate dall'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, nonché quelle utilizzate per i servizi sociali e sanitari svolti per garantire i livelli essenziali di assistenza.

I **contratti di locazione o noleggio** in essere possono essere **ceduti**, anche senza l'assenso del contraente privato, alle **Forze di polizia**, con il trasferimento delle relative risorse finanziarie sino alla scadenza del relativo contratto.

Si prevede, infine, la **revoca delle gare** espletate (da **Consip S.p.A.**) nel 2012 per la prestazione del **servizio di noleggio a lungo termine** di autoveicoli, nonché per la fornitura in **acquisto di berline** medie con cilindrata non superiore a 1.600 cc per le Pubbliche Amministrazioni..

Il **comma 3**, stabilisce il principio che l'**uso esclusivo dell'autovettura** possa aversi esclusivamente con riferimento alle **esigenze di servizio del solo titolare**, fermi restando i **limiti** per l'utilizzo delle autovetture di servizio e di rappresentanza da parte delle PPAA già definiti dal **D.P.C.M. 3 agosto 2011**.

L'articolo 4 del citato D.P.C.M., come modificato dall'art. 1, comma 1, lett. b), D.P.C.M. 12 gennaio 2012, prevede, in particolare, che l'uso delle autovetture è concesso limitatamente al periodo di durata dell'incarico e per le sole esigenze di servizio del titolare, ivi compresi gli spostamenti verso e da il luogo di lavoro. Oltre a tali limiti, l'utilizzo delle autovetture di servizio con autista, assegnate in uso non esclusivo, è consentito per i

casi di effettiva necessità legata ad inderogabili ragioni di servizio; sono utilizzati, in alternativa, i mezzi di trasporto pubblico quando, in relazione al percorso ed alle esigenze di servizio, gli stessi garantiscano risparmi per la pubblica amministrazione.

**Il comma 4** dispone, inoltre, la valutabilità ai fini della **responsabilità amministrativa e disciplinare** dei dirigenti dell'inadempimento delle disposizioni sopra menzionate.

L'esigenza di razionalizzare l'uso delle autovetture in dotazione alle amministrazioni pubbliche (le autovetture di Stato o 'auto blu') ha portato, a partire almeno dai primi anni Novanta (art. 21 della legge n. 412 del 1991), all'adozione di diversi provvedimenti in materia, finalizzati prevalentemente al **contenimento delle spese** destinate al **parco macchine delle pubbliche amministrazioni**. A partire dal 2004 la materia è stata disciplinata prevalentemente con provvedimenti di rango legislativo. In materia sono intervenute le leggi finanziarie del 2005, 2006 e 2007, che hanno introdotto discipline restrittive delle spese sostenibili per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture. In seguito, la legge finanziaria del 2008 (art. 2, co. 588 e da 594 a 598 della legge n. 244 del 2007) ha disposto un limite alla cilindrata media delle autovetture di servizio (1600 centimetri cubici) assegnate in uso esclusivo e non esclusivo nell'ambito delle magistrature e di ciascuna amministrazione civile dello Stato, prescrivendo altresì l'adozione, da parte delle PP.AA., di piani triennali per la razionalizzazione dell'uso di diversi beni (telefoni, immobili, ecc.) tra cui anche le autovetture di servizio, attraverso il ricorso, previa verifica di fattibilità, a mezzi alternativi di trasporto, anche cumulativo.

Il decreto-legge n. 78 del 2010 ha previsto ulteriori riduzioni della spesa per le autovetture; contestualmente la **Direttiva n. 6/2010** del Ministro per la Pubblica Amministrazione, emanata nel maggio 2010, ha inteso riprendere tutte le normative precedenti circa gli aventi diritto all'utilizzo (in uso esclusivo e non esclusivo) delle autovetture, coordinando le normative relative alle modalità di acquisizione e gestione delle autovetture, individuando anche misure incentivanti della mobilità collettiva e ridefinendo l'ambito dei destinatari della normativa. La stessa direttiva prevedeva, inoltre, un **censimento nazionale delle auto di rappresentanza e di servizio** nella pubblica amministrazione.

Nella Relazione al Parlamento sullo stato della Pubblica amministrazione, presentata il 19 ottobre 2011 (DOC. XIII, n. 4-ter), sono stati illustrati i risultati della rilevazione svolta tra marzo e giugno 2011 sull'intero **parco delle autovetture in uso** alle amministrazioni pubbliche.

Alla rilevazione erano state invitate a partecipare 8.277 amministrazioni centrali e locali. Di queste rispondevano in 5.095 (ovvero il 61% del totale).

Secondo i dati raccolti ed elaborati da FormezPA, il parco auto delle Pubbliche Amministrazioni risultava composto, al 31 dicembre 2010, da circa **72.000 autovetture** (escluse quelle con targhe speciali e/o dedicate a finalità di sicurezza e vigilanza).

Di queste, 2.000 erano 'blu blu' (di rappresentanza politico-istituzionale a disposizione di autorità e alte cariche dello Stato e delle amministrazioni locali.); 10.000 'blu' (di servizio con autista a disposizione di dirigenti apicali) e circa 59.700 'grigie' (senza autista, a disposizione degli uffici per attività operative).

Dal monitoraggio emergeva che la **spesa di gestione totale** stimata ammontava nel **2010 a circa 350 milioni di euro** (escludendo la spesa per le auto della polizia locale) così ripartita: 30% per ratei e canoni, 51% per consumi e 19% per le spese non ripartibili. La relazione affermava che rispetto all'anno precedente la spesa si era ridotta di circa il 2%.

In base ai risultati della rilevazione è stata inserita nel decreto-legge n. 98 del 2011 una disposizione, contenuta nell'articolo 2, che, ponendo alcuni limiti all'utilizzo delle autovetture di servizio, ha demandato ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di disporre 'modalità e limiti di utilizzo delle autovetture di servizio al fine di ridurre il numero ed il costo. La citata norma ha previsto che la cilindrata delle auto di servizio non possa superare i 1600 cc, con le uniche eccezioni delle auto in dotazione al Capo dello Stato, ai Presidenti del Senato e della Camera dei deputati, al Presidente del Consiglio dei ministri e al Presidente della Corte costituzionale e le auto blindate adibite ai servizi istituzionali di pubblica sicurezza.

Con il **D.P.C.M. 3 agosto 2011** (*Utilizzo delle autovetture di servizio e di rappresentanza da parte delle Pubbliche amministrazioni*), pubblicato nella GU n. 214, del 14 settembre 2011 – richiamato nella norma in esame - sono state dettate disposizioni ai sensi del richiamato articolo 2 del decreto-legge n. 98 del 2011. Esso è stato integrato successivamente dal D.P.C.M. 12 gennaio 2012.

Il decreto è applicabile a tutte le amministrazioni inserite nel conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni individuate dall'ISTAT .

L'articolo 2 del D.P.C.M. 3 agosto 2011 individua i soggetti legittimati all'uso delle autovetture di servizio, riducendo il numero degli aventi diritto rispetto alle disposizioni precedenti<sup>[103]</sup>. L'articolo 4 ribadisce che l'autovettura di servizio può essere utilizzata dall'assegnatario titolare solo per il tempo di durata dell'incarico istituzionale ricoperto, mentre per le auto assegnate in uso non esclusivo è sottolineata la necessità di legarne l'utilizzo ad inderogabili ragioni di servizio, privilegiando, invece, i mezzi pubblici di trasporto ove possano garantire risparmi per l'amministrazione.

L'obiettivo indicato dal citato D.P.C.M. è la riduzione del numero complessivo di autovetture di proprietà e la limitazione degli acquisti, ricorrendo invece a locazione, noleggio, stipula di convenzioni con società di servizio pubblico di taxi.

Sotto il profilo della razionalizzazione della gestione è prevista l'adozione di sistemi di controllo che favoriscano la trasparenza dell'utilizzo delle autovetture, il contenimento dei costi, la fissazione di criteri preventivi per l'impiego delle vetture, la riduzione della cilindrata e di tutte le spese di gestione (polizze assicurative, manutenzione, ecc...).

Il D.P.C.M. del 3 agosto ha istituito, inoltre, un censimento permanente delle autovetture di servizio che coinvolge tutte le amministrazioni pubbliche, ivi comprese le Regioni e gli enti locali, allo scopo di formare un elenco aggiornato delle autovetture di servizio a qualunque titolo possedute o utilizzate, distinte per cilindrata ed anno di immatricolazione, nonché specificazione delle modalità di utilizzo.

## Articolo 5, comma 5

### ***(Restituzione del personale adibito alle mansioni di autista alle P.A. di appartenenza)***

Il **comma 5** prevede, nel quadro della riduzione del parco autovetture, la restituzione del personale già impegnato alle amministrazioni di appartenenza ed il ricollocamento del restante personale in diverso profilo professionale della stessa area funzionale.

Il **comma 5** detta disposizioni sull'impiego del **personale impegnato nel parco autovetture** prevedendo che, a seguito della riduzione del parco autovetture delle amministrazioni, tale personale, ove appartenente ad altre amministrazioni, sia restituito con decorrenza immediata alle amministrazioni di appartenenza. Il restante personale viene ricollocato in diverso profilo professionale della stessa area funzionale, conservando il trattamento economico fondamentale in godimento.

L'esigenza di razionalizzare l'uso delle autovetture in dotazione alle amministrazioni pubbliche ha portato, sin dai primi anni Novanta (cfr. art. 21 della legge n. 412 del 1991, *Disposizioni in materia di finanza pubblica*), all'adozione di diversi provvedimenti in materia, finalizzati prevalentemente al contenimento delle spese destinate al parco macchine delle pubbliche amministrazioni (D.P.C.M. 28 febbraio 1997 e D.P.C.M. 11 aprile 1997).

È, poi, intervenuta la L. 30 dicembre 2004, n. 311 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005*) che all'art. 1, comma 12 stabiliva il divieto di effettuare, negli anni 2005, 2006 e 2007, spese per acquisto, manutenzione, noleggio ed esercizio di autovetture di ammontare superiore, rispettivamente, al 90%, all'80% e al 70% della spesa sostenuta nel 2004; in merito a quanto esposto si ricorda, inoltre, la circolare 21 marzo 2005, n. 11 del Ministero dell'economia e delle finanze recante disposizioni di indirizzo per l'applicazione dell'articolo 1, commi 12, 13 e 14, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 in ordine alla riduzione delle spese per le autovetture (auto blu).

Tali disposizioni sono state successivamente aggiornate ad opera della **legge finanziaria 2006** (art. 1, co. 11, della legge n. 266/2005), la quale ha introdotto una disciplina più restrittiva delle spese sostenibili dalle pubbliche amministrazioni per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, prevedendo che, a decorrere dal 2006, le pubbliche amministrazioni, ad eccezione di quelle operanti per l'ordine e la sicurezza pubblica, non potessero effettuare spese in tale ambito di ammontare superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2004.

La **legge finanziaria 2007** (art. 1, co. 505, della legge n. 296 del 2006) ha, poi, esteso le disposizioni della finanziaria 2006 in materia di limitazione delle spese per auto di servizio a tutte le amministrazioni inserite nel conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni mentre la **legge finanziaria 2008** (art. 2, co. 588 e da 594 a 598 della legge n. 244 del 2007) disponeva, a decorrere dal 2008, un limite alla cilindrata media delle autovetture di servizio (1600 centimetri cubici) assegnate in uso esclusivo e non esclusivo nell'ambito delle magistrature e di ciascuna amministrazione civile dello Stato, precisando che il limite non si applica alle autovetture di vigili del fuoco, forze di polizia e protezione civile. Inoltre, si prescrive l'adozione, da parte delle pubbliche amministrazioni, di piani triennali per la razionalizzazione dell'uso di diversi beni (telefoni, immobili, ecc.) tra cui anche le autovetture di servizio, attraverso il ricorso, previa verifica di fattibilità, a mezzi alternativi di trasporto, anche cumulativo.

Il **decreto-legge n. 78/2010** (*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*) ha, successivamente, previsto una ulteriore riduzione della spesa per le autovetture a disposizione delle amministrazioni dello Stato. E contestualmente la Direttiva n. 6/2010 del Ministro per la Pubblica Amministrazione, emanata nel maggio 2010, ha inteso riprendere tutte le normative precedenti circa gli aventi diritto all'utilizzo (in uso esclusivo e non esclusivo) delle autovetture, coordinando le normative relative alle modalità di acquisizione e gestione delle autovetture, individuando anche misure incentivanti della mobilità collettiva e ridefinendo l'ambito dei destinatari della normativa. La stessa direttiva

prevedeva inoltre un censimento nazionale delle auto di rappresentanza e di servizio nella pubblica amministrazione.

A tal proposito merita segnalare che nella **Relazione al Parlamento sullo stato della Pubblica amministrazione**, presentata il 19 ottobre 2011 (DOC. XIII, n. 4-ter), sono stati illustrati i risultati della rilevazione svolta tra marzo e giugno 2011 sull'intero parco delle autovetture in uso alle amministrazioni pubbliche. Alla rilevazione erano state invitate a partecipare 8.277 amministrazioni centrali e locali. Di queste rispondevano in 5.095 (ovvero il 61% del totale). Secondo i dati raccolti ed elaborati da FormezPA, il parco auto delle Pubbliche Amministrazioni risultava composto, al 31 dicembre 2010, da circa 72.000 autovetture (escluse quelle con targhe speciali e/o dedicate a finalità di sicurezza e vigilanza). Di queste, 2.000 erano 'blu blu' (di rappresentanza politico-istituzionale a disposizione di autorità e alte cariche dello Stato e delle amministrazioni locali.); 10.000 'blu' (di servizio con autista a disposizione di dirigenti apicali) e circa 59.700 'grigie' (senza autista, a disposizione degli uffici per attività operative). Dal monitoraggio emergeva che la spesa di gestione totale stimata ammontava nel 2010 a circa 350 milioni di euro (escludendo la spesa per le auto della polizia locale) così ripartita: 30% per ratei e canoni, 51% per consumi e 19% per le spese non ripartibili. La relazione affermava che rispetto all'anno precedente la spesa si era ridotta di circa il 2%.

In base ai risultati della rilevazione è stata inserita nel **decreto-legge n. 98/2011 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria)** una disposizione, contenuta nell'articolo 2, che, ponendo alcuni limiti all'utilizzo delle autovetture di servizio, ha demandato ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la competenza a disporre modalità e limiti di utilizzo delle autovetture di servizio al fine di ridurre il numero ed il costo. La citata norma ha previsto che la cilindrata delle auto di servizio non possa superare i 1600 cc, con le uniche eccezioni delle auto in dotazione al Capo dello Stato, ai Presidenti del Senato e della Camera dei deputati, al Presidente del Consiglio dei ministri e al Presidente della Corte costituzionale e le auto blindate adibite ai servizi istituzionali di pubblica sicurezza.

Con il **D.P.C.M. 3 agosto 2011 (Utilizzo delle autovetture di servizio e di rappresentanza da parte delle Pubbliche amministrazioni)**, successivamente integrato dal D.P.C.M. 12 gennaio 2012, sono state dettate disposizioni ai sensi del richiamato articolo 2 del decreto-legge n. 98 del 2011. Il decreto è applicabile a tutte le amministrazioni inserite nel conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni individuate dall'ISTAT.

L'articolo 2 del decreto individua i soggetti legittimati all'uso delle autovetture di servizio, riducendo il numero degli aventi diritto rispetto alle disposizioni precedenti. L'articolo 4 ribadisce che l'autovettura di servizio può essere utilizzata dall'assegnatario titolare solo per il tempo di durata dell'incarico istituzionale ricoperto, mentre per le auto assegnate in uso non esclusivo è sottolineata la necessità di legarne l'utilizzo ad inderogabili ragioni di servizio, privilegiando, invece, i mezzi pubblici di trasporto ove possano garantire risparmi per l'amministrazione.

Lo stesso D.P.C.M. ha istituito un censimento permanente delle autovetture di servizio che coinvolge tutte le amministrazioni pubbliche, ivi comprese le Regioni e gli enti locali, allo scopo di formare un elenco aggiornato delle autovetture di servizio a qualunque titolo possedute o utilizzate, distinte per cilindrata ed anno di immatricolazione, nonché specificazione delle modalità di utilizzo.

Da ultimo rileva segnalare che il **TAR Lazio, con ordinanza n. 239 del 10 novembre 2011** emessa a seguito di giudizio promosso con ricorso di Codacons, ha imposto una revisione del D.P.C.M. 3 agosto 2011 in ordine alla limitazione delle auto di servizio laddove non sono state ricomprese le autovetture in dotazione a regioni e enti locali.

## **Articolo 5, comma 6** **(Principio di coordinamento della finanza pubblica)**

Il **comma 6** stabilisce che le disposizioni **dell'articolo 5** costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

Il comma in esame effettua una qualificazione delle disposizioni contenute nell'intero articolo 5, alla luce del riparto costituzionale di competenze garantito dall'art. 117 Cost..

In merito a tale qualificazione giova ricordare la giurisprudenza della Corte costituzionale secondo la quale "per l'individuazione della materia alla quale devono essere ascritte le disposizioni oggetto di censure, non assume rilievo la qualificazione che di esse dà il legislatore, ma occorre fare riferimento all'oggetto ed alla disciplina delle medesime, tenendo conto della loro *ratio* e tralasciandone gli aspetti marginali e riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato (sentenze n. 430 e n. 165 del 2007).

Da ciò consegue che "una disposizione statale di principio, adottata in materia di legislazione concorrente, quale quella del coordinamento della finanza pubblica, può incidere su una o più materie di competenza regionale, anche di tipo residuale, e determinare una, sia pure parziale, compressione degli spazi entro cui possono esercitarsi le competenze legislative e amministrative delle Regioni (*ex multis*, sentenze n. 159 del 2008; n. 181 del 2006 e n. 417 del 2005). In tal caso, il vaglio di costituzionalità dovrà verificare il rispetto del rapporto tra normativa di principio e normativa di dettaglio, che deve essere inteso nel senso che l'una è volta a prescrivere criteri ed obiettivi, mentre all'altra spetta l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi" (citata sentenza n. 181 del 2006).

In proposito, la Corte ha anche affermato che "la specificità delle prescrizioni, di per sé, neppure può escludere il carattere di principio di una norma, qualora essa risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione" (sentenza n. 430 del 2007).

Inoltre, la giurisprudenza costituzionale ha precisato che, nel caso in cui una normativa interferisca con più materie attribuite dalla Costituzione, da un lato, alla potestà legislativa statale e, dall'altro, a quella concorrente o residuale delle Regioni, occorre individuare l'ambito materiale che possa considerarsi nei singoli casi prevalente. E, qualora non sia individuabile un ambito materiale che presenti tali caratteristiche, la suddetta concorrenza di competenze, in assenza di criteri contemplati in Costituzione, giustifica l'applicazione del principio di leale collaborazione (sentenza n. 50 del 2008), il quale deve, in ogni caso, permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie.

Fin dalla sentenza n. 376 del 2003 la Corte costituzionale ha affermato che "il coordinamento finanziario può richiedere, per la sua stessa natura, anche l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo; onde, attesa la specificità della materia, non può ritenersi preclusa alla legge statale la possibilità, nella materia medesima, di prevedere e disciplinare tali poteri, anche in forza dell'art. 118, primo comma, della Costituzione. Il carattere «finalistico» dell'azione di coordinamento esige che al livello centrale si possano collocare non solo la determinazione delle norme fondamentali che reggono la materia, ma altresì i poteri puntuali eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento – che di per sé eccede inevitabilmente, in parte, le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali – possa essere concretamente realizzata".

Della giurisprudenza costituzionale più recente, con la quale sono state scrutinate numerose disposizioni di contenimento della spesa pubblica, risulta che possono essere ritenute **principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica**, ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost., le norme che "si limitino a porre **obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica**, intesi nel senso di un **transitorio contenimento complessivo**, anche se non generale, della spesa corrente e **non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità** per il perseguimento dei suddetti obiettivi" (sentenza n. 148 del 2012; conformi, *ex plurimis*, sentenze n. 232 del 2011 e n. 326 del 2010).

Inoltre, la citata sent. 142/2012 ha rilevato che le **disposizioni costituzionali che sanciscono i principi fondamentali** della solidarietà politica, economica e sociale (art. 2 Cost.), dell'uguaglianza economica e sociale (art. 3, secondo comma, Cost.), dell'unitarietà della Repubblica (art. 5 Cost.), della responsabilità internazionale dello Stato (art. 10 Cost.) dell'appartenenza all'Unione europea (art. 11 Cost.), nonché i principi del concorso di tutti alle spese pubbliche (art. 53 Cost.), di sussidiarietà (art. 118 Cost.), della responsabilità finanziaria (art. 119 Cost.), della tutela dell'unità giuridica ed economica (art. 120 Cost.) e gli «altri doveri espressi dalla Costituzione (artt. 41-47, 52, 54) **“non attribuiscono allo Stato il potere di derogare alle competenze delineate dal Titolo V** della Parte seconda della Costituzione. Al contrario, anche nel caso di **disituazioni eccezionali**, lo Stato è tenuto a **rispettare tale riparto** di competenze ed a trovare rimedi che siano con esso compatibili (ad esempio, mediante l'esercizio, in via di sussidiarietà, di funzioni legislative di spettanza regionale, nei limiti ed alle condizioni più volte indicate da questa Corte). La Costituzione esclude che uno stato di necessità possa legittimare lo Stato ad esercitare funzioni legislative in modo da sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali, previste, in particolare, dall'art. 117 Cost.”.

Con la sentenza n. 193 del 2012, pervenendo a **declaratoria di illegittimità** costituzionale, la Consulta ha osservato che, **l'estensione a tempo indeterminato di misure restrittive** “fa venir meno una delle due condizioni sopra indicate, quella della temporaneità delle restrizioni”, non rilevando l'apposizione di un termine *ad quem* a mezzo di formula priva di riferimenti temporali precisi, “che consente il protrarsi *sine die* di misure, le quali rimarrebbero così solo nominalmente temporanee”.

**Articolo 5, comma 7**  
**(Limite alla spesa per buoni pasto)**

Il **comma 7** limita a **7 euro il valore dei buoni-pasto** per il personale pubblico.

Il **comma 7** pone il limite di **7 euro al valore dei buoni-pasto** per il personale, anche di qualifica dirigenziale, delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, delle Autorità amministrative indipendenti, della Consob, a decorrere dal **1° ottobre 2012**. Da tale data cessano le disposizioni normative e contrattuali più favorevoli.

I **contratti stipulati** dalle amministrazioni pubbliche per l'approvvigionamento dei buoni pasto attribuiti al personale **sono adeguati alla disposizione in esame**, eventualmente prorogandone la durata e fermo restando l'importo contrattuale complessivo previsto.

A decorrere dalla medesima data **1° ottobre 2012** le **università statali** devono riconoscere il buono pasto esclusivamente al **personale contrattualizzato**.

I **risparmi di spesa** costituiscono economie di bilancio e concorrono per gli enti diversi dalle amministrazioni statali al miglioramento dei saldi di bilancio. Tuttavia, tali somme non possono essere utilizzate come risorse per la contrattazione collettiva.

**Articolo 5, comma 8**  
**(Ferie, riposi, permessi)**

Il **comma 8** obbliga alla fruizione di **ferie, riposi e permessi** senza dar luogo in nessun caso alla c.d. "monetizzazione".

Per il personale, anche di qualifica dirigenziale, delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, delle Autorità amministrative indipendenti, della Consob, il **comma 8** impone che le **ferie, i riposi ed i permessi** siano **obbligatoriamente fruiti** senza dar luogo in nessun caso alla corresponsione di trattamenti economici sostitutivi.

Tale disposizione si applica **anche nei casi** di cessazione del rapporto di lavoro per **mobilità, dimissioni, risoluzione, pensionamento** e raggiungimento del **limite di età**, mentre eventuali disposizioni normative e contrattuali più favorevoli cessano di avere applicazione a decorrere dall'entrata in vigore del decreto-legge in esame.

La **corresponsione di siffatti compensi diviene illegittima**, tale da comportare il recupero della somma e la responsabilità amministrativa e disciplinare del dirigente responsabile.

**Articolo 5, comma 9**  
***(Divieto consulenze a ex dipendenti in quiescenza)***

Il **comma 9** vieta alle pubbliche amministrazioni di attribuire incarichi di studio e consulenza a soggetti in quiescenza già appartenenti ai ruoli, che abbiano svolto nell'ultimo anno di servizio funzioni e attività corrispondenti.

Il **comma 9** pone una **incompatibilità** sull'affidamento di consulenze, stabilendo il **divieto dell'attribuzione di incarichi di studio e consulenza** a soggetti in quiescenza già appartenente ai ruoli, i quali abbiano svolto funzioni e attività corrispondenti nell'ultimo anno di servizio.

Le amministrazioni interessate sono le medesime indicate ai commi 7 ed 8 (del provvedimento in esame), a cui si aggiunge il riferimento alle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2 del D.Lgs. n. 165/2001 [\[104\]](#).

**Articolo 5, commi 10 e 10-bis**  
**(Razionalizzazione dei servizi di pagamento delle retribuzioni dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche)**

Il **comma 10** è volto a conseguire economie attraverso la razionalizzazione dei servizi di pagamento delle retribuzioni dei dipendenti della PA., prevedendo a tal fine per le amministrazioni pubbliche l'**obbligo**, a decorrere dal 1° ottobre 2012, o di **stipulare la convenzione per l'acquisizione dei servizi dal Ministero dell'economia e delle finanze**, ovvero, in alternativa, di **utilizzare i parametri di prezzo e di qualità** definiti in apposito decreto ministeriale per l'acquisizione dei medesimi servizi sul mercato di riferimento. Si dispone, inoltre, l'**obbligo di rinegoziazione dei contratti** in essere relativi ai servizi di pagamento degli stipendi, al fine determinare una **riduzione del costo** del servizio di almeno il **15 per cento**.

Il comma **10-bis**, aggiunto nel corso dell'esame al Senato, dispone che le conseguenze previste per il mancato ricorso alle convenzioni-quadro Consip S.p.A. ovvero alle convenzioni con il Ministero dell'economia e delle finanze – ossia la nullità degli atti e dei contratti posti in essere in violazione delle disposizioni sui parametri di prezzo e qualità e i riflessi sul piano disciplinare e della responsabilità erariale, non trovino applicazione alle procedure di approvvigionamento già attivate alla data di entrata in vigore del decreto-legge.

In particolare, il **comma 10**, attraverso una serie di novelle all'art. 11 del decreto-legge n. 98 del 2011<sup>[105]</sup>, prevede, alla **lettera a)**, un **obbligo** (anziché una facoltà, com'era nella previsione dell'articolo 11, comma 9 del citato decreto-legge n. 98/ 2011) di **avvalersi delle procedure informatiche** e dei servizi del **Ministero dell'economia e delle finanze** per il pagamento delle retribuzioni del personale dipendente (il cd. **cedolino**).

L'obbligo vale per **tutte le amministrazioni** pubbliche di cui all'articolo 1 del decreto legislativo n. 165 del 2001. Viene meno dunque l'esclusione (che era disposta dall'articolo 1, comma 446, della legge n. 296 del 2006) delle **Forze armate**, le quali sono peraltro esentate dal pagamento del contributo al Ministero dell'economia e delle finanze, dovuto quale corrispettivo del servizio.

L'obbligo sopra detto può esser derogato dalla singola amministrazione solo qualora essa, nel ricorrere ad altro contraente, fruisca di **condizioni di qualità e di prezzo non svantaggiose**. Diversamente, gli atti e i contratti posti in essere in violazione sono nulli, costituiscono illecito disciplinare e determinano responsabilità erariale.

Seconda la relazione tecnica, il costo di questo servizio, se acquistato presso il Ministero dell'economia anziché sul mercato, è di quattro-sei volte inferiore (come costo unitario per cedolino emesso).

Se si considera che sono circa 1.750.000 i dipendenti pubblici non "gestiti" da quel Ministero (a fronte di 1.346.667 che lo sono: ma tra questi non vi sono i dipendenti civili della Difesa né i dipendenti di Polizia e Guardia di finanza), si avrebbe un risparmio complessivo stimabile a regime (ossia sopraggiunta la scadenza dei contratti in essere) in 210 milioni di euro. Tali risparmi potrebbero aumentare, qualora l'erogazione del servizio da parte del Ministero dell'economia si ampliasse anche ad altri profili, quali la rilevazione delle presenze. E risultano ancor maggiori, qualora si computino non solo i costi esterni ma quelli interni, conseguenti all'impiego di personale per attività connesse ai servizi stipendiali.

Per contenere i costi esterni interviene la **lettera b)** comma in esame, che aggiunge tre nuovi commi all'art. 11 del predetto d.l. n. 98 del 2011).

Il primo, il comma *9-bis*, dispone una **rinegoziazione dei contratti** in essere relativi ai **servizi di pagamento degli stipendi**. Tale rinegoziazione deve portare una **riduzione del costo del servizio di almeno il 15 per cento**.

La relazione illustrativa evidenzia come tale disposizione contribuisca al contenimento della spesa per i contratti già stipulati, sebbene non imponga il rispetto dei parametri di prezzo/qualità previsti dal decreto. Il mancato assoggettamento al sistema di *benchmark* dei contratti in essere è stata determinata, in base alla relazione, dall'esigenza di evitare di incidere in modo profondo e dirompente rispetto al mercato di riferimento, nonché di salvaguardare il principio generale e fondamentale di un ordinamento giuridico della stabilità dei rapporti commerciali (giuridici) in essere.

Il secondo comma, il *9-ter*, prevede che il **Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi** (istituito dal decreto-legge n. 52 del 2012 convertito, con modificazioni, dalla legge 6 luglio 2012, n. 94 ) possa individuare e obbligare all'utilizzo dei servizi di pagamento degli stipendi gestito dal Ministero dell'economia, le **Regioni** e le **strutture sanitarie regionali** assoggettate a **piano di rientro dei deficit sanitari**.

La relazione illustrativa evidenzia come tale disposizione rappresenti un modo per rafforzare il meccanismo di *benchmark* attraverso l'obbligo di adesione ai servizi del MEF nel caso di regioni che hanno sfiorato il piano per la salute e: sono state assoggettate al piano di rientro.

Il terzo comma *9-quater*, aggiunto nel corso dell'esame al **Senato**, dispone che **qualora non si ricorra alle convenzioni-quadro** stipulate da Consip S.p.A, di cui all'articolo 1, comma 449, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, ovvero alle **convenzioni con il Ministero dell'economia e delle finanze, gli atti e i contratti** posti in essere in **violazione** delle disposizioni sui **parametri di prezzo e qualità** sono **nulli**, costituiscono **illecito disciplinare** e determinano **responsabilità erariale**.

Il successivo **comma 10-bis**, aggiunto nel corso dell'esame al **Senato**, dispone che questa ultima previsione non si applica alle procedure di approvvigionamento già attivate alla data di entrata in vigore del decreto-legge.

**Articolo 5, comma 10-ter**  
**(Trattamento economico di docenti e ricercatori universitari**  
**rientrati nei ruoli)**

Il **comma 10-ter**, introdotto durante l'esame al Senato, dispone in materia di trattamento economico dei professori e ricercatori universitari rientrati nei ruoli dopo aver espletato un servizio in altro ente.

In particolare, il **comma 10-ter**, novellando l'art. 8, co. 5, della L. 370/1999, dispone che al **professore o ricercatore universitario rientrato nei ruoli** è corrisposto il **trattamento economico dell'omologo di pari anzianità**, non potendo egli conservare il trattamento economico complessivo goduto nell'incarico svolto in precedenza.

Sancisce, pertanto, l'illegittimità dell'attribuzione di assegni *ad personam* e la responsabilità amministrativa di chi delibera l'erogazione.

Il testo vigente dell'**art. 8, co. 5**, della **L. 370/1999** dispone, invece, che nei casi in cui la normativa consente al personale assunto o rientrato nei ruoli dei professori e ricercatori universitari di conservare l'importo corrispondente alla differenza tra il trattamento economico complessivo goduto nel servizio o nell'incarico svolto precedentemente e quello attribuito al professore o ricercatore universitario di pari anzianità, tale importo è attribuito come assegno *ad personam*, da riassorbire per effetto sia della progressione economica e dell'assegno aggiuntivo di cui agli artt. 36, 38 e 39 del D.P.R. 382/1980, sia di ogni altro incremento retributivo attribuito al personale docente e ricercatore delle università.

Con riferimento alle fattispecie di collocamento fuori ruolo cui fa riferimento il testo vigente, si ricorda, a titolo di esempio, che l'**art. 17, ottavo, nono e decimo comma**, dello stesso D.P.R. 382/1980 prevede che i professori che assumano l'insegnamento o siano chiamati a svolgere attività scientifica nelle Università dei Paesi della Comunità europea, ovvero presso i centri o le istituzioni internazionali di ricerca, possono essere soggetti, in quanto compatibile, alla normativa, se più favorevole, che disciplina l'attività dei docenti o ricercatori di quelle istituzioni. In tali casi i professori possono essere collocati fuori ruolo con decreto del Ministro della pubblica istruzione, di concerto con il Ministro del tesoro e degli affari esteri che disciplinerà anche il regime giuridico ed economico del periodo di attività all'estero. In ogni caso, il docente ha diritto a riassumere il proprio ufficio all'atto della cessazione del rapporto con l'Università o l'ente estero o internazionale.

## **Articolo 5, commi 11-11-sexies (Valutazione dei dipendenti pubblici)**

**I commi da 11 a 11-sexies, modificati al Senato, dettano una disciplina transitoria in materia di valutazione del dipendenti pubblici**, nelle more dei rinnovi contrattuali, ai fini dell'attribuzione del trattamento accessorio collegato alla *performance*.

Il **comma 11, modificato durante l'esame al Senato<sup>[106]</sup>**, prevede che nelle more dei rinnovi contrattuali, di cui all'articolo 6 del D.Lgs. 141/2011, e in attesa dell'applicazione di quanto previsto all'articolo 19 del D.Lgs. 150/2009 le amministrazioni, ai fini dell'attribuzione del trattamento accessorio collegato alla performance individuale sulla base di criteri di selettività e riconoscimento del merito, **valutano la performance del personale dirigenziale** in relazione:

- al raggiungimento degli **obiettivi individuali** e relativi all'unità organizzativa di diretta responsabilità, nonché al contributo assicurato alla **performance complessiva dell'amministrazione**; tali obiettivi, predeterminati all'atto del conferimento dell'incarico dirigenziale, devono essere specifici, misurabili, ripetibili, ragionevolmente realizzabili e collegati a precise scadenze temporali (**lettera a**);
- ai **comportamenti organizzativi** posti in essere e alla capacità di valutazione differenziata dei propri collaboratori, tenuto conto delle diverse *performance* degli stessi (**lettera b**);

Si ricorda che l'**articolo 18 del D.Lgs. 150/2009<sup>[107]</sup>** prevede l'impegno delle amministrazioni pubbliche a promuovere il merito e il miglioramento della *performance* organizzativa e individuale anche utilizzando sistemi premianti selettivi, secondo logiche meritocratiche, nonché valorizzando i dipendenti che conseguono le migliori performance attraverso l'attribuzione selettiva di incentivi sia economici sia di carriera.

Viene fatto divieto di distribuire in maniera indifferenziata o sulla base di automatismi di incentivi e premi collegati alla performance in assenza delle verifiche e attestazioni sui sistemi di misurazione e valutazione predisposti sulla base del decreto 150/2009.

Il successivo **articolo 19 del D.Lgs. n. 150/2009** prevede che in ogni amministrazione, l'Organismo indipendente compili una graduatoria delle valutazioni individuali del personale dirigenziale, distinto per livello generale e non, e del personale non dirigenziale. In ogni graduatoria il personale è distribuito in differenti livelli di performance in modo che:

- il 25 per cento viene collocato nella fascia di merito alta, alla quale corrisponde l'attribuzione del cinquanta per cento delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla performance individuale;
- il 50 per cento è collocato nella fascia di merito intermedia, alla quale corrisponde l'attribuzione del cinquanta per cento delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla performance individuale;
- il restante 25 per cento è collocato nella fascia di merito bassa, alla quale non corrisponde l'attribuzione di alcun trattamento accessorio collegato alla performance individuale.

L'**articolo 6 del D.Lgs. 141/2011<sup>[108]</sup>** prevede che la differenziazione retributiva in fasce prevista dagli articoli 19, commi 2 e 3 e 31, comma 2 del D.Lgs. 150/2009, si applica a partire dalla tornata di contrattazione collettiva successiva a quella relativa al quadriennio 2006-2009.

A tal fine, nelle more dei predetti rinnovi contrattuali, possono essere utilizzate le eventuali economie aggiuntive<sup>[109]</sup> destinate all'erogazione dei premi dall'articolo 16, comma 5 del D.L. 98/2011, nell'importo massimo del 50%, per la contrattazione integrativa, di cui il 50% destinato alla erogazione dei trattamenti accessori collegato alla *performance* individuale di cui all'articolo 19 del D.Lgs. 150/2009.

La restante quota è versata annualmente dagli enti e dalle amministrazioni dotate di autonomia finanziaria ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato. Tale disposizione non si applica agli enti territoriali e agli enti, di competenza regionale o delle province autonome di Trento e di Bolzano, del Servizio sanitario nazionale.

Le suddette eventuali economie aggiuntive sono utilizzabili solo se a consuntivo è accertato, con riferimento a ciascun esercizio, dalle amministrazioni interessate, il raggiungimento degli obiettivi fissati per ciascuna delle singole voci di spesa previste nei piani di razionalizzazione e i conseguenti risparmi.

I risparmi devono essere certificati, ai sensi della normativa vigente, dai competenti organi di controllo.

Per la Presidenza del Consiglio dei ministri e i ministeri la verifica viene effettuata dalla Ragioneria generale dello Stato, per il tramite, rispettivamente, dell'UBRRAC (Ufficio del bilancio e per il riscontro di regolarità amministrativo-contabile) e degli uffici centrali di bilancio e dal Dipartimento della funzione pubblica.

Per gli stessi fini di cui al comma 11, la misurazione e valutazione della **performance individuale del personale**, secondo il successivo **comma 11-bis**, è effettuata dal dirigente in relazione:

- al raggiungimento di specifici obiettivi di gruppo o individuali (**lettera a**);
- al contributo assicurato alla performance dell'unità organizzativa di appartenenza e ai comportamenti organizzativi dimostrati (**lettera b**).

Nella valutazione della performance individuale **non sono considerati** i periodi di **congedo di maternità, di paternità e parentale (comma 11-ter)**.

Inoltre, ciascuna **amministrazione monitora** annualmente, con il supporto dell'Organismo Indipendente di Valutazione, l'impatto della valutazione in termini di **miglioramento della performance e sviluppo del personale**, al fine di migliorare i sistemi di misurazione e valutazione in uso (**comma 11-quater**).

Ai dirigenti e ai dipendenti (con qualifica non dirigenziale) **più meritevoli** in esito alla valutazione effettuata, comunque **non inferiori al 10 per cento** della rispettiva totalità dei dipendenti oggetto della valutazione, secondo i criteri descritti ai commi 11 e 11-bis, è attribuito un **trattamento accessorio maggiorato** di un importo compreso **tra il 10 e il 30 per cento** del trattamento accessorio medio attribuito ai dipendenti appartenenti alle stesse categorie. Tale attribuzione avviene secondo le modalità previste all'articolo 7 del D.Lgs. 150/2009 e nei limiti delle risorse disponibili ai sensi dell'articolo 6, comma 1, del D.Lgs. 141/2011.

Si precisa che tale disposizione si applica ai dirigenti con riferimento alla **retribuzione di risultato (comma 11-quinques)**.

L'articolo 7 del D.Lgs. 150/2009 ha introdotto il **sistema di misurazione e valutazione della performance**, organizzativa e individuale, dove si indicano i soggetti coinvolti e le procedure seguite.

La funzione di misurazione e valutazione delle performance è svolta:

- dagli Organismi indipendenti di valutazione della performance competenti a svolgere tale funzione in ciascuna struttura amministrativa nel suo complesso, nonché alla proposta di valutazione annuale dei dirigenti di vertice (lettera a);
- dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (lettera b);
- dai dirigenti di ciascuna amministrazione (lettera c).

Secondo le direttive adottate dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, il sistema di misurazione e valutazione individua:

- le fasi, i tempi, le modalità, i soggetti e le responsabilità del processo di misurazione e valutazione della performance, in conformità alle disposizioni del decreto n. 150/2009;

- le procedure di conciliazione sull'applicazione del sistema di misurazione e valutazione della performance;
- le modalità di raccordo e di integrazione con i sistemi di controllo esistenti e con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio.

Infine, il **11-sexies** impone alle amministrazioni di rendere nota **l'entità del premio** mediamente conseguibile dal personale dirigenziale e non dirigenziale e di **pubblicare sui propri siti istituzionali** i dati sulla **distribuzione del trattamento accessorio**, in forma aggregata, al fine di dare conto del **livello di selettività** utilizzato nella distribuzione dei premi e degli incentivi.

## **Articolo 5, comma 12 (Funzionamento CIVIT)**

Il **comma 12** destina risorse finanziarie per il finanziamento di **progetti sperimentali innovativi** della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (**CIVIT**).

Il **comma 12**, attraverso l'inserimento di una disposizione alla legge 15/2009[110], destina al funzionamento della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (**CIVIT**) le risorse disponibili in bilancio per il finanziamento di progetti sperimentali innovativi.

Secondo la **relazione illustrativa**, la finalità della norma in esame è quella di consentire la prosecuzione delle attività della Commissione stessa in considerazione delle riduzioni delle risorse disponibili in Bilancio recentemente intervenute in relazione al contenimento delle spese di personale.

La **Commissione per la valutazione e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT)**, istituita dall'articolo 13 del D.Lgs. 150/2009, ha il compito di indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio delle funzioni di valutazione, di garantire la trasparenza dei sistemi di valutazione e di assicurare la comparabilità e la visibilità degli indici di andamento gestionale. La Commissione opera in posizione di indipendenza di giudizio e di valutazione e in piena autonomia, in collaborazione con il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri ed il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato con il Ministero dell'economia e delle finanze, nonché in raccordo con altri enti o istituzioni pubbliche. Della attività svolta informa annualmente il Ministro per l'attuazione del programma di Governo.

L'organo consta di 5 componenti nominati per un periodo di 6 anni confermati una volta. La procedura di nomina prevede una deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione di concerto con il Ministro per l'attuazione del programma di Governo, previo parere favorevole delle Commissioni parlamentari competenti espresso a maggioranza dei due terzi dei componenti.

Riguardo ai compiti di coordinamento, supporto e monitoraggio, la Commissione ha il potere di proposta in ordine alle direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri sugli *standard* di qualità dei servizi pubblici, le carte dei servizi e la misurazione della qualità dei servizi, mentre per i servizi erogati dalle regioni e dagli enti locali tale proposta è formulata in sede di Conferenza unificata di cui al D.Lgs. 281/1997[111]. Inoltre, la disciplina del raccordo tra le attività della Commissione e quelle delle esistenti Agenzie di valutazione viene rimessa a uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottati su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con i Ministri competenti.

Inoltre, la Commissione indirizza, coordina e sovrintende all'esercizio delle funzioni di valutazione da parte degli Organismi indipendente di valutazione della *performance* di cui all'articolo 14 del D.Lgs. 150/2009[112] e delle altre Agenzie di valutazione; a tale fine:

Presso la Commissione è istituita una Sezione per l'integrità nelle amministrazioni pubbliche, avente il compito di promuovere la diffusione della legalità, della trasparenza e della cultura dell'integrità nelle amministrazioni pubbliche.

## **Articolo 5, comma 13** **(Soppressione della vice-dirigenza nella P.A.)**

Il **comma 13** abroga l'istituto della **vice-dirigenza** nell'amministrazione pubblica.

Il **comma 13** abroga l'articolo 17-*bis* del D.Lgs. 165/2001 che disciplinava l'istituto della **vicedirigenza** nell'amministrazione pubblica.

L'articolo 17-*bis* del D.Lgs. 165/2001 affida alla contrattazione collettiva del comparto Ministeri la disciplina dell'istituzione di un'apposita area contrattuale riservata alla vicedirigenza nella quale è inquadrato il personale con i seguenti requisiti:

- sia in possesso di diploma di laurea;
- appartenga alle posizioni C2 e C3;
- abbia maturato complessivamente cinque anni di anzianità nelle posizioni C2 e C3 o nelle corrispondenti qualifiche VIII e IX del precedente ordinamento.

In sede di prima applicazione è stato inquadrato nella nuova area contrattuale anche il personale non laureato che, in possesso degli altri requisiti richiesti, sia risultato vincitore di procedure concorsuali per l'accesso alla ex carriera direttiva anche speciale. E' previsto che i dirigenti possano delegare ai vice dirigenti parte delle loro competenze senza alcun limite - né temporale, né di oggetto, né formale – alla delega di funzioni.

Le disposizioni sulla vicedirigenza si applicano, ove compatibili, al personale dipendente dalle altre amministrazioni pubbliche (diverse dai ministeri) appartenente a posizioni equivalenti alle posizioni C2 e C3 del comparto Ministeri. L'equivalenza delle posizioni è definita con decreto del ministro per la funzione pubblica, di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze.

Sono espressamente fatte salve le competenze delle regioni e degli enti locali, secondo quanto stabilito dall'art. 27 del D.Lgs. 165/2001.

**Articolo 5, comma 14**  
**(Riduzione dei compensi ai componenti**  
**degli organi delle Autorità portuali)**

Il **comma 14** incrementa di un ulteriore 5 per cento, a decorrere dal 1° gennaio 2013, la riduzione del compenso dei componenti gli organi delle Autorità portuali già prevista, nella misura del 10 per cento, dal decreto-legge n. 78/2010.

Il **comma 14 dell'articolo 5** incrementa di un ulteriore 5 per cento, a decorrere dal 1° gennaio 2013, la riduzione del compenso dei componenti gli organi delle Autorità portuali già prevista, nella misura del 10 per cento, dal decreto-legge n. 78/2010.

Si ricorda che l'articolo 6, comma 3, del decreto-legge n. 78/2010<sup>[113]</sup> ha stabilito che a decorrere dal 1° gennaio 2011 le indennità, i compensi, i gettoni, le retribuzioni o le altre utilità comunque denominate, corrisposti dalle pubbliche amministrazioni, incluse le autorità indipendenti, ai componenti di organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazione e organi collegiali comunque denominati ed ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo, sono automaticamente ridotte del 10 per cento rispetto agli importi risultanti alla data del 30 aprile 2010. Inoltre, sino al 31 dicembre 2013, gli emolumenti di cui al presente comma non potranno superare gli importi risultanti alla data del 30 aprile 2010, come ridotti dal medesimo art. 6 comma 3<sup>[114]</sup>.

La disposizione in commento stabilisce ora, mantenendo ferma la riduzione del 10 per cento operata con il decreto-legge n. 78/2010, un'ulteriore riduzione, per gli organi delle Autorità portuali, del 5 per cento a decorrere dal 1° gennaio 2013.

*In tal modo, per il periodo dal 1° gennaio al 31 dicembre 2013, i compensi in questione non potranno superare l'importo alla data del 30 aprile 2010 ridotto di un complessivo 15 per cento; tuttavia, venendo meno al 31 dicembre 2013 il vincolo per i compensi previsto dal decreto-legge n. 78/2010 di non superare l'importo al 30 aprile 2010 ridotto del 10 per cento, sembra intendersi che dal 1° gennaio 2014 il vincolo di riduzione potrebbe ridursi al 5 per cento.*

La disposizione precisa che l'ulteriore riduzione ha effetti nei confronti dei presidenti, dei comitati portuali e dei collegi dei revisori dei conti, composti anche da dipendenti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

*Al riguardo, si segnala che l'ulteriore riduzione non sembra interessare i segretari generali delle Autorità portuali (cfr. infra) che invece dovevano ritenersi ricompresi nell'ambito di applicazione del decreto-legge n. 78/2010.*

Le Autorità portuali sono state istituite dalla legge n. 84/1994, la quale ha riordinato la legislazione portuale in precedenza disciplinata dal Codice della navigazione, in particolare sopprimendo il regime monopolistico di cui beneficiavano le compagnie portuali (per le imprese di carico-scarico le imprese armatoriali erano obbligate ad avvalersi delle maestranze facenti capo a tali compagnie). Si è conseguentemente previsto l'obbligo di trasformazione delle compagnie portuali in società o in cooperative ed è stata quindi affermata la **separazione tra funzioni di programmazione e controllo, affidate ad un soggetto pubblico, le Autorità portuali, e le funzioni di gestione del traffico e dei terminali affidate alle società e cooperative sopra richiamate**. Le imprese che esercitano attività portuali devono essere

autorizzate da parte delle Autorità portuali. Le aree portuali possono essere utilizzate da più imprese autorizzate oppure essere assegnate in concessione ad una specifica impresa[115]. In base all'articolo 6, della legge n. 84/1994 le **Autorità portuali** sono soggetti di diritto pubblico e sono istituite nei porti di Ancona, Bari, Brindisi, Cagliari, Catania, Civitavecchia, Genova, La Spezia, Livorno, Manfredonia, Marina di Carrara, Messina, Napoli, Palermo, Ravenna, Savona, Taranto, Trieste e Venezia. Successivamente sono state istituite le Autorità portuali di Augusta, Gioia Tauro, Olbia, Piombino, Salerno. Il successivo articolo 7 definisce come organi delle Autorità il presidente; il comitato portuale; il segretario generale ed il collegio dei revisori dei conti. L'articolo 8 prevede che il **Presidente** dell'Autorità portuale sia nominato con una procedura che coinvolge il Ministro competente e gli enti territoriali, nonché le Camere di commercio, interessati[116].

Il **Comitato portuale** (art. 9) è composto dal presidente dell'autorità portuale, che lo presiede; dal comandante del porto sede dell'autorità portuale; da un dirigente dei servizi doganali della circoscrizione doganale competente; da un dirigente del competente ufficio speciale del genio civile per le opere marittime; dal presidente della giunta regionale; dal presidente della provincia; dal sindaco del comune o dei comuni in cui è ubicato il porto, dal presidente della camera di commercio competente; da sei rappresentanti dei lavoratori e dei soggetti economici (armatori, industriali, imprese ferroviarie presenti) coinvolti nella gestione del porto. Il Comitato approva il piano regolatore portuale e il piano operativo triennale, il bilancio preventivo e il conto consuntivo e le concessioni per l'esercizio di attività portuali.

Il **segretario generale** (art. 10) dell'Autorità portuale è nominato dal Comitato portuale su proposta del presidente ed assunto con contratto di diritto privato di durata quadriennale rinnovabile una sola volta, è preposto alla segreteria tecnico-operativa e provvede agli adempimenti necessari al funzionamento dell'autorità portuale, tra i quali rientra anche la predisposizione del piano regolatore portuale

Il **Collegio dei revisori dei conti** (art. 11) è composto da tre membri effettivi e tre supplenti, nominati con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione, nell'ambito degli iscritti all'albo dei revisori ufficiali dei conti. Il Collegio provvede al riscontro degli atti di gestione, accerta la regolare tenuta dei libri e delle scritture contabili ed effettua trimestralmente le verifiche di cassa.

Un progetto di legge di riforma complessiva della legislazione portuale italiana è attualmente all'esame in sede referente della 8ª Commissione del Senato (Testo unificato AA. SS. 143-263-754-2403).

In proposito, si segnala in fine che il rapporto *Elementi per una revisione della spesa pubblica* presentato, nell'ambito della c.d. *Spending Review*, dal Ministro per i rapporti con il Parlamento lo scorso 30 aprile prospetta la necessità della riduzione del numero e della riqualificazione delle Autorità portuali, rilevando anche l'opportunità di una riflessione "sull'incremento degli spazi di autonomia ed iniziativa imprenditoriale delle più importanti autorità portuali nella prospettiva di consentire l'"autofinanziamento degli investimenti".

**Articolo 5, comma 14-bis**  
**(Disposizioni in materia di Banca d'Italia)**

Il comma **14-bis dell'articolo 5**, introdotto durante l'esame del provvedimento al Senato, prevede che la Banca d'Italia tenga conto, nel proprio ordinamento, dei principi in materia di **riduzione della spesa** recati dal provvedimento in esame.

Si ricorda che l'assetto funzionale e di *governance* della Banca d'Italia si basa su fonti articolate e di diverso livello: normativa comunitaria, che regola l'attività del Sistema europeo di banche centrali (SEBC); le principali disposizioni bancarie e finanziarie attinenti ai poteri di vigilanza e altre norme che disciplinano i rapporti con il Ministero dell'Economia e delle finanze e con le altre autorità, sul proprio Statuto.

I compiti svolti nell'ambito dell'Eurosistema, (tra cui il concorso alle decisioni di politica monetaria) sono svolte ai sensi del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea e dello Statuto del Sistema Europeo delle Banche Centrali.

A livello nazionale, un riferimento indiretto alle funzioni della Banca d'Italia si può rinvenire nell'articolo 47, primo comma, della Costituzione, che sancisce la tutela del risparmio. Le principali fonti normative che riguardano funzioni e organizzazione dell'Istituto sono il D.Lgs. 1° settembre 1993, n. 385 (cosiddetto Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, **TUB**); il D.Lgs. 24 febbraio 1998, n. 58 (cosiddetto Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, **TUF**); il D.Lgs. **10 marzo 1998, n. 43**, che adegua l'ordinamento nazionale alle disposizioni del Trattato CE in materia di politica monetaria e Sistema europeo delle banche centrali; la **legge 28 dicembre 2005, n. 262**, recante disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari; il **Decreto legislativo 29 dicembre 2006, n. 303**, recante norme di coordinamento del TUB e del TUF con la legge 28 dicembre 2005, n. 262.

Lo Statuto della Banca d'Italia è stato approvato con Decreto del Presidente della Repubblica 12 dicembre 2006.

In particolare, l'**articolo 18 dello Statuto** affida al Consiglio superiore della Banca d'Italia l'amministrazione generale nonché la vigilanza sull'andamento della gestione e il controllo interno della Banca.

In conformità alle disposizioni legislative e regolamentari nonché nel rispetto dello statuto del SEBC e delle disposizioni stabilite dalla Banca centrale europea (BCE), il Consiglio:

1. esamina ed approva, su proposta del Direttorio, il progetto di bilancio e ne delibera la presentazione al Collegio sindacale e all'assemblea dei partecipanti per la definitiva approvazione. Sentito il Collegio sindacale, delibera i dividendi da corrispondere ai partecipanti;
2. approva il bilancio annuale di previsione degli impegni di spesa;
3. autorizza i contratti che importano alienazione di immobili per somma superiore a 1 milione di euro e le transazioni, i concordati e le cessioni riguardanti crediti di somme superiori a 200.000 euro, e si pronunzia su tutti quegli altri contratti e sulle azioni giudiziarie che, per la loro importanza, il Governatore ritenga di sottoporre alla sua approvazione;
4. emana i regolamenti interni dell'Istituto;
5. determina la pianta organica del personale, nomina gli impiegati e adotta i provvedimenti per la cessazione dal servizio dei medesimi;
6. approva gli accordi stipulati con le organizzazioni sindacali;
7. adotta le deliberazioni riguardanti l'articolazione territoriale nonché l'assetto organizzativo generale della Banca;
8. nomina e revoca i reggenti presso le sedi e i consiglieri presso le succursali, determinandone il numero e stabilendo quali tra essi debbano assumere l'ufficio di censore;
9. nomina i corrispondenti della Banca all'estero;
10. determina le norme e le condizioni per le operazioni della Banca;
11. fissa il limite annuo per l'eventuale erogazione di somme a scopo di beneficenza o per contributi a iniziative d'interesse pubblico;

12. delibera su tutte le altre materie concernenti l'amministrazione generale della Banca che, non demandate all'assemblea dei partecipanti, il Governatore ritenga di sottoporli.

Il Consiglio viene informato dal Governatore sui fatti rilevanti concernenti l'amministrazione della Banca e in particolare:

- sui contenuti del piano d'istituto;
- sul consuntivo annuale degli impegni di spesa;
- sui risultati degli accertamenti ispettivi interni;
- sugli impieghi delle disponibilità dei fondi, delle riserve statutarie e degli accantonamenti a garanzia del trattamento integrativo di quiescenza del personale.

## **Articolo 6, commi 1-16** **(Rafforzamento della funzione statistica e del monitoraggio dei conti pubblici)**

L'**articolo 6, commi da 1 a 16**, reca disposizioni finalizzate al rafforzamento della funzione statistica e del monitoraggio dei conti pubblici. Si prevede, tra l'altro, che l'obbligo di trasmissione di informazioni alla banca dati delle amministrazioni pubbliche si estenda anche a fondazioni, associazioni e altre unità istituzionali controllate da amministrazioni pubbliche; si estende inoltre alle società a totale partecipazione pubblica il potere ispettivo attribuito al Dipartimento della funzione pubblica ed alla Ragioneria generale dello Stato. Vengono poi ampliate le informazioni ottenibili attraverso le procedure di rappresentazione contabile, disponendo che i Comuni e le Province debbano allegare al rendiconto della gestione una nota informativa contenente la verifica dei crediti e debiti reciproci con le società partecipate e prevedendo l'obbligo, a decorrere dal 1° gennaio 2013, per tutte le Amministrazioni centrali dello Stato, incluse le articolazioni periferiche, di adottare il sistema informativo SICOGE anche ai fini delle scritture di contabilità integrata economico-patrimoniale analitica. Inoltre, allo scopo di migliorare i tempi nella gestione delle risorse relativamente alle spese per somministrazioni, forniture e appalti, si introduce l'obbligo per dirigente responsabile della gestione di predisporre un piano finanziario dei pagamenti in relazione a ciascun impegno assunto sui capitoli di bilancio di propria pertinenza. In relazione a ciò, vengono introdotte nuove disposizioni in materia di flessibilità di bilancio, consentendo di disporre in ciascun stato di previsione della spesa, tra capitoli, variazioni compensative di sola cassa, ed aumentando, rispetto a quanto consentito dalla vigente disciplina contabile, la rimodulabilità delle autorizzazioni di spesa pluriennale.

Più in dettaglio, il **comma 1** stabilisce che le disposizioni (di cui ai commi 587, 588 e 589 dell'articolo 1 della legge n. 296 del 2006<sup>[117]</sup>) in tema di **obbligo di comunicazione** al Dipartimento della funzione pubblica dell'elenco dei consorzi di cui le amministrazioni pubbliche fanno parte e delle società partecipate dalle medesime:

- costituiscono principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica ai fini del rispetto dei parametri stabiliti dal patto di stabilità e crescita dell'Unione europea;
- si applicano anche alle fondazioni, associazioni, Aziende speciali, agenzie, enti strumentali, organismi e altre unità istituzionali non costituite in forma di società o consorzio, controllati da amministrazioni pubbliche statali, regionali e locali indicate nell'elenco ISTAT ai sensi dell'articolo 1, comma 3 della legge 31 dicembre 2009, n. 196<sup>[118]</sup>.

Si ricorda che i commi 587, 588 e 589 dell'articolo 1 della legge n. 296 del 2006 hanno recato disposizioni in materia di pubblicità delle partecipazioni delle amministrazioni pubbliche in società e consorzi.

In particolare il comma 587 ha previsto che entro il 30 aprile di ciascun anno le amministrazioni pubbliche statali, regionali e locali sono tenute a comunicare, in via telematica o su apposito supporto magnetico, al Dipartimento della funzione pubblica l'elenco dei consorzi di cui fanno parte e delle società a totale o parziale partecipazione da parte delle amministrazioni medesime, indicando la ragione sociale, la misura della partecipazione, la durata dell'impegno, l'onere complessivo a qualsiasi titolo gravante per l'anno sul bilancio dell'amministrazione, il numero dei rappresentanti dell'amministrazione negli organi di governo, il trattamento economico complessivo a ciascuno di essi spettante.

Nel caso di mancata o incompleta comunicazione dei dati di cui al comma 587, è vietata (comma 588) l'erogazione di somme a qualsivoglia titolo da parte dell'amministrazione interessata a favore del consorzio o della società, o a favore dei propri rappresentanti negli organi di governo degli stessi.

In caso di inosservanza delle disposizioni di cui ai commi 587 e 588 una cifra pari alle spese da ciascuna amministrazione sostenuta nell'anno viene detratta dai fondi a qualsiasi titolo trasferiti a quella amministrazione dallo Stato nel medesimo anno (comma 589).

Viene altresì specificato che per controllo (ai fini dell'applicazione della norma in esame) si intende la capacità di determinare la politica generale o il programma di una unità istituzionale, se necessario scegliendo gli amministratori o i dirigenti.

La relazione illustrativa precisa che si fa riferimento alla banca dati CONSOC<sup>[119]</sup> gestita dal Dipartimento della funzione pubblica che regola la dichiarazione dell'elenco dei consorzi e delle società a totale o parziale partecipazione da parte delle Amministrazioni Pubbliche.

Il **comma 2** rimanda ad apposito decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito l'Istat, ai fini dell'individuazione delle modalità di effettuazione della trasmissione delle informazioni - ai sensi del comma precedente - rese disponibili alla **banca dati** delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 della legge n. 196 del 2009.

Si ricorda al riguardo che l'articolo 13 della legge di contabilità, al fine di assicurare un efficace controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, prevede che le amministrazioni pubbliche provvedono a inserire in una banca dati unitaria istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze, accessibile all'ISTAT e alle stesse amministrazioni pubbliche secondo modalità da stabilire con appositi decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, l'ISTAT e il Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA), i dati concernenti i bilanci di previsione, le relative variazioni, i conti consuntivi, quelli relativi alle operazioni gestionali, nonché tutte le informazioni necessarie all'attuazione della presente legge.

*Al riguardo non risulta chiaro, in base al disposto del comma 2, se la banca dati CONSOC debba o meno confluire nella più generale banca dati delle amministrazioni pubbliche di cui alla legge n.196/2009.*

Il **comma 3** reca disposizioni in materia di controllo sulle società partecipate. Esso provvede in particolare ad estendere il **potere ispettivo** già attribuito dalla normativa vigente al Dipartimento della funzione pubblica ed al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato nei confronti delle amministrazioni pubbliche **anche alle società a totale partecipazione pubblica**, diretta o indiretta, con riferimento agli obblighi previsti dall'articolo 4, commi 4, 5, 9, 10, e 11 del presente decreto (vedi *infra*).

Si rammenta che l'articolo 14, comma 1, lettera d) della legge di contabilità pubblica n.196/2009 prevede che il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato verifica, tramite i **Servizi ispettivi di finanza pubblica**, la regolarità della gestione amministrativo-contabile delle amministrazioni pubbliche, ad eccezione delle Regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano. In particolare, con riferimento ai Servizi ispettivi di finanza pubblica (I.G.F.) si ricorda che l'attività di verifica amministrativo-contabile da questi svolta è stata recentemente razionalizzata e sistematizzata dal D.Lgs. n. 123/2011, il quale reca norme sul potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa e sul riordino dei controlli di regolarità amministrativo contabile, in attuazione della delega di cui all'articolo 49 della legge 196/2009 citata<sup>[120]</sup>.

Il **comma 4** è volto a disciplinare i **rapporti debitori e creditori tra gli enti locali e le società partecipate**. Viene introdotto pertanto l'obbligo per i Comuni e le province di allegare al rendiconto della gestione una nota informativa contenente la verifica dei crediti e debiti reciproci tra l'ente e le società partecipate.

La predetta nota, da allegare a decorrere dall'esercizio finanziario 2012, deve essere asseverata dai rispettivi organi di revisione; devono essere evidenziate analiticamente eventuali discordanze, fornendone la motivazione. Nel caso di discordanze, il Comune o la provincia devono

adottare i provvedimenti necessari per la riconciliazione delle partite debitorie e creditorie, non oltre il termine dell'esercizio finanziario corrente.

Il **comma 5** stabilisce che le disposizioni "di cui al presente articolo" sono prioritariamente dirette a garantire la puntuale applicazione dei criteri di contabilità nazionale relativi alle **modalità di registrazione degli investimenti fissi lordi**. Secondo tali criteri, precisa il comma, le spese per investimenti devono essere registrate nel momento in cui il bene capitale entra nella disponibilità dell'acquirente (o, per i beni prodotti secondo contratti pluriennali, al momento della consegna dei vari stati di avanzamento dei lavori).

*Premesso che il riferimento effettuato dal comma alle "disposizioni di cui al presente articolo" dovrebbe intendersi, presumibilmente, concernere invece le disposizioni recate dai commi da 5 a 9 dello stesso – che tuttavia riguardano non solo spese per investimenti ma anche di altra natura -, deve rilevarsi come il comma medesimo, che contiene un generico riferimento a criteri di contabilità nazionale, appaia avere un contenuto di natura prevalentemente enunciativa.*

I **commi da 6 a 9** dettano disposizioni volte ad ampliare ed arricchire le informazioni ottenibili attraverso le **procedure di rappresentazione contabile**.

Il **comma 6**, nelle more dell'attuazione delle delega al Governo per la revisione della struttura del bilancio dello Stato prevista dall'articolo 40 della legge n.196/2009, stabilisce per tutte le Amministrazioni centrali dello Stato, incluse le articolazioni periferiche, a decorrere dal 1° gennaio 2013, l'obbligo di adottare il sistema informativo SICOGE (Sistema per la Gestione Integrata della Contabilità Economica e Finanziaria) anche ai fini delle scritture di contabilità integrata economico-patrimoniale analitica<sup>[121]</sup>. La norma prevede inoltre di integrare tali scritture contabili con l'utilizzo delle **funzionalità di ciclo passivo**<sup>[122]</sup> rese disponibili dalla Ragioneria Generale dello Stato per l'acquisto di beni e servizi, ai fini di una loro razionalizzazione.

Dette amministrazioni potranno fruire delle informazioni utili al monitoraggio della propria gestione con le modalità previste dall'articolo 13 della legge di contabilità per la banca dati della amministrazioni pubbliche (**comma 7**).

Come evidenziato dalla Relazione illustrativa, il sistema integrato SICOGE è attualmente già in via di diffusione presso alcune Amministrazioni a cura della Ragioneria Generale dello Stato. L'estensione del sistema integrato a tutte le strutture delle Amministrazioni centrali sarebbe necessaria per assicurare una puntuale rilevazione dei costi nel momento in cui si manifestano e, quindi, il costante controllo degli accadimenti gestionali, permettendo altresì una puntuale programmazione delle risorse. L'adozione di tale sistema, grazie ai criteri di omogeneità e standardizzazione adottati, garantirebbe una completa e significativa conoscenza dell'andamento della gestione sia alle singole Amministrazioni sia agli organi preposti al monitoraggio della finanza pubblica.

Il completamento con il sistema di ciclo passivo - prosegue la Relazione - sarebbe necessario per supportare le Amministrazioni nella pianificazione dei fabbisogni e nella gestione dei contratti e degli ordini di acquisto: l'Amministrazione, a partire dagli ordinativi effettuati, può seguirne lo stato d'avanzamento, la consegna, il collaudo, la presa in carico dei beni e l'erogazione dei servizi. Si otterrebbe pertanto la completa dematerializzazione, l'efficientamento e la trasparenza del processo di gestione degli acquisti.

Il **comma 8** impone alle **pubbliche amministrazioni diverse dallo Stato**, a decorrere dal 2013, di **adeguare i propri sistemi contabili** al fine di garantire le informazioni necessarie all'attuazione delle finalità previste dal precedente comma 5. La norma rinvia peraltro ad un successivo decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, sentito l'ISTAT, per la definizione delle modalità di contabilizzazione degli investimenti per le amministrazioni diverse dallo Stato.

Il **comma 9** prevede infine che - con riferimento alle opere che abbiano avuto rappresentazione nei documenti contabili degli enti fino all'esercizio in corso - vengano definiti con D.P.C.M. i criteri e le modalità di ricognizione e raccolta di informazioni relative alle opere di importo più rilevante. Detto D.P.C.M. - da emanare entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto in esame, su proposta del Ministero dell'economia e delle finanze, sentiti il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e l'Istat - dovrà altresì individuare:

- gli enti interessati alla ricognizione;
- le caratteristiche delle opere rilevate;
- le modalità per l'invio delle informazioni.

*Nel rilevare che le disposizioni dettate dai commi da 6 a 9 prevedono obblighi e procedure per tutte le amministrazioni pubbliche in tema di contenuti e rappresentatività delle strutture e dei sistemi contabili, potrebbe risultare opportuno, per ragioni di coerenza e di sistematicità rispetto alla normativa vigente, prevederne un raccordo e/o una qualche riferibilità anche alla disciplina recentemente intervenuta in tema di armonizzazione dei sistemi contabili delle amministrazioni pubbliche, costituita dal decreto legislativo n.91/2011 per quanto concerne i sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche diverse dagli enti territoriali, nonché dal decreto legislativo n. 118/2011 per gli enti territoriali.*

I **commi da 10 a 16** dispongono la predisposizione di un piano finanziario pluriennale che consenta di **programmare i flussi di cassa** connessi agli impegni di spesa derivanti dalla gestione, nonché, in relazione a ciò, **l'aumento della flessibilità nella gestione di bilancio** sia all'interno di un esercizio, mediante variazioni di cassa compensative tra capitoli, sia tra esercizi successivi, mediante la riscrivibilità in bilancio di stanziamenti annuali non totalmente impegnati alla scadenza dell'esercizio e di rimodulare le autorizzazioni di spesa pluriennale.

Più in dettaglio il **comma 10** prevede l'obbligo per il dirigente responsabile della gestione - in relazione a ciascun impegno assunto sui capitoli di bilancio di propria pertinenza relativo a **spese per somministrazioni, forniture e appalti** - di predisporre, a partire dall'esercizio finanziario 2013, un apposito piano finanziario pluriennale, da aggiornare con cadenza mensile, in base al quale ordinare e pagare le spese.

Va segnalato che una disposizione avente, come quella in esame, la medesima finalità di procedere tempestivamente ai pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni è stata prevista dall'articolo 9 del decreto-legge n.78/2009 (legge n.102/2009), nel quale in capo al dirigente chiamato ad adottare provvedimenti di impegno di spesa è posto l'obbligo del preventivo accertamento della compatibilità del programma dei pagamenti sia con i relativi stanziamenti di bilancio, sia con le regole di finanza pubblica, la cui violazione comporta una responsabilità disciplinare ed amministrativa. La norma prevede, inoltre, che se per ragioni sopravvenute lo stanziamento di bilancio non consente di far fronte all'obbligo contrattuale, l'amministrazione è chiamata ad adottare le opportune iniziative, anche di tipo contabile, amministrativo o contrattuale, per evitare la formazione di debiti pregressi.

La disposizione viene introdotta in **via sperimentale per il triennio 2013-2015**, in attesa del riordino della disciplina della gestione del bilancio dello Stato, di cui alla delega recata dall'articolo 42 della legge di contabilità n.196/2009[123].

In particolare tale articolo prevede al comma 1, lettera c), tra i principi direttivi con cui procedere all'attuazione della delega, che ai fini del rafforzamento del ruolo programmatico del bilancio di cassa, il dirigente responsabile debba predisporre "un apposito piano finanziario che tenga conto della fase temporale di assunzione delle obbligazioni, sulla base del quale ordina e paga le spese".

Il piano finanziario dei pagamenti deve indicare, quali elementi necessari e presupposti del pagamento stesso, in relazione a ciascun impegno (**comma 11**):

- il preciso ammontare del debito;
- l'esatta individuazione della persona del creditore, supportati da titoli e documenti comprovanti il diritto acquisito;
- la data in cui viene a scadenza l'obbligazione.

Secondo quanto riportato dalla relazione illustrativa, l'introduzione del piano finanziario consentirebbe - data l'invarianza dei saldi di cassa di ciascuno stato di previsione - una più agevole programmazione dei pagamenti, avendo lo scopo di contemperare l'accelerazione dei pagamenti dei debiti commerciali contratti dall'Amministrazione con l'utilizzo razionale delle disponibilità di cassa autorizzate a legislazione vigente.

Ai sensi del **comma 12**, sono considerati prioritari quali titoli e documenti comprovanti il diritto acquisito dai creditori:

- i provvedimenti di approvazione degli stati di avanzamento lavori (ove previsti)
- ovvero le fatture regolarmente emesse.

Il **comma 13** prevede che sia le richieste di **reiscrizione in bilancio delle somme corrispondenti a residui passivi** caduti in perenzione sia le richieste di attribuzione delle risorse finanziarie occorrenti per l'estinzione dei debiti formati fuori bilancio, da inoltrare all'amministrazione debitrice tramite il competente Ufficio centrale del bilancio, devono essere **corredate dai titoli** e documenti comprovanti il diritto acquisito dal creditore. Secondo quanto espone la norma, ciò con riguardo ai soli debiti non ancora estinti relativi a **somministrazioni, forniture ed appalti**, ed al fine di consentirne l'esatta imputazione all'esercizio finanziario di **competenza economica**<sup>[124]</sup>, mediante l'individuazione della data di insorgenza dei debiti medesimi.

Detti titoli e documenti vengono prioritariamente individuati, analogamente a quanto stabilito dal comma precedente, nei provvedimenti di approvazione degli stati di avanzamento lavori e nelle fatture regolarmente emesse.

Per quando concerne i dei **residui passivi**, si rammenta che ai sensi dell'articolo 36 del R.D. 2440/1923, come da ultimo modificato dalla legge n.148/2011 ( di conversione del decreto-legge n.138/2011) i residui sia delle spese correnti che di quelle in conto capitale, non pagati (c.d residui propri). entro il secondo esercizio successivo a quello in cui è stato iscritto in bilancio il relativo stanziamento, divengono **perenti**; le somme stanziati per le spese in conto capitale non impegnate (c.d. residui di stanziamento) alla chiusura dell'esercizio finanziario possono essere mantenute in bilancio, quali residui, non oltre l'esercizio successivo a quello cui si riferiscono, salvo che si tratti di stanziamenti riferibili a disposizioni legislative entrate in vigore nell'ultimo quadrimestre dell'esercizio di riferimento, i quali possono essere mantenuti in bilancio fino ai due esercizi successivi. Per entrambi i casi, le somme eliminate a seguito della perenzione possono riprodursi in bilancio negli anni successivi, secondo le regole in proposito dettate dall'articolo 3, comma 39, della L.244/2007.

In relazione a quanto stabilito dal comma 10 circa la predisposizione del piano finanziario, i **commi da 14 a 16** recano nuove disposizioni in materia di **flessibilità di bilancio**.

In particolare, con il **comma 14**, al fine di preordinare nei tempi stabiliti le disponibilità di cassa occorrenti per disporre i pagamenti previsti nel corrente esercizio finanziario e in quello successivo, anche nelle more dell'adozione del piano finanziario di cui al comma 10, si prevede che in ciascun stato di previsione della spesa possano essere disposte, tra capitoli, **variazioni compensative di sola cassa**, fatta eccezione per i pagamenti effettuati mediante l'emissione di ruoli di spesa fissa.

Le variazioni possono essere effettuate solo previa verifica (effettuata dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato) della loro

compatibilità con gli obiettivi programmati di finanza pubblica. Le variazioni debbono essere disposte con decreto del Ministro competente ed essere trasmesse al Parlamento ed alla Corte dei conti.

Per quanto concerne la **flessibilità in sede di gestione del bilancio**, la disciplina vigente è quella prevista all'**articolo 33, comma 4**, della **legge** di contabilità n.196/2009, in cui si prevede che, nel rispetto dei saldi di finanza pubblica, il Ministro dell'economia e delle finanze, con proprio decreto, su proposta dei Ministri competenti, possa adottare variazioni compensative tra le dotazione finanziarie interne a ciascun programma, con riferimento, precisa la norma, alle sole spese per adeguamento al fabbisogno e nell'ambito delle spese rimodulabili. Resta comunque precluso l'utilizzo di stanziamenti di spesa di conto capitale per finanziare spese correnti.

Com'è evidente, il comma 14 in commento, pur nel riferirsi alle variazioni di sola cassa necessarie a consentire i pagamenti nell'ambito del piano finanziario di cui al comma 10 (cioè alle spese per somministrazioni, forniture ed appalti), la cui effettuabilità dovrebbe inoltre operare per il solo triennio 2013-2015, consente tuttavia una **rimodulazione più ampia rispetto a quella consentita dalla vigente normativa contabile**, considerato che, salvo i ruoli di spesa fissa, la stessa sembra potersi riferire a tutte le tipologie di spesa, vale a dire sia corrente che capitale e, sembrerebbe da desumere in assenza di specifica delimitazione, anche di natura non rimodulabile.

*Atteso il carattere sostanzialmente derogatorio della flessibilità gestionale di bilancio dettata dalla norma in esame rispetto alle regole dettate in materia dalla legge n.196/2009, sembrerebbe necessario, per ragioni di sistematicità rispetto alla vigente disciplina contabile, precisare tale circostanza nella norma in commento.*

*Risulterebbe inoltre opportuno escludere espressamente – benché si tratti di un principio di spesa di applicabilità generale - la possibilità di operare nelle variazioni di cassa la destinazione di risorse di parte capitale ad oneri correnti.*

Il **comma 15** introduce un ulteriore elemento di flessibilità del bilancio, prevedendo che le somme stanziare relative ad autorizzazioni di spese pluriennali, **totalmente non impegnate** alla chiusura dell'esercizio, **costituiscono economie di bilancio** e possono essere reiscritte, con la legge di bilancio, nella competenza dell'esercizio successivo a quello terminale della stessa autorizzazione. Restano comunque escluse le somme riferite ad autorizzazioni di spese permanenti ed a fondi da ripartire.

Qualora le somme in parola non risultino impegnate nei tre anni successivi a quello di prima iscrizione in bilancio, si prevede il **definanziamento** della autorizzazione relativa per i corrispondenti importi, dandone apposita evidenza nella nota integrativa al bilancio di previsione.

La relazione illustrativa evidenzia come la disposizione servirebbe a spostare in avanti nel tempo la possibilità di impegnare contabilmente gli stanziamenti di bilancio, avvicinando sostanzialmente tale adempimento alla effettiva scadenza giuridica dell'obbligazione di spesa; verrebbe in tal modo evitata l'assunzione giuridica di impegni volta soltanto a scongiurare il verificarsi di non volute economie di bilancio che, di fatto, sottrarrebbero risorse finanziarie alla realizzazione degli interventi.

In merito al definanziamento della autorizzazione legislativa di spesa, va segnalato come **norme di analogo tenore** siano di volta in volta già state disposte nell'ordinamento, da ultimo [\[125\]](#) con l'articolo 10, comma 7, del decreto-legge n. 98/2011 (legge n. 111/2011) che ha disposto il definanziamento delle autorizzazioni di spesa i cui stanziamenti annuali, iscritti nel bilancio dello Stato relativamente agli esercizi 2008, 2009 e 2010, sulla base delle risultanze del rendiconto generale dello Stato dei relativi esercizi finanziari, risultano non impegnati. Tali autorizzazioni di spesa da defanziare sono individuate, per ciascun Ministero, con decreto del

Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, entro il 30 settembre 2011.

*Va rilevato che, a differenza delle disposizioni recate dai commi da 10 a 14 e 16 dell'articolo 6 in commento, il comma 15 detta una disciplina di carattere generale più ampia di quella recata dalle analoghe norme già in precedenza previste dall'ordinamento: queste ultime infatti, come sopra riassunto, hanno usualmente fatto riferimento alle autorizzazioni di prefissati periodi temporali, mentre tale delimitazione non è prevista dal comma 15. In quanto avente tale ampiezza, potrebbe risultare opportuno prevedere la riferibilità del comma medesimo alla vigente legge di contabilità pubblica ovvero nel regolamento di contabilità generale dello Stato n. 2440/1923.*

Infine, il **comma 16, modificato** nel corso dell'esame al **Senato**, consente, relativamente alle **autorizzazioni di spesa pluriennale**, che con **legge di bilancio** possono essere **rimodulati** negli anni ricompresi nel bilancio pluriennale i relativi **stanziamenti di competenza**, per adeguarli alle corrispondenti **autorizzazioni di cassa determinate in relazione ai pagamenti programmati nel Piano**, ai sensi del comma 10.

Al Senato è stata introdotta la precisazione che la norma in commento opera **in via sperimentale** - per gli esercizi **2013, 2014 e 2015**, in corrispondenza dunque al periodo di operatività del Piano di cui al comma 10.

Infine, è stata altresì introdotta la previsione che delle citate rimodulazioni deve essere assicurata **apposita evidenza** nel documento di bilancio.

*Con riferimento alla norma in esame, si osserva che essa non chiarisce se la rimodulazione riguardi le sole autorizzazioni di spesa pluriennale per somministrazione, forniture ed appalti inserite nel Piano dei pagamenti previsti dal comma 10, ovvero abbia carattere generale ed investa tutte le autorizzazioni pluriennali di spesa del bilancio dello Stato.*

*Si ricorda, al riguardo, che la legge di stabilità già contiene la possibilità di effettuare, nell'apposita tabella E, fermo restando il limite complessivo della spesa autorizzata, rimodulazioni (in termini di competenza e cassa) tra le annualità di autorizzazioni di spesa pluriennale.*

## **Articolo 6, comma 15-bis (Spettanze per i comuni)**

Il **comma 15-bis**, introdotto nel corso dell'iter al Senato, è volto ad **escludere i contributi in conto capitale** assegnati dalla legge direttamente al comune beneficiario **dal calcolo per la riduzione delle spettanze dei comuni**, effettuate, a decorrere dal 2011, in applicazione dell'articolo 14, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, 78.

Si ricorda che il D.L. n. 78/2010, all'articolo 14, comma 1, nel determinare il concorso degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2011-2013, ha espressamente specificato, per le province e i comuni, che il concorso alla manovra dovesse essere garantito attraverso la **riduzione dei trasferimenti erariali ad essi spettanti**, disposta dal comma 2 del medesimo articolo 14, nei medesimi importi.

Di conseguenza, il citato comma 2 ha disposto le seguenti riduzioni dei trasferimenti erariali, da considerarsi strumentali al raggiungimento degli obiettivi previsti dal precedente comma 1:

- per le **province**: riduzione dei trasferimenti erariali, comprensivi della compartecipazione IRPEF, nell'importo di 300 milioni per il 2011 e di 500 milioni a decorrere dal 2012;
- per i **comuni** (con popolazione superiore a 5.000 abitanti): riduzione dei trasferimenti erariali, nell'importo di 1.500 milioni per il 2011 e di 2.500 milioni a decorrere dal 2012.

La norma ha disposto che le riduzioni dei trasferimenti erariali siano ripartite secondo **criteri** e modalità stabiliti **in sede di Conferenza Stato-Città e autonomie locali** e recepiti con **decreto annuale del Ministro dell'interno**, sulla base di principi che tengano conto dei risultati raggiunti dagli enti locali in alcuni ambiti:

- adozione di misure idonee per il raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità;
- bassa incidenza della spesa di personale sul complesso della spesa corrente;
- raggiungimento di adeguati indici di autonomia finanziaria.

Il termine per la deliberazione della Conferenza è fissato al 30 settembre dell'anno precedente. In caso di **mancata deliberazione della Conferenza**, il decreto del Ministro dell'interno è comunque emanato entro i successivi 30 giorni e la riduzione è operata secondo un **criterio proporzionale**.

Per l'anno 2011, le riduzioni dei trasferimenti, effettuate ai sensi della normativa descritta, sono state operate con il **D.M. Interno 9 dicembre 2010**.

Gli importi delle riduzioni da applicare alle spettanze a decorrere dall'anno 2012, in applicazione dell'articolo 14, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, 78 sono stati determinati con i due **decreti del Ministro dell'interno 22 marzo 2012** "Determinazione delle riduzioni di risorse per i comuni con popolazione superiore a 5000 abitanti a decorrere dall'anno 2012" e **13 marzo 2012** "Determinazione delle riduzioni di risorse per le province a decorrere dall'anno 2012".

Il comma in esame autorizza, altresì, il Ministero dell'interno ad apportare, con propri decreti, le occorrenti **variazioni ai citati decreti** ministeriali di attuazione già adottati, al fine di **escludere** dal calcolo, per la determinazione delle suddette riduzioni, **i contributi in conto capitale** che, ai sensi dalla relativa normativa, sono assegnati direttamente al comune beneficiario.

## **Articolo 6, comma 17** **(Fondo svalutazione crediti degli enti locali)**

Il **comma 17** prevede che, a decorrere dall'anno **2012**, nelle more dell'entrata in vigore della disciplina sull'armonizzazione dei bilanci e dei sistemi contabili degli enti territoriali, gli enti locali devono iscrivere nei propri bilanci un **Fondo svalutazione crediti costituito** in misura non inferiore al **25 per cento dei residui attivi**(Titolo I e III – entrata) **con anzianità superiore a 5 anni**.

In particolare, il **comma 17** prevede che, a decorrere **dall'esercizio finanziario 2012** - nelle more dell'entrata in vigore dell'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio di cui al D.Lgs. n. 118 del 2011<sup>[126]</sup>- gli enti locali devono iscrivere nel loro bilancio di previsione un **Fondo svalutazione crediti** non inferiore al **25 per cento dei residui attivi** (Titoli I e III dell'entrata) **con anzianità superiore a 5 anni**.

Si ricorda che il **Fondo svalutazione crediti** è diretto a compensare eventuali minori entrate e salvaguardare, di conseguenza, gli equilibri dei bilanci. Il Fondo svalutazione crediti, precisano i principi contabili vigenti per gli enti locali, ha la funzione di compensare eventuali minori entrate derivanti da crediti divenuti parzialmente o totalmente inesigibili: si tratta di crediti per i quali è certo il titolo giuridico ma è diventata dubbia e diffide la riscossione per condizioni oggettive. Il fondo non va impegnato: esso confluisce a fine esercizio nel risultato di amministrazione quale fondo vincolato. L'applicazione di questa componente del risultato di amministrazione verrà effettuata quando si provvederà a stralciare il credito rilevandone l'inesigibilità. La quantificazione del Fondo nel bilancio va adeguatamente motivata nella relazione revisionale e programmatica.

Inoltre, per ciò che riguarda l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti territoriali disciplinata dal D.Lgs. n. 118/2011, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 2 della legge delega sul federalismo fiscale n. 42/2009, si ricorda che essa, entrerà a regime nel 2014, dopo un periodo di sperimentazione (artt. 36 e 38 del D.Lgs. n. 118/2012).

La **disciplina sulla sperimentazione** e sui criteri di scelta degli enti che vi parteciperanno è dettata in due D.P.C.M. del 28 dicembre 2011.

In tali D.P.C.M., nei principi contabili applicati concernenti la contabilità finanziaria, si dispone che sono accertate per l'intero importo del credito anche le entrate di dubbia e difficile esazione, per le quali non è certa la riscossione integrale, quali le sanzioni amministrative al codice della strada, gli oneri di urbanizzazione, i proventi derivanti dalla lotta all'evasione, ecc.

Per tali crediti è effettuato un accantonamento al **fondo di svalutazione crediti**, vincolando a tal fine una quota dell'avanzo di amministrazione.

A tal fine, è stanziata nel bilancio di previsione una apposita posta contabile, denominata «Accantonamento al fondo svalutazione crediti» il cui ammontare è determinato in considerazione della dimensione degli stanziamenti relativi ai crediti che si prevede si formeranno nell'esercizio, della loro natura e dell'andamento del fenomeno negli ultimi cinque esercizi precedenti (la media del rapporto tra incassi e accertamenti per ciascuna tipologia di entrata).

L'accantonamento al fondo svalutazione crediti non è oggetto di impegno e genera un'economia di bilancio che confluisce nell'avanzo di amministrazione come quota vincolata. In sede di assestamento di bilancio e alla fine dell'esercizio per la redazione del rendiconto, è verificata la congruità del fondo svalutazione crediti complessivamente accantonato nell'avanzo, in considerazione dell'ammontare dei residui attivi degli esercizi precedenti e di quello dell'esercizio in corso.

**L'importo complessivo del fondo svalutazione è calcolato applicando all'ammontare dei residui attivi la media dell'incidenza degli accertamenti non riscossi sui ruoli o sugli altri strumenti coattivi negli ultimi cinque esercizi.**

Possono essere **esclusi dalla base di calcolo** – previo parere motivato dell'organo di revisione - quei **residui attivi** per i quali i responsabili dei servizi competenti abbiano **certificato la perdurante sussistenza** delle ragioni del credito e l'**elevato tasso di riscuotibilità**.

La Relazione tecnica sottolinea che la disposizione sarebbe diretta a garantire una più corretta e prudente rappresentazione delle risultanze contabili degli enti locali e a prevenire eventuali situazioni di instabilità finanziaria. Essa si proporrebbe infatti di neutralizzare l'effetto espansivo della spesa generato dalla presenza in bilancio di residui attivi di parte corrente che, per il fatto di essere iscritti da un lungo periodo di tempo senza aver dato luogo a riscossioni effettive, presenterebbero verosimilmente un basso grado di esigibilità e, confluendo nell'avanzo di amministrazione libero, fornirebbero, una volta applicato l'avanzo stesso, una fittizia copertura finanziaria a spese reali.

Tale fenomeno, nel medio periodo, porta a una progressiva erosione delle disponibilità liquide, cui gli enti solitamente fanno fronte, in un primo tempo, attraverso l'utilizzo per cassa delle somme aventi specifica destinazione (art. 195 del decreto legislativo l. 267/2000); successivamente, una volta esaurita anche questa riserva di liquidità, residua la sola opzione del ricorso all'anticipazione di tesoreria (di cui all'art. 222 del TUEL), la quale, tuttavia, determina un consistente aggravio di interessi passivi.

L'iscrizione di un siffatto fondo svalutazione crediti - prosegue la Relazione - limitando la capacità di spesa fondata sui residui di difficile esigibilità ovvero insussistenti, servirebbe a prevenire situazioni di *deficit* di risorse finanziarie.

*Con riferimento al comma 17 in esame - che in via transitoria fissa specifici criteri per la quantificazione dell'ammontare del Fondo svalutazione crediti nei bilanci degli enti territoriali - si osserva l'opportunità di chiarire se e in che misura tale disciplina incida su quella vigente relativa al calcolo dell'ammontare del medesimo Fondo svalutazione, contenuta nelle norme sperimentali sull'armonizzazione contabile dei bilanci e degli schemi contabili degli enti territoriali.*

## Articolo 6, comma 18

### ***(Proroga dei termini per il pagamento dei crediti connessi a transazioni commerciali per l'acquisizione di servizi e forniture)***

L'articolo 6 al comma 18 reca la **proroga** di una serie di **termini contenuti nel decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 22 maggio 2012**, emanato in attuazione dell'articolo 35, comma 1, lettera b), del decreto-legge n. 1 del 2012, recante disposizioni in ordine al **pagamento dei crediti commerciali** connessi a transazioni commerciali per l'acquisizione di servizi e forniture.

Si tratta del decreto<sup>[127]</sup> recante disposizioni in ordine al **pagamento dei crediti commerciali** connessi a transazioni commerciali per l'acquisizione di servizi e forniture, che dà seguito a quanto previsto dal predetto articolo 35 che, al fine di accelerare il pagamento dei crediti commerciali esistenti alla data di entrata in vigore del decreto (corrispondenti, precisa la norma, a residui passivi del bilancio dello Stato), ha disposto che i crediti suddetti, maturati alla data del 31 dicembre 2011, su richiesta dei soggetti creditori, possono essere estinti anche mediante assegnazione di titoli di Stato nel limite massimo di 2.000 milioni di euro. Le assegnazioni dei titoli non sono computate nei limiti delle emissioni nette dei titoli di Stato.

A tal fine il decreto 22 maggio 2012 stabilisce che i titolari dei crediti suddetti, di ammontare (al netto degli interessi) non inferiore a mille euro, possono chiederne all'Amministrazione statale dovuta al pagamento **l'estinzione mediante assegnazione di titoli di Stato**. A tal fine l'Amministrazione debitrice, verificato che i crediti in questione risultano iscritti nel conto dei residui passivi al 31 dicembre 2011, ovvero costituiscono residui perenti iscritti sul conto del patrimonio, trasmettono la documentazione agli uffici finanziari competenti; su tale base il Ministero dell'economia e delle finanze -Dipartimento del tesoro- procede all'assegnazione ai creditori di speciali Certificati di credito del Tesoro, con decorrenza 1° novembre 2012 e scadenza 1° novembre 2016, con taglio minimo di mille euro e tasso d'interesse fisso pagabile in rate semestrali posticipate

I termini modificati dalla norma in esame sono i seguenti:

- viene differito dal 28 giugno 2012 al 27 luglio 2012 il termine - previsto dall'articolo 1, comma 4, del citato D.M. - entro il quale le imprese titolari di crediti commerciali verso la P.A. sono tenute a presentare al Ministero debitore le domande per l'estinzione dei crediti mediante l'assegnazione di titoli di Stato;
- vengono prorogati dal 31 luglio 2012 al 30 agosto 2012 e dal 31 agosto 2012 al 28 settembre 2012 i termini - di cui all'articolo 3, comma 4, del citato D.M. - per la trasmissione agli Uffici centrali del bilancio delle liste dei crediti da estinguere.;
- viene prorogato dal 28 settembre 2012 al 31 ottobre 2012 il termine - di cui all'articolo 3, comma 5, del citato D.M. - per la trasmissione delle liste suddette al Ministero dell'economia e delle finanze;
- viene prorogato dal 31 ottobre 2012 al 30 novembre 2012 il termine - di cui all'articolo 3, comma 7, del citato D.M. - per la trasmissione dell'elenco dei creditori;
- vengono infine prorogati dal 1° novembre 2012 al 1° dicembre 2012 e dal 1° novembre 2016 al 1° dicembre 2016, i termini - di cui all'articolo 4 del citato D.M. - di decorrenza dei certificati di credito del tesoro assegnati ai creditori.

*In considerazione del fatto che il comma apporta modifiche ad un decreto ministeriale va segnalato che le vigenti regole sulla redazione di testi normativi escludono che si ricorra all'atto*

*legislativo per apportare modifiche ad atti non aventi forza di legge, al fine di evitare che questi ultimi presentino un diverso grado di "resistenza" ad interventi modificativi successivi.*

**Articolo 6, comma 19**  
**(Approvazione di convenzioni per lo svolgimento**  
**di servizi di navigazione marittima)**

Il **comma 19 dell'articolo 6** approva *ex lege* le convenzioni stipulate con i soggetti che si sono aggiudicati i compendi aziendali delle società Tirrenia di navigazione S.p.A. e Siremar-Sicilia regionale marittima S.p.A (competente per i servizi di trasporto marittimo con la Sicilia).

Viene altresì previsto che:

- le convenzioni producono effetti a far data dalla sottoscrizione;
- ogni successiva modificazione ovvero integrazione delle suddette convenzioni è approvata con decreto del Ministro delle infrastrutture e trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e, come previsto in seguito alle modifiche apportate dal Senato, sentite le regioni interessate.

Il **comma 19 dell'articolo 6** approva *ex lege* **convenzioni** stipulate con i soggetti che si sono **aggiudicati i compendi aziendali delle società Tirrenia di navigazione S.p.A. e Siremar-Sicilia regionale marittima S.p.A** (competente per i servizi di trasporto marittimo con la Sicilia).

Viene altresì previsto che:

- le convenzioni producono effetti **a far data dalla sottoscrizione**;
- ogni successiva **modificazione o integrazione** delle suddette convenzioni sia **approvata con decreto** del Ministro delle infrastrutture e trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e, come previsto in seguito alle **modifiche apportate dal Senato, sentite le regioni interessate**.

Le convenzioni sono state stipulate ai sensi dell'articolo 1, comma 5-*bis*, del decreto-legge 125/2010<sup>[128]</sup> che disciplina la dismissione di Tirrenia S.p.a. e della controllata Siremar S.p.a., con la finalità di assicurare gli obiettivi di privatizzazione, garantendo sia la continuità del servizio pubblico di trasporto marittimo, sia la continuità territoriale con le isole. Tenuto conto della già avvenuta ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria delle due società, la richiamata norma ha tra le altre cose fatti salvi i due schemi di Convenzione con tali società, approvati il 10 marzo 2010 con decreto interministeriale, per consentire che le relative convenzioni vengano stipulate dal Ministero con i soggetti che sarebbero risultati aggiudicatari, a seguito della procedure di dismissione. I medesimi schemi sono ora approvati con la disposizione in commento

L'articolo 1, comma 5-*bis* del decreto-legge n. 125/2010 faceva altresì salve le risorse assegnate dall'articolo 19-*ter*, comma 16, lettere a) e b) per garantire la continuità del servizio pubblico di trasporto marittimo e la continuità territoriale con le isole. Come ricorda la relazione illustrativa tali risorse ammontano, per ciascuno degli anni di durata della Convenzione a 72.685.642 euro per la Tirrenia ed a 55.694.895 euro per la Siremar.

In merito alla privatizzazione della Tirrenia e delle società da questa controllate, il Parlamento è intervenuto nel corso della XVI Legislatura con numerose disposizioni, rilevanti ai fini del procedimento di dismissione:

- l'art. 26 del decreto-legge n. 185/2008 (legge n. 2/2009) ha autorizzato la spesa di 65 milioni i euro per gli anni 2009, 2010 e 2011, al fine di attivare le procedure di privatizzazione di Tirrenia e delle sue controllate e consentire la stipula delle nuove convenzioni;

- l'art. 26 del decreto-legge n. 207/2008 (legge n. 14/2009) ha prorogato al 31 dicembre 2009 la durata delle convenzioni in corso con Tirrenia e le sue controllate;
- l'art. 7-sexies, co. 3, del decreto-legge n. 5/2009 (legge n. 33/2009), ha disposto che, a parziale copertura del disavanzo 2008 del Gruppo Tirrenia, possono essere utilizzate le somme (6.615.681 euro) rese disponibili per pagamenti non più dovuti concernenti la sovvenzione degli esercizi precedenti in favore del medesimo Gruppo. La norma consente inoltre che le provvidenze in materia di ammortizzatori sociali, previste nel medesimo provvedimento, possano essere riconosciute anche al personale del Gruppo Tirrenia;
- l'art. 19-ter del decreto-legge n. 135/2009 (legge n. 166/2009) ha previsto il trasferimento a titolo gratuito delle società del Gruppo Tirrenia, Caremar, Saremar e Toremar, rispettivamente alle Regioni Campania, Sardegna e Toscana, e ha stabilito la pubblicazione (entro il 31 dicembre 2009) del bando di gara per la privatizzazione di Tirrenia S.p.A. e Siremar (il bando è stato pubblicato il 23 dicembre 2009). Sono state ulteriormente prorogate, al 30 settembre 2010, le convenzioni in vigore;
- l'art. 1 del decreto-legge n. 103/2010 (legge n. 127/2010), nelle more del completamento della procedura di dismissione di Tirrenia, ha previsto la nomina di un amministratore unico per Tirrenia e per Siremar, cui sono attribuiti poteri di amministrazione ordinaria e straordinaria, destinato a restare in carica fino al 30 settembre 2010, ovvero, se anteriore, fino alla data di dismissione del capitale di Tirrenia (l'amministratore unico è stato nominato il 14 luglio 2010);
- infine, si segnala che l'art. 1 del decreto-legge n. 125/2010 (legge n. 163/2010) ha autorizzato le società del Gruppo Tirrenia, per far fronte ad indifferibili esigenze di cassa, ad utilizzare temporaneamente le risorse di rispettiva spettanza destinate all'ammodernamento e adeguamento della flotta ed ha previsto la possibilità di procedere alla cessione separata delle società Tirrenia e Siremar. Lo stesso D.L. ha disposto la proroga delle convenzioni con Tirrenia fino al termine della procedura di dismissione.

In questo quadro, una prima gara per la cessione di Tirrenia si era conclusa ad agosto del 2010 con l'accettazione dell'offerta presentata da Mediterranea Holding[129], tuttavia, per contrasti insorti successivamente fra le parti, la procedura di privatizzazione è stata dichiarata chiusa senza esito e la Tirrenia è stata posta in amministrazione straordinaria secondo la procedura della legge n. 166/2004 (c.d. legge Marzano). L'Amministratore unico di Tirrenia e Siremar, Giancarlo D'Andrea, designato ai sensi del decreto-legge n. 103/2010, è stato nominato Commissario straordinario. Successivamente sono stati pubblicati nuovi inviti a presentare manifestazioni di interesse per l'acquisizione di Tirrenia S.p.a. e per Siremar.

Alla luce dell'art. 1 del decreto-legge n. 103/2010 sono state quindi avviate **due distinte procedure di privatizzazione per Tirrenia SpA e per la società Siremar**, controllata da Tirrenia e competente per i trasporti marittimi con la Sicilia

La **procedura di privatizzazione di Tirrenia** si è conclusa il **19 luglio 2012** con la **sottoscrizione di una nuova Convenzione tra il Ministero delle infrastrutture e la compagnia di navigazione CIN**, che ha rilevato la Tirrenia (la CIN è controllata dalla società Moby, congiuntamente al Fondo Clessidra). Il contratto di cessione di Tirrenia alla CIN - Compagnia Italiana di Navigazione è stato stipulato il 25 luglio 2011, la CIN è risultata aggiudicataria della procedura di evidenza pubblica, grazie a un'offerta di 200 milioni di euro, a cui si aggiungeranno tre rate da 60 milioni ciascuna da versare all'ottenimento dei contributi pubblici previsti in base alle convenzioni con lo Stato..

La cessione è stata notificata alla Commissione europea per ottenerne l'autorizzazione ai fini del rispetto delle regole di concorrenza nel mercato interno. La Commissione europea, nel gennaio 2012, ha avviato un'indagine per accertare possibili effetti distorsivi della concorrenza che sarebbero potuti derivare dalla privatizzazione. Per evitare censure, la compagine sociale di CIN è stata modificata mediante l'acquisizione da parte di Onorato Partecipazioni S.r.l. delle quote precedentemente detenute da Marininvest S.r.l. e Grimaldi

Compagnia di navigazione S.p.A.. In conseguenza di questa variazione non è stata più necessaria l'autorizzazione della Commissione europea.

**L'operazione è stata infine autorizzata dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato il 21 giugno 2012, con la previsione di alcune condizioni a carico di Tirrenia e dell'operatore Moby (che controlla CIN) relative a.**

- riduzione dei prezzi sulle rotte da e per la Sardegna;
- uscita di Moby dalla rotta Genova-Porto Torres,
- cessazione di Moby dallo svolgimento del trasporto merci sulla rotta Livorno – Cagliari, a fronte dell'eventuale manifestazione di interesse a entrare di un nuovo operatore;
- obbligo di cedere ad altri operatori il 10% della capacità di trasporto passeggeri e merci sulle rotte Civitavecchia - Olbia e Genova – Olbia;
- divieto di mantenere e stipulare accordi di code-sharing con operatori concorrenti, o con soggetti a questi riconducibili, relativamente alle rotte Civitavecchia-Olbia, Genova-Porto Torres e Genova – Olbia.

La Convenzione con la CIN è stata quindi sottoscritta il 19 luglio 2012, recependo anche le indicazioni dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato sopra richiamate e regolamenta i collegamenti che la compagnia CIN dovrà assicurare per i prossimi otto anni.

La procedura di **privatizzazione di Siremar** risulta invece ancora in corso. Nell'ottobre 2011 si è aggiudicata la gara per la cessione la **Compagnie delle isole**, società controllata da Mediterranea Holding SpA, la quale a sua volta vede una significativa partecipazione azionaria della Regione Siciliana, oltre che di altri operatori del settore come Lauro, Isolemar, Acies. L'acquisizione di Siremar da parte della Compagnia delle isole è stata ritenuta non lesiva della concorrenza da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato con provvedimento n. 23023 del 23 novembre 2011, in quanto nelle rotte nelle quali Siremar detiene significative quote di mercato i soci di Mediterranea Holding ed in particolare il gruppo Lauro non risultano attivi.

Tuttavia, la società di navigazione siciliana (composta dalle società Caronte & Tourist e Ustica Lines), che aveva partecipato alla gara, ha richiesto al TAR del Lazio l'annullamento della stessa. In particolare oggetto di contestazione è stata la controgaranzia finanziaria offerta dalla Regione Siciliana alla Compagnie delle Isole, che costituirebbe un aiuto di Stato illegittimo.

Il TAR del Lazio, con ordinanza del 7 luglio 2012, ha sospeso l'esito della gara; il Consiglio di Stato con sentenza del 18 luglio ha tuttavia revocato la sospensiva.

## **Documenti all'esame delle Istituzioni dell'UE** *(a cura dell'Ufficio rapporti con l'Unione Europea)*

La Commissione europea ha avviato **due procedimenti** in relazione alle società partecipate dal gruppo Tirrenia:

- un'indagine in materia di aiuti di Stato, avviata il 5 ottobre 2011, riguardante alcune misure di sostegno pubblico adottate dall'Italia a favore delle società dell'ex Gruppo Tirrenia che gestiscono il servizio di traghetti tra l'Italia continentale e diverse isole.

L'obiettivo dell'indagine è quello di **valutare se la proroga dei contratti di servizio pubblico oltre la fine del 2008 sia conforme alle norme UE in materia di servizi di interesse economico generale**. I contratti riguardano i trasporti marittimi tra l'Italia continentale e la Sicilia, la Sardegna ed altre isole italiane; le società interessate dall'indagine sono **Tirrenia di Navigazione, Caremar, Saremar, Siremar e Toremar**. La Commissione esaminerà, inoltre, se vi sia stato un **ulteriore sostegno concesso alle società del gruppo Tirrenia nel contesto della loro privatizzazione che possa falsare la concorrenza sul mercato**.

- un **parere motivato** (procedura n. 2007/4609) del 21 giugno 2012 per **violazione del regolamento (CEE) n. 3577/92 sul cabotaggio marittimo**.

La Commissione contesta all'Italia di **aver prorogato automaticamente la validità di tre contratti di servizio pubblico** (scaduti nel 2008) a favore delle società di navigazione "**Caremar**" in **Campania**, "**Laziomar**" nel **Lazio**, e "**Saremar**" in **Sardegna**, **senza procedere all'indizione di gare per l'aggiudicazione dei nuovi contratti**. Qualora entro due mesi l'Italia non notifichi le misure adottate per conformarsi al suddetto regolamento, la Commissione potrà adire la Corte di giustizia dell'UE.

## **Articolo 6, comma 20** **(Ambiti territoriali scolastici e revisori dei conti)**

Il **comma 20**, intervenendo con novelle sulla legge 296/2006, pone un tetto al numero degli ambiti territoriali scolastici a decorrere dal 2013 (non più di 2000) e amplia i compiti affidati ai revisori dei conti delle istituzioni scolastiche.

In particolare, la **lettera a)** sostituisce l'ultimo periodo dell'art. 1, co. 616, della L. 296/2006, disponendo che, a decorrere dal 2013, gli ambiti territoriali scolastici sono limitati nel numero a non più di 2.000 e sono comunque composti da almeno quattro istituzioni.

Il testo del periodo vigente fino all'intervento del D.L. in esame disponeva che la minore spesa derivante dalla effettuata riduzione a due (da tre) dei revisori dei conti (nominati, in base al periodo precedente, dal Ministro dell'economia e delle finanze e dal Ministro della pubblica istruzione con riferimento agli ambiti territoriali scolastici[130]) restava a disposizione delle istituzioni scolastiche interessate[131].

Dunque, la sostituzione dello stesso sembrerebbe comportare che la minore spesa derivante dall'ulteriore intervento non resterà più a disposizione delle istituzioni scolastiche interessate.

Al riguardo, la **relazione illustrativa** evidenzia che gli ambiti territoriali scolastici sono stati 2.928 nell'anno scolastico 2010/2011 e che la nuova disposizione consente la riduzione della spesa per i compensi per i revisori dei conti, nonché, eventualmente, di altre spese di funzionamento.

La **relazione tecnica** evidenzia che, in via prudenziale, i risparmi saranno accertati a consuntivo.

*Benché, nel quadro del comma in esame, la ridefinizione del numero degli ambiti territoriali attenga alla nomina dei revisori dei conti, la questione potrebbe essere oggetto di valutazione per la sua connessione con la definizione della rete scolastica, dal punto di vista del rispetto delle competenze legislative costituzionalmente garantite (si vedano, infra, due recenti sentenze della Corte costituzionale).*

Con riferimento agli ambiti territoriali scolastici, si ricorda, innanzitutto, che l'**art. 138, co. 1, lett. c)**, del **D.Lgs. 112/1998** ha delegato alle regioni, fra le altre, la funzione amministrativa relativa alla suddivisione, sulla base anche delle proposte degli enti locali interessati, del territorio regionale in ambiti funzionali al miglioramento dell'offerta formativa.

L'**art. 2 del D.P.R. 233/1998** ha a sua volta disposto che l'autonomia amministrativa, organizzativa, didattica, e di ricerca e progettazione educativa è riconosciuta alle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado che raggiungono dimensioni idonee a garantire l'equilibrio ottimale tra domanda di istruzione e organizzazione dell'offerta formativa. A tal fine sono definiti, in base all'articolo 3 - ossia, in **conferenze provinciali**[132] di organizzazione della rete scolastica, nel rispetto degli indirizzi di programmazione e dei criteri generali, riferiti anche agli ambiti territoriali, preventivamente adottati dalle regioni - **gli ambiti territoriali**, di ampiezza differenziata a seconda del grado di istruzione, nei quali va assicurata la permanenza e la stabilità delle suddette istituzioni, con particolare riguardo alle caratteristiche demografiche, geografiche, economiche, socio-culturali del territorio, nonché alla sua organizzazione politico-amministrativa[133].

Successivamente, l'art. 24 del D.P.R. 81/2009, emanato sulla base dell'art. 64, co. 4, del D.L. 112/2008, ha abrogato l'art. 3 del D.P.R. 233/1998 con decorrenza dall'adozione di un decreto, avente natura regolamentare, del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata, per la definizione dei criteri e dei parametri per il dimensionamento della rete scolastica e per la riorganizzazione dei punti di erogazione del

servizio scolastico, disponendo che, nelle more, si fa riferimento ai parametri già previsti in precedenti decreti (D.D.M.M. 15 marzo 1997, n. 176, e 24 luglio 1998, n. 331), nonché nel citato D.P.R. 233/1999.

Il percorso in Conferenza unificata si è peraltro interrotto, come riferito dal Governo il 6 settembre 2011 in risposta all'interrogazione 4-11383[134], a seguito della **sentenza della Corte costituzionale 200/2009**, che ha confermato l'esclusiva competenza delle regioni in materia di determinazione della rete scolastica, disponendo l'illegittimità costituzionale delle disposizioni recate dalle lett. f-bis) ed f-ter) del co. 4 dell'art. 64 del D.L. 112/2008 e ribadendo che, dunque, tale materia non può formare oggetto di disciplina regolamentare da parte dello Stato.

Nello stesso senso la Corte si è espressa con **sentenza 147/2012**, sancendo l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, co. 4, del D.L. 98/2011 che aveva disposto che, dall'a.s. 2011/2012, le scuole dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado sono aggregate in istituti scolastici comprensivi, con conseguente soppressione delle corrispondenti istituzioni scolastiche autonome e che, per il conseguimento dell'autonomia scolastica, i citati istituti comprensivi devono avere un numero minimo di 1000 alunni, ridotti a 500 per le scuole collocate in piccole isole, comuni montani e aree geografiche con specifiche caratteristiche linguistiche.

A seguito di ciò, la 7<sup>a</sup> Commissione del Senato il 10 luglio 2012 ha approvato la risoluzione Doc. VII-bis, n. 1[135], impegnando il Governo "a rispettare le specificità regionali, stabilendo parametri da considerare come media regionale; in particolare, si sottolinea la necessità di individuare un parametro che consenta di determinare il contingente di dirigenti scolastici da assegnare a ciascuna Regione nell'ambito del quale ciascuna possa compiere le scelte più adatte al proprio territorio. Esso deve essere basato, da un lato, sul numero di alunni di ciascuna Regione e, dall'altro, sull'esigenza di contenimento della spesa pubblica, tenendo in debito conto anche le caratteristiche dei territori, al fine di permettere alle amministrazioni regionali di definire la propria rete scolastica autonomamente, senza dover rispettare un numero di alunni uguale per tutte le scuole, dimensionando queste ultime a seconda delle diverse realtà territoriali. Alla luce della normativa vigente, si suggerisce ad esempio un parametro medio regionale non superiore a 900 alunni".

La **lett. b) aggiunge** nell'art. 1 della L. 296/2006 il **comma 616-bis**, in cui si stabilisce che i revisori dei conti sono tenuti allo svolgimento dei **controlli ispettivi di secondo livello per i fondi europei**, nonché ad ogni altra verifica e controllo richiesti dal MIUR e dal MEF.

In aggiunta ai controlli di primo livello, che supportano i responsabili dei processi (nel caso in esame, i responsabili delle istituzioni scolastiche) per quanto concerne i profili documentali ed il corretto svolgimento delle operazioni di gestione delle risorse ed il livello dei prodotti o dei servizi resi, i controlli di secondo livello sono affidati a soggetti indipendenti (per l'appunto, i revisori) rispetto a quelli di primo livello, al fine di verificare la regolarità delle operazioni effettuate. I fondi europei cui si fa riferimento risultano essere costituiti principalmente dai Programmi Operativi Regionali (POR).

*Poiché le disposizioni sull'attività dei revisori dei conti nelle istituzioni scolastiche sono attualmente recate - come ante evidenziato - da una fonte di rango secondario, costituita dagli articoli 57-60 del D.M. 1 febbraio 2001, n. 44, potrebbe essere opportuno un espresso richiamo a tale provvedimento, eventualmente anche al fine di affidare ad un provvedimento di analogo rango il compito di integrare le prescrizioni del decreto ministeriale medesimo.*

**Articolo 7, commi 1-4**  
**(Contenimento delle spese di funzionamento e soppressione di strutture di missione presso la Presidenza del Consiglio)**

L'**articolo 7**, ai **commi 1-4**, dispone una razionalizzazione della spesa della Presidenza del Consiglio dei ministri mediante una riduzione delle spese di funzionamento e la soppressione di tre strutture di missione.

L'**articolo 7**, al **comma 1**, prevede una serie di interventi volti a realizzare una riduzione delle spese di funzionamento della Presidenza del Consiglio dei ministri.

In primo luogo, alla **lettera a)**, viene stabilita una riduzione delle spese di funzionamento sul bilancio autonomo della Presidenza tali da comportare un **risparmio complessivo pari a 5 milioni di euro per l'anno 2012 e 10 milioni di euro a decorrere dall'anno 2013**. Conseguentemente, l'autorizzazione di spesa di cui al D.Lgs. n.303/1999, come rideterminata dalla tabella C della Legge n.183/2011 (Legge di stabilità 2012), è ridotta di 5 milioni di euro per l'anno 2012 e di 10 milioni di euro a decorrere dall'anno 2013.

Dall'esame della suddetta Tabella C allegata alla legge di stabilità 2012, risulta che gli stanziamenti autorizzati in competenza relativamente alla missione *Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei Ministri*, programma *Presidenza del Consiglio dei Ministri*, voce *Decreto legislativo n. 303 del 1999: ordinamento della Presidenza del consiglio dei ministri, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59* (21.3 – cap. 2115) sono fissati nella misura di 41,5 ml. per l'anno 2012; 48,7 per l'anno 2013 e 53,6 per il 2014.

Di seguito, alla **lettera b)**, si prevedono **ulteriori interventi riduttivi** a carico del medesimo bilancio autonomo **per 20 milioni di euro per l'anno 2012 e 40 milioni di euro a decorrere dall'anno 2013**, con risparmi complessivi a regime di 50 milioni di euro; di questi, 10 milioni sono relativi al contenimento delle spese di funzionamento della Presidenza del Consiglio; 40 milioni sono da riferire al contenimento delle spese delle strutture di missione e delle politiche dei Ministri senza portafoglio e Sottosegretari.

Ai sensi del **comma 2**, le somme disponibili derivanti da quest'ultima riduzione sono versate all'entrata dal bilancio dello Stato onde perseguire un corrispondente effetto di miglioramento sui saldi.

Il bilancio di previsione della Presidenza del Consiglio dei ministri costituisce l'espressione più tipica dell'autonomia organizzativa e finanziaria che è stata disegnata dal legislatore per offrire adeguato supporto tecnico-amministrativo all'esercizio delle funzioni istituzionali del Presidente del Consiglio dei ministri.

Il bilancio di previsione per l'anno 2012 e quello relativo al triennio 2012-2014, risultano redatti tenendo conto degli elementi di novità conseguenti all'introduzione, nel quadro normativo vigente, della nuova legge di contabilità (legge n. 196/2009).

Le risorse da gestire nel bilancio autonomo, per l'esercizio 2012, risultano iscritte in apposite voci dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

Allo stato di previsione del **Ministero dell'economia, Tabella 2, missione 21**, il programma 1.3 *Presidenza del Consiglio dei ministri* reca 411,06 milioni.

I **commi 3 e 4** recano norme in merito alla **soppressione di tre strutture istituite presso la Presidenza del Consiglio** dei Ministri a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto in esame.

Le **strutture di missione**, si ricorda, sono organismi amministrativi di durata determinata e finalizzati all'adempimento di specifici mandati assegnati dal Presidente del Consiglio. Tale tipologia di ufficio è stata introdotta dal D.Lgs. 303/1999, con il quale si è provveduto a riformare l'organizzazione della Presidenza, dotandola di autonomia gestionale e contabile, prevedendo un sistema di strutture interne adatto ai nuovi compiti. Tra queste, le strutture di missione, che possono essere istituite con decreto del Presidente del Consiglio per svolgere compiti particolari; raggiungere risultati determinati; realizzare specifici programmi.

Sempre con D.P.C.M. vengono disciplinate anche le eventuali strutture di supporto alle strutture di missione. Si tratta di organismi caratterizzati da una ampia flessibilità e rapidità di costituzione, utilizzate per diversi scopi[136].

L'art. 7, comma 4, del D.Lgs. n. 303/1999 – come modificato dal comma 155 dell'art. 2 del D.L. n. 262/2006[137]– ha stabilito, come norma di carattere generale, che la **durata** delle strutture di missione non possa essere superiore a quella del Governo che le ha istituite. Successivamente, è intervenuto in materia l'art. 10 del D.L. 59/2008[138], stabilendo che le strutture di missione operanti presso la Presidenza del Consiglio decadono, ove non confermate, decorsi 30 giorni dal giuramento del nuovo Governo.

Presso la Presidenza del Consiglio risultano operanti, comprese quelle interessate dall'intervento soppressivo in commento, **9 strutture di missione** come risulta dalla tabella di seguito riportata:

<b>Strutture di missione operanti presso la P.C.M.</b>	<b>Scadenza</b>
“Segreteria tecnica dell'unità per la semplificazione”	Data di entrata in vigore della legge di conversione D.L. 95/2012 (art. 7)
“Unità tecnica di missione” (per il 150 dell'Unità d'Italia)	31 dicembre 2012
Per le implicazioni economico-finanziarie dei provvedimenti normativi	Scadenza governativa
Progetto opportunità delle regioni in Europa (P.O.R.E.)	Data di entrata in vigore della legge di conversione D.L. 95/2012 (art. 7)
Per il rilancio dell'immagine dell'Italia	Scadenza governativa
Unità tecnica per l' <i>e-government</i> e l'innovazione per lo sviluppo	Data di entrata in vigore della legge di conversione D.L. 95/2012 (art. 7)
Per la cooperazione internazionale e l'integrazione	Cessazione, per qualunque motivo, dall'incarico del Ministro o alla scadenza del mandato del Governo in carica
Per la prevenzione del contenzioso europeo e per la risoluzione delle procedure di infrazione (Ministro per le politiche europee)	Scadenza governativa
Per la spendig review	Scadenza governativa

Si ricorda, altresì, che, nel quadro delle misure adottate con l'obiettivo di contenimento della spesa pubblica, il D.L. 78/2010[139] (art. 3, co. 1) ha previsto a carico del bilancio della Presidenza del Consiglio dei m