

XVI legislatura

A.S. 3284:

"Conversione in legge del decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52, recante disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica"

Maggio 2012
n. 128



servizio del bilancio
del Senato



Servizio del Bilancio

Direttore ...

tel. ...

Segreteria

tel. 5790

Uffici

Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi

dott.ssa Chiara Goretti

tel. 4487

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di entrata

avv. Giuseppe Delreno

tel. 2626

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di spesa

dott. Renato Loiero

tel. 2424

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

INDICE

Capo I Norme organizzative	1
<i>Articolo 1 (Comitato interministeriale per la revisione della spesa pubblica)</i>	<i>1</i>
<i>Articolo 2 (Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi)</i>	<i>2</i>
<i>Articolo 3 (Organizzazione e programma di lavoro)</i>	<i>5</i>
<i>Articolo 4 (Relazione al Parlamento)</i>	<i>7</i>
<i>Articolo 5 (Poteri)</i>	<i>7</i>
<i>Articolo 6 (Requisiti di nomina)</i>	<i>9</i>
Capo II Norme sostanziali	10
<i>Articolo 7 (Parametri di prezzo qualità per l'espletamento delle procedure di acquisto)</i>	<i>10</i>
<i>Articolo 8 (Dati in tema di acquisizioni di beni e servizi)</i>	<i>11</i>
<i>Articolo 9 (Attività della centrale di committenza nazionale attraverso sistema informatico)</i>	<i>12</i>
<i>Articolo 10 (Acquisizioni di beni e servizi relativi ai sistemi informativi automatizzati attraverso il ricorso a centrali di committenza)</i>	<i>13</i>
<i>Articolo 11 (Mercato elettronico della pubblica amministrazione)</i>	<i>14</i>
<i>Articolo 12 (Aggiudicazione di appalti con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa)</i>	<i>14</i>
<i>Articolo 13 (Semplificazione dei contratti di acquisto di beni e servizi)</i>	<i>15</i>
<i>Articolo 14 (Misure in tema di riduzione dei consumi di energia e di efficientamento degli usi finali dell'energia)</i>	<i>17</i>
<i>Articolo 15 (Copertura finanziaria)</i>	<i>18</i>

Capo I
Norme organizzative

Articolo 1

(Comitato interministeriale per la revisione della spesa pubblica)

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

La RT ribadisce che l'articolo si limita a prevedere l'istituzione di un Comitato interministeriale per il riordino della spesa pubblica, e che il dispositivo non comporta nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Al riguardo, posto che la norme dispone l'istituzione di un nuovo Comitato interministeriale a carattere permanente, è chiaro che - alla stregua degli altri organismi analoghi già esistenti (CICR, CIPE, etc.) - ne andrebbe attentamente valutata anche la piena sostenibilità in ordine alle attività di supporto e segreteria aggiuntive che potrebbero imporsi per il suo funzionamento, e che dovrebbero risultare comunque a carico della presidenza del Consiglio dei Ministri, e della relativa dotazione umana e strumentale i cui oneri risultano già scontati negli stanziamenti di spesa previsti a legislazione vigente.

In proposito, pur considerando che la RT esclude espressamente il sostenimento di nuovi o maggiori oneri, va perciò segnalato che il

dispositivo potrebbe essere opportunamente integrato da una specifica clausola di neutralità¹.

Articolo 2

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

Il comma 1 stabilisce che, nell'ambito della razionalizzazione della spesa pubblica ed ai fini di coordinamento della finanza pubblica, di perequazione delle risorse finanziarie e di riduzione della spesa corrente della pubblica amministrazione, garantendo altresì la tutela della concorrenza attraverso la trasparenza ed economicità delle relative procedure, il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro per i rapporti con il Parlamento delegato per il programma di Governo, può nominare un Commissario straordinario, al quale spetta il compito di definire il livello di spesa per acquisti di beni e servizi, per voci di costo, delle amministrazioni pubbliche. Il Commissario svolge anche compiti di supervisione, monitoraggio e coordinamento dell'attività di approvvigionamento di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni, anche in considerazione dei processi di razionalizzazione in atto. Il Commissario collabora, altresì, con il Ministro delegato per il programma di governo per l'attività di revisione della spesa delle pubbliche amministrazioni.

Il comma 2 prevede che tra le amministrazioni pubbliche sono incluse tutte le amministrazioni, autorità, anche indipendenti, organismi, uffici, agenzie o soggetti pubblici comunque denominati e gli enti locali, nonché le società a totale partecipazione pubblica diretta e indiretta e le amministrazioni regionali commissariate per la redazione e l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario.

Il comma 3 esclude dall'ambito di applicazione del presente decreto la Presidenza della Repubblica, il Senato della Repubblica, la Camera dei deputati e la Corte costituzionale.

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

Il comma 5 afferma che per le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano le disposizioni di cui al presente decreto costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica.

¹ La Corte ha rilevato "la necessità di una maggiore attenzione agli aspetti concernenti la copertura amministrativa delle leggi. La relazione tecnica, anche attraverso il contributo delle amministrazioni interessate, dovrebbe, opportunamente, contenere una quantificazione del maggior impegno richiesto ai dipendenti ed una ricognizione dei margini di operatività degli uffici in modo da favorire l'adozione di misure organizzative che consentano il pieno svolgimento dei nuovi compiti, senza pregiudizi o rallentamenti dell'ordinaria attività istituzionale." Cfr. CORTE DEI CONTI, Deliberazione SS.RR. del 2010 recante "Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre - dicembre 2010", pagina 2.

La RT ribadisce che il dispositivo rinvia ad apposito DPCM la definizione della durata e dell'indennità del Commissario, che non può essere superiore al trattamento economico previsto per la figura del dirigente generale presso la Presidenza del Consiglio. Tale trattamento indennitario ammonta a circa 170 mila euro annui. Pertanto l'onere massimo derivante dalla previsione è valutabile in circa 233 mila euro annui lordi compresi gli oneri a carico dello Stato.

Al riguardo, premesso che il dispositivo prevede la possibilità dell'istituzione di un Commissario straordinario preposto alla definizione del livello congruo della spesa per beni e servizi, in termini di costi, nonché con funzioni di collaborazione alla revisione della spesa (*spending review*) delle pubbliche amministrazioni, occorre soffermarsi sia sui profili finanziari direttamente riferibili alla istituzione dell'ufficio del Commissario straordinario, che in merito all'esercizio delle relative funzioni e compiti, per cui la legislazione vigente sembrerebbe già prevedere analoghi istituti.

Quanto al primo profilo, premesso che la copertura finanziaria è indicata all'articolo 14 - a cui si rinvia - e che l'onere annuo previsto è calibrato sul trattamento economico già previsto a l.v. per un dirigente generale della presidenza del Consiglio, andrebbero richiesti quanto ai profili di quantificazione i prospetti di computo della relativa spesa, al lordo degli oneri da sostenere da parte dello Stato, con l'indicazione delle aliquote fiscali contributive considerate per il computo, come tra l'altro previsto espressamente dalla Circolare del Dipartimento della R.G.S. n. 32/2010².

Inoltre, tenuto conto dei compiti e delle funzioni previste dalla norma, nei riflessi in termini di fabbisogni organizzativi e strumentali idonei ad assicurare il funzionamento, rinviando per più puntuali riflessioni all'articolo 5, va tuttavia segnalato che il dispositivo non fornisce indicazioni circa le risorse di cui egli si potrà avvalere per il suo diretto supporto, né indica specifiche clausole di invarianza

Venendo alla seconda gamma di aspetti, giova rammentare preliminarmente che, almeno sino all'abrogazione intervenuta di recente con l'articolo 10, comma 6, del decreto-legge n. 98/2011, l'articolo 8, comma 5, del decreto-legge n. 78/2010, prevedeva che il

² MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Dipartimento della R.G.S., I.G.B., circolare n. 32/2010 recante criteri di redazione delle RT, pagina 13.

Ministero dell'economia e delle finanze, era tenuto a fornire, annualmente, alle amministrazioni statali, i criteri e le indicazioni di riferimento per l'efficientamento della spesa per beni e servizi, sulla base delle informazioni e dei dati forniti dalle Amministrazioni nell'ambito del Piano di razionalizzazione dei consumi intermedi con l'ausilio della Consip S.p.a. e sulla base delle indicazioni dei Nuclei di Analisi e valutazione della spesa. L'articolo 11 del già citato decreto-legge n. 98/2011, ha poi provveduto ad un aggiornamento dell'impianto di norme volte alla realizzazione di risparmi di spesa nel settore degli acquisti e forniture di tutte le PA, ribadendo la centralità del Programma annuale di razionalizzazione degli acquisti, già previsto dalla legge n. 488/1999 per tutte le pubbliche amministrazioni³.

Da ultimo, l'impianto delle norme è stato poi ulteriormente integrato anche ai sensi dell'articolo 29, commi 1 e 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, recante norme per agevolare il rafforzamento delle procedure di razionalizzazione per l'acquisizione dei risparmi sulla spesa per beni e servizi, ad integrazione delle norme già previste a legislazione vigente.

Orbene, per i profili di interesse in questa sede, tenuto conto dell'ambito della generalizzata platea delle pubbliche amministrazioni che vengono assoggettate all'azione del neo istituito ufficio del Commissario straordinario - sia pure al netto delle deroghe ivi previste, per come queste si profilano ai commi 2-5 dell'articolo in esame - e dei previsti compiti di supervisione, monitoraggio e coordinamento delle attività di approvvigionamento, che ricadono sul medesimo nuovo ufficio, potrebbero essere utili dati ed elementi idonei a fornire un quadro in questa sede, sia pure di "massima", dei possibili risparmi di spesa per effetto di questa azione, rispetto alle singole categorie economiche⁴.

In tal senso, proprio considerando il vigente impianto delle procedure di programmazione e controllo, nonché di verifica della congruità della spesa per beni e servizi delle PA, e alla luce della

³ L'impianto della disciplina vigente era già stato indicato dall'articolo 26, comma 3, della legge n. 488/1999, laddove si prevede che le medesime "possono" ricorrere alle convenzioni stipulate da CONSIP Spa, ovvero che comunque siano tenute a considerare i relativi parametri di prezzo-qualità, come limiti massimi, per l'acquisto di beni e servizi comparabili oggetto delle stesse. La medesima norma prevede che l'eventuale stipulazione di un contratti di fornitura in violazione di tale principio costituisca causa di responsabilità amministrativa.

⁴ In proposito, si segnala che il Rapporto sulla *spending review* presentato dal Ministro per i rapporti col Parlamento, indicava in 135,6 mld di euro la spesa "agredibile" . Cfr. Rapporto sulla *spending review*, maggio 2012, pagina 20, sul sito *internet* della Presidenza del consiglio dei ministri.

durata massima di un solo anno prevista per il medesimo (articolo 3, comma 1, lettera a)), sarebbe utile una valutazione in merito ai potenziali risparmi "aggiuntivi" riconducibili all'azione del nuovo organismo, ovvero al rafforzamento di quelli da ritenersi già scontati nei tendenziali di spesa a l.v..

Sul punto, va segnalato che i dati di risparmio al 2010 già trasmessi al Parlamento dal Ministro dell'economia e delle finanze, indicavano in 2,4 mld in ragione d'anno, i risparmi di spesa sino allora realizzati sulla base dell'impianto delle norme di razionalizzazione vigenti, rispetto alla spesa ipotizzabile, sulla base dei volumi transati da CONSIP Spa⁵ ⁶.

Articolo 3

(Organizzazione e programma di lavoro)

Il comma 1 prevede che col decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di nomina del Commissario straordinario si stabiliscono:

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

Il comma 2 afferma che il Commissario presenta entro 15 giorni dalla nomina un programma di lavoro al Comitato interministeriale di cui all'articolo 1, che ne verifica l'attuazione sulla base di relazioni mensili del Commissario.

⁵ SENATO DELLA REPUBBLICA. Relazione del Ministro dell'economia e delle finanze, concernente i risultati ottenuti in materia di razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi per le pubbliche amministrazioni, Doc. CLXV, n. 3, pagina 20.

⁶ In proposito, si segnala che nella premessa alla bozza del D.P.C.M. recante il testo della direttiva ai ministeri per il contenimento della spesa nel secondo semestre 2012, tra cui anche quella per l'acquisizione di beni e servizi, nel cui ambito si inserisce l'iniziativa della nomina del Commissario straordinario di cui al provvedimento in esame, per la durata di un anno, si fa espresso riferimento alla necessità di porre in essere "un intervento volto alla riduzione della spesa pubblica per un importo complessivo di 4,2 miliardi, per l'anno 2012, al quale tutte le amministrazioni pubbliche devono concorrere". Cfr. Bozza testo D.P.C.M. recante "Direttiva volta alla riduzione dei flussi di spesa pubblica e alla riorganizzazione delle attività" sul sito *internet* della presidenza del Consiglio dei Ministri.

La RT si sofferma, in particolare, sulla lettera *c)*, laddove si stabilisce che il DPCM possa prevedere, eventualmente, la nomina di due *sub* commissari, che prestano la propria attività a titolo gratuito, fatto salvo il solo rimborso delle spese effettivamente sostenute nell'ambito degli ordinari stanziamenti della Presidenza del Consiglio dei ministri .

Quanto alla lettera *d)*, riferisce, invece, che ivi si prevede la possibilità che il DPCM individui gli uffici, il personale, ed i mezzi della Presidenza e del Ministero dell'economia e delle finanze, dei quali il Commissario si può avvalere nel rispetto dell'invarianza di spesa.

Al riguardo, premesso che i profili indicati alla lettera *a)* e *b)* risultano già esaminati all'articolo 2, occorre invece soffermarsi sulle norme richiamate alle lettere *d)* ed *e)* dell'articolo in esame.

Innanzitutto, in relazione alla nomina dei due *sub* commissari, posto che ivi si prevede il riconoscimento del solo rimborso spese per l'incarico, appare non di meno evidente che il richiamo, a fini di copertura, agli ordinari stanziamenti di bilancio già previsti dalla l.v. per la Presidenza del consiglio dei ministri, sembrerebbe configurare una modalità di copertura di un nuovo e maggior onere a carico degli ordinari stanziamenti di bilancio.

Sul punto, occorre infatti sottolineare che, almeno ad un primo esame, quelli in questione sarebbero oneri da includere nell'ambito della tipologia dei non rimodulabili ai sensi dell'articolo 21, comma 5, della legge di contabilità, in quanto associabili a diritti soggettivi "perfetti" per cui, a fronte dell'eventuale verificarsi di una incapienza dello stanziamento ordinario di spesa a fronte degli impegni assunti, la normativa contabile vigente consente il ricorso al fondo per spese obbligatorie.

In merito poi alla lettera *d)* del comma 1, si ribadisce nuovamente che la mera affermazione da parte della RT circa l'invarianza delle norme ivi richiamate non costituisce di per sé adeguata garanzia circa l'effettiva neutralità finanziaria, atteso che la legge di contabilità prescrive espressamente all'articolo 17, comma 7, quarto periodo, che tali clausole debbano sempre accompagnarsi alla puntuale illustrazione dei dati e degli elementi idonei a comprovarne l'effettiva sostenibilità.

Articolo 4

(Relazione al Parlamento)

Il comma 1 prevede che il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro da lui delegato riferisca semestralmente al Parlamento sull'attività di razionalizzazione della spesa pubblica di cui al presente decreto.

Il comma 2 afferma che la relazione di cui al comma 1 è trasmessa anche alla Corte dei conti.

La RT afferma che si tratta di disposizioni ordinamentali che non determinano riflessi finanziari.

Al riguardo, considerato il tenore delle norme, non ci sono osservazioni.

Articolo 5

(Poteri)

Il comma 1 stabilisce che il Commissario ha diritto di corrispondere con tutte le pubbliche amministrazioni e con gli enti di diritto pubblico e di chiedere ad essi, oltre a notizie ed informazioni, la collaborazione per l'adempimento delle sue funzioni. In particolare, il Commissario ha il potere di chiedere informazioni e documenti alle singole amministrazioni e alle società di cui all'articolo 2, comma 2, nonché di disporre che vengano svolte, nei confronti delle stesse, ispezioni a cura dell'Ispettorato per la funzione pubblica e del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Le amministrazioni pubbliche e le società a totale partecipazione pubblica che svolgono compiti di centrale di committenza hanno l'obbligo di trasmettere i dati e i documenti richiesti, nonché, comunque, di fornire la più ampia collaborazione al Commissario.

Il comma 2 prevede che fatto salvo quanto previsto dall'articolo 2, comma 4, il Commissario ha il potere di definire, per voci di costo, il livello di spesa per acquisti di beni e servizi da parte delle amministrazioni pubbliche.

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

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

Il comma 5 prevede che su proposta del Commissario, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro da questi delegato o, per le Regioni, il Presidente della Regione interessata possono adottare le seguenti misure:

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

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

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

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

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

La RT riferisce che con l'articolo vengono conferiti al Commissario alcuni poteri di coordinamento e di indirizzo dell'attività di *spending review* con il coinvolgimento delle amministrazioni pubbliche, in particolare, viene attribuito al Commissario il potere di disporre ispezioni, utilizzando allo scopo le strutture del Dipartimento della funzione pubblica e del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato.

In merito, conclude che gli adempimenti posti a carico delle amministrazioni dall'articolo in esame rientrano, comunque, nelle attività istituzionali di valutazione e controllo già previste a legislazione vigente.

Al riguardo, premesso che il dispositivo reca una analitica descrizione delle prerogative dell'ufficio del Commissario straordinario e delle attribuzioni in termini di avvalimento di strutture dell'Amministrazione già esistenti, va sottolineato che esso è però accompagnato al comma 8 da una clausola invarianza.

In proposito, si rammenta nuovamente che l'articolo 17, comma 7, quarto periodo della legge di contabilità prescrive che dette clausole dovrebbero essere sempre accompagnate dalla illustrazione in RT dei dati e degli elementi idonei a certificarne l'effettiva sostenibilità.

Inoltre, ai fini di un primo esame circa i profili d'impatto delle norme sulle procedure di spesa già incardinate negli istituti e termini già previsti dalla legislazione vigente, va segnalato che i poteri

conferiti al Commissario straordinario, con particolare riguardo quelli di definire "i limiti massimi di spesa" (in termini di costi, per beni e servizi) in capo a ciascuna amministrazione - a gestione dell'esercizio già avviata - sembrerebbe porre le condizioni per il sorgere di possibili contenziosi tra le PA ed i propri fornitori, allorché le prime risultino essersi già vincolate ad accordi contrattuali pluriennali in merito alla gamma di specifiche categorie di beni o servizi da fornire. La osservanza delle indicazioni del Commissario straordinario potrebbe, infatti, contrastare con il rispetto dei patti concordati con i fornitori.

Articolo 6 *(Requisiti di nomina)*

L'articolo prevede che il Commissario opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione ed é scelto tra persone provenienti da settori economici dotate di alta e riconosciuta professionalità, di notorie esperienza e capacità.

La RT riferisce che il dispositivo detta i requisiti di nomina del Commissario, da scegliere tra persone provenienti da settori economici dotate di alta e riconosciuta professionalità, di notorie esperienza e capacità.

La disposizione, afferma poi la RT, non ha effetti finanziari.

Al riguardo, non ci sono osservazioni.

Capo II
Norme sostanziali

Articolo 7

(Parametri di prezzo qualità per l'espletamento delle procedure di acquisto)

Il comma 1 prevede che fermo restando quanto previsto dall'articolo 26, comma 3, della legge 23 dicembre 1999, n. 488, quale misura di coordinamento della finanza pubblica, le amministrazioni pubbliche nell'indizione o nell'effettuazione delle proprie procedure di acquisto applicano parametri prezzo-qualità migliorativi di quelli eventualmente individuati in modo specifico nei bandi di gara pubblicati dalla Consip S.p.A. per beni o servizi comparabili.

Il comma 2 riferisce che per i bandi già pubblicati alla data di entrata in vigore del presente decreto, la Consip può pubblicare sul sito *internet* individuato nei bandi medesimi quale profilo del committente i parametri applicabili ai sensi del comma 1.

Il comma 3 stabilisce che le acquisizioni effettuate dalle amministrazioni pubbliche tramite il ricorso ad una centrale di committenza ai sensi dell'articolo 3, comma 34, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, rispettano in ogni caso i parametri del rapporto tra il prezzo e la qualità delle convenzioni stipulate da Consip S.p.A. ai sensi dell'articolo 26, della legge 23 dicembre 1999, n. 488, nonché i parametri di cui al comma 1.

La RT afferma che col dispositivo si introduce un ulteriore riferimento ai parametri prezzo qualità nel caso in cui le pubbliche amministrazioni effettuino autonomamente procedure di acquisto di beni o servizi comparabili con quelli previsti nei bandi di gara pubblicati da Consip S.p.A.

In particolare, la relazione afferma che l'articolo introduce, infatti, l'obbligatorietà del rispetto dei parametri prezzo-qualità come specificamente individuati nei bandi Consip, per le procedure di acquisto delle pubbliche amministrazioni che abbiano ad oggetto beni o servizi comparabili. A tal fine, nei bandi pubblicati da Consip potranno essere indicati i parametri di prezzo-qualità che le pubbliche amministrazioni dovranno tenere in considerazione nella predisposizione e nell'effettuazione delle proprie autonome procedure di acquisto e fermo restando il rispetto dell'articolo 26, comma 3, della legge 23 dicembre 1999, n. 488.

In questo modo si intende ampliare il c.d. *benchmark* delle convenzioni quadro stipulate da Consip S.p.A. quale parametro che le pubbliche amministrazioni sono tenute a rispettare.

Nelle conclusioni la RT riferisce che la disposizione comporta pertanto maggiori risparmi per le amministrazioni che, allo stato, in via prudenziale non sono quantificati.

Al riguardo, richiamandosi alle valutazioni formulate sull'articolo 2, posto che le norme in esame appaiono sostanzialmente analoghe alla disciplina vigente già indicata dall'articolo 26, comma 3, della legge n. 488/1999, laddove é previsto che le medesime debbano ricorrere alle convenzioni stipulate da CONSIP Spa, ovvero che comunque sono tenute a considerare i relativi parametri di prezzo-qualità, come limiti massimi, per l'acquisto di beni e servizi comparabili oggetto delle stesse, potrebbero essere utili ragguagli in merito ai potenziali risparmi conseguibili per effetto della norma in esame, che dovrebbero a rigore presentarsi "aggiuntivi" rispetto a quelli già scontati nei tendenziali riconducibili alla legislazione vigente.

Articolo 8

(Dati in tema di acquisizioni di beni e servizi)

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

Il comma 2 stabilisce che ai fini dell'attività di monitoraggio, analisi e valutazione della spesa pubblica, nonché delle attività strumentali al Programma di razionalizzazione degli acquisti della pubblica amministrazione, l'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture trasmette, con cadenza semestrale, al Ministero dell'economia e delle finanze e, per esso, a Consip S.p.A. i dati di cui al comma 1.

La RT si limita a riferire che il comma 1 prevede, nell'ambito del portale informatico esistente presso l'"Osservatorio dei contratti

relativi a lavori, servizi e forniture", una specifica modalità di aggregazione e ricerca di dati che le Amministrazioni trasmettono al predetto Osservatorio. Il comma 2, inoltre, prevede che quest'ultimo trasmetta, con cadenza semestrale, al Ministero dell'economia e delle finanze e, per esso, a Consip, i dati di cui al presente articolo.

La relazione conclude che non si rilevano, pertanto, effetti finanziari negativi.

Al riguardo, andrebbe confermato che l'adeguamento delle dotazioni informatiche dell'osservatorio nel senso indicato dalla norma indicata al comma 1 sia conseguibile avvalendosi delle sole risorse per esso già previste dalla legislazione vigente.

In merito al comma 2, non ci sono osservazioni.

Articolo 9

(Attività della centrale di committenza nazionale attraverso sistema informatico)

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

La RT riferisce che il dispositivo prevede l'utilizzo del sistema informatico di negoziazione del Ministero dell'economia e delle finanze, a titolo gratuito, da parte di Consip per le attività che svolge quale centrale di committenza per le pubbliche amministrazioni, anche ai sensi dell'art. 29 del decreto-legge n. 201 del 2011.

La norma ha l'obiettivo primario di consentire alle pubbliche amministrazioni la massimizzazione dei vantaggi derivanti dall'avvalersi di Consip in qualità di centrale di committenza, sia nell'ambito del Programma di razionalizzazione degli acquisti per le pubbliche amministrazioni, sia al di fuori di tale ambito, quale a titolo esemplificativo approvvigionamenti di beni e servizi ICT funzionali

allo sviluppo dei sistemi informativi del Ministero dell'economia e delle finanze o effettuazione di procedure di acquisto effettuate ai sensi dell'art. 29 del decreto-legge n. 203/2011.

Conclude che attraverso tale previsione si intendono perseguire obiettivi di risparmio, trasparenza e innovazione nel *procurement* pubblico, facilitando l'utilizzo del sistema informatico di negoziazione del Ministero dell'economia e delle finanze, massimizzandone l'economicità per le pubbliche amministrazioni che vi ricorrono attraverso l'azione di Consip e favorendo il ricorso a modalità telematiche di acquisto in linea con la normativa relativa alla digitalizzazione dell'azione amministrativa.

Al riguardo, premesso che il dispositivo prevede l'estensione a titolo gratuito del sistema informatico di committenza ASP del Ministero dell'economia e delle finanze alle amministrazioni che ne facciano richiesta, giova comunque rammentare che già l'articolo 11, comma 3, del decreto-legge n. 98/2011 prevedeva tale accessibilità. Andrebbe, pertanto, confermato che dal suddetto accesso non derivino oneri aggiuntivi in termini di formazione, ovvero di adeguamento delle dotazioni *hardware e software* per le Amministrazioni, da cui conseguirebbero nuovi oneri.

Articolo 10

(Acquisizioni di beni e servizi relativi ai sistemi informativi automatizzati attraverso il ricorso a centrali di committenza)

L'articolo stabilisce che il parere di cui all'articolo 3, comma 3, del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 177, sia facoltativo per le centrali di committenza e per le amministrazioni che ad esse ricorrono per le acquisizioni di beni e servizi.

La RT afferma che ivi si rende facoltativa l'acquisizione del parere di congruità tecnica-economica, reso da DigitPA ai sensi dell'art. 3, comma 3, del decreto legislativo n. 177 del 2009, per le centrali di committenza e per le amministrazioni centrali che ricorrono a centrali di committenza.

Poi, aggiunge che la disposizione non determina effetti finanziari negativi per la finanza pubblica.

Al riguardo, ivi trattandosi di profilo di mero rilievo ordinamentale, non ci sono osservazioni.

Articolo 11

(Mercato elettronico della pubblica amministrazione)

La norma stabilisce che all'articolo 11, comma 10-*bis*, lettera *b*), del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, laddove sono indicate le eccezioni al termine di almeno 35 giorni dalla chiusura della gara di cui al comma 10, relativo alla stipula del contratto di affidamento delle forniture al termine delle procedure di evidenza pubblica, sono aggiunte in fine, le seguenti parole: "e nel caso di acquisto effettuato attraverso il mercato elettronico della pubblica amministrazione di cui all'articolo 328 del decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207.

La RT riferisce che ivi si tratta di una disposizione a carattere ordinamentale, che elimina l'obbligo di attendere 35 giorni dalla comunicazione di aggiudicazione per la stipula dei contratti relativi agli acquisti effettuati attraverso il mercato elettronico delle pubbliche amministrazioni.

Al riguardo, nulla da osservare.

Articolo 12

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

Il comma 1 stabilisce che al comma 2 dell'articolo 120 del decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207, laddove sono indicate le modalità di scrutinio dell'offerta economicamente più vantaggiosa della Commissione giudicatrice della gara é premesso il seguente periodo: "La commissione apre in seduta pubblica i plichi contenenti le offerte tecniche al fine di procedere alla verifica della presenza dei documenti prodotti."

Il comma 2 prevede che al comma 2 dell'articolo 283 del decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207, recante norme sulla valutazione delle offerte, è premesso il seguente periodo: "La commissione apre in seduta pubblica i plichi contenenti le offerte tecniche al fine di procedere alla verifica della presenza dei documenti prodotti".

Il comma 3 afferma che i commi 1 e 2 si applicano alle procedure di affidamento per le quali non si sia ancora proceduto all'apertura dei plichi contenenti le offerte tecniche alla data di entrata in vigore del presente decreto.

La RT specifica l'articolo contiene le modalità attraverso cui procedere all'apertura dei plichi contenenti le offerte tecniche (cioè, in seduta pubblica) per l'aggiudicazione degli appalti con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Al riguardo, non ci sono osservazioni.

Articolo 13

(Semplificazione dei contratti di acquisto di beni e servizi)

L'articolo prevede che per i contratti relativi agli acquisti di beni e servizi degli enti locali, ove i beni o i servizi da acquistare risultino disponibili mediante strumenti informatici di acquisto, non trova applicazione quanto previsto dall'articolo 40 della legge 8 giugno 1962, n. 604, concernente la ripartizione da parte dei Comuni dei diritti di segreteria (secondo le Tabelle D ed E accluse al provvedimento).

La RT riferisce che, la fine di semplificare le procedure di acquisto di beni e servizi sotto la soglia comunitaria e considerata la possibilità dell'utilizzo, da parte degli enti locali, degli strumenti elettronici di acquisto, ivi compreso il mercato elettronico e le convenzioni-quadro Consip, attraverso il negozio elettronico, la disposizione in esame prevede la non applicazione dei diritti di segreteria nel caso di contratti stipulati in forma amministrativa per i beni e i servizi acquistabili in modalità elettronica.

La RT evidenzia poi che, ai sensi dell'art. 11, comma 13, del decreto legislativo n. 163/2006, ciascun contratto per lavori, forniture di beni e di servizi è stipulato mediante atto pubblico notarile o mediante forma pubblica amministrativa a cura dell'ufficiale rogante dell'amministrazione aggiudicatrice, ovvero mediante scrittura privata, nonché in forma elettronica secondo le norme vigenti per

ciascuna stazione-appaltante. Il codice dell'amministrazione digitale (decreto legislativo n. 82/2005) prescrive, in tal caso, l'utilizzo della firma digitale.

L'art. 40 della legge 8 giugno 1962, n. 60 individua l'entità dei diritti di segreteria dovuti in caso di stipula del contratto in forma pubblica amministrativa (ai sensi dell'articolo 41, comma 4, della legge 11 luglio 1980, n. 312, una quota di tali proventi è attribuita al segretario comunale e provinciale rogante, in misura pari al 75 per cento e fino a un massimo di un tetto dello stipendio in godimento).

Ove sia possibile effettuare un acquisto in forma elettronica, quest'ultima modalità - per sua natura assistita da caratteristiche di trasparenza, affidabilità e garanzia dell'identità - consente all'amministrazione comunale e provinciale di stipulare il relativo contratto senza la forma pubblica amministrativa, pur mantenendo le garanzie sopra indicate.

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

Al riguardo, per i profili di copertura, pur considerando che la norma è chiaramente tesa alla incentivazione all'acquisizione di forniture con modalità informatica da parte degli enti locali - mediante la esclusione dell'applicazione dei diritti di segreteria all'atto della sigla dei relativi contratti - e che da ciò potrebbero derivare risparmi di spesa nell'acquisizione dei beni e servizi, è opportuno rilevare che la suddetta esclusione determina il venir meno di una quota di entrate per gli enti, di cui una parte è a legislazione vigente destinata ai segretari roganti, mentre l'altra affluisce direttamente nelle casse comunali.

Pertanto, alla luce di quanto stabilito dall'articolo 19 della legge di contabilità, andrebbero chiariti i profili finanziari della misura fornendosi valutazioni in merito ai possibili riflessi che ne deriveranno in termini di minori introiti per le casse comunali, pur a fronte dei risparmi potenzialmente connessi alla riduzione delle spese per le forniture attraverso tale modalità.

Articolo 14

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

L'articolo prevede che le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sulla base delle indicazioni fornite dall'Agenzia del demanio, adottano misure finalizzate al contenimento dei consumi di energia e all'efficientamento degli usi finali della stessa, anche attraverso il ricorso ai contratti di servizio energia di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 agosto 1993, n. 412, e al decreto legislativo 30 maggio 2008, n. 115.

La RT riferisce che la disposizione intende favorire il perseguimento degli obiettivi di risparmio energetico di cui alla direttiva 2006/32/CE recepita in Italia dal decreto legislativo n. 115/2008. attraverso l'adozione di idonee misure di gestione, conduzione e manutenzione degli immobili delle pubbliche amministrazioni (comprensivi degli immobili destinati ad uso scolastico), tali da raggiungere un miglioramento dell'efficienza energetica del "sistema edificio/impianto" ed il conseguimento di risparmi energetici, definiti come la quantità di energia risparmiata, determinata attraverso la misurazione puntuale dei consumi. Tali obiettivi risultano perseguibili, tra l'altro, attraverso il ricorso a contratti di servizio energia, così come definiti dal DPR n. 412/93. Il Servizio Energia consiste nell'erogazione di beni e servizi necessari a mantenere le condizioni di *comfort* negli edifici nel rispetto delle vigenti leggi in materia di uso razionale dell'energia, di sicurezza e di salvaguardia dell'ambiente, provvedendo nel contempo al miglioramenti del processo di trasformazione e di utilizzo dell'energia. Così come definito dal D.P.R. n. 412/93, il Servizio energia comporta l'affidamento ad un unico soggetto sia della fornitura del vettore energetico (gasolio, gas, etc.), sia degli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria degli impianti diretti alla riduzione dei consumi energetici. Si evidenzia che il Servizio energia, in quanto caratterizzato dal complesso delle dette attività ad un unico fornitore - in luogo dell'affidamento di una varietà di autonomi e distinti contratti ad una pluralità di fornitori - si basa su uno schema produttivo di rilevanti vantaggi in termini di riduzione delle quantità dei consumi e, dunque, della relativa spesa delle bollette energetiche e

in termini di disponibilità di impianti riqualificati ed energeticamente più efficienti (la cui vita utile è superiore alla durata contrattuale).

Pertanto, conclude la RT, il dispositivo è foriero di risparmi, quantificabili però solo a consuntivo.

Al riguardo, pur tenendo conto del fatto che dal dispositivo in esame dovrebbero derivare maggiori risparmi, non quantificabili, andrebbero comunque acquisiti elementi in merito alle spese energetiche attualmente sostenute dalle pubbliche amministrazioni, nonché valutazioni - sia pure di massima - circa l'impatto che le misure in esame potranno complessivamente avere in termini di minori spese, in ragione annua, per i diversi comparti della PA.

Articolo 15

(Copertura finanziaria)

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

Il comma 2 stabilisce che il Ministero dell'economia e delle finanze é autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

La RT riferisce che il dispositivo prevede la copertura finanziaria dell'onere relativo all'indennità del Commissario, derivante dall'articolo 3, comma 1, lettera *b*), pari a euro 155 mila per l'anno 2012 e a euro 78 mila per l'anno 2013, cui si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui al decreto legislativo n. 303 del 1999, come determinata dalla tabella C della legge 12 novembre 2014, n. 183, relativa al fondo per il funzionamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Al riguardo, premesso che per i profili di quantificazione si rinvia all'esame degli articoli 2-3 del provvedimento in esame, andrebbe solo confermata la disponibilità a valere della disponibilità iscritte nel bilancio 2012/2014 relativamente all'autorizzazione di spesa richiamata dal dispositivo in esame.

Si rammenta, in proposito, che la richiamata dotazione finanziaria annuale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, alla luce di quanto stabilito dall'articolo 11, comma 3, lettera *d*) della legge di contabilità, interessa la sola quota degli stanziamenti corrispondenti a spese rimodulabili, essendo la rimanente parte contenuta nel progetto di bilancio a legislazione vigente.

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico sulla url
<http://www.senato.it/documentazione/bilancio>