



Acquisto e dismissione delle autovetture di servizio o di rappresentanza delle pubbliche amministrazioni

A.C. 3220

Dossier n° 349 - Schede di lettura
7 ottobre 2015

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3220
Titolo:	Disposizioni in materia di acquisto e dismissione delle autovetture di servizio o di rappresentanza delle pubbliche amministrazioni
Iniziativa:	Parlamentare
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	3
Date:	
presentazione:	7 luglio 2015
assegnazione:	30 settembre 2015
Commissione competente :	I Affari costituzionali
Sede:	referente
Pareri previsti:	Commissioni: II Giustizia (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento, per le disposizioni in materia di sanzioni), IV Difesa, V Bilancio, VI Finanze, VIII Ambiente, IX Trasporti, X Attività Produttive, XI Lavoro, XII Affari Sociali e della Commissione parlamentare per le questioni regionali

Contenuto

La proposta di legge C.3220 (Sorial ed altri) interviene in ordine alla riduzione dei costi delle autovetture di servizio e di rappresentanza delle amministrazioni pubbliche (c.d. "auto blu"), con la finalità di **ridurre gli oneri** che ne derivano a carico della finanza pubblica in misura **ulteriore rispetto** alle misure di contenimento già previste dalla **normativa vigente**.

Tali misure sono ora riconducibili principalmente all'articolo 15 del [decreto-legge n. 66 del 2014](#) ([legge n. 89 del 2014](#)), (nonché del relativo provvedimento attuativo, costituito dal [D.P.C.M. 25 settembre 2014](#)) che, si rammenta, costituisce **l'ultimo di un succedersi di interventi normativi** di contenimento della spesa per autovetture di servizio **iniziati** a partire dalla **legge finanziaria 2005** (legge n. 311/2004, articolo 1, commi 12-14), come si dettaglia più avanti, nella parte dedicata alla ricognizione della disciplina che regola attualmente la materia

A tal fine l'**articolo 1** della proposta di legge stabilisce al comma 1, a decorrere dal **1° gennaio 2016**, un generale **divieto** per tutte le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della P.A., come individuate dall'elenco predisposto annualmente dall'ISTAT ai sensi di quanto dispone la legge di contabilità e finanza pubblica n.196 del 2009 (elenco da ultimo pubblicato dall'Istituto sulla Gazzetta Ufficiale del 30 settembre 2015, n.227), **di acquistare autovetture di servizio e di rappresentanza**, nonché di stipulare **contratti di leasing** aventi ad oggetto le autovetture medesime. Il comma precisa che le amministrazioni cui è destinata la nuova disciplina comprendono "le autorità indipendenti, le regioni e gli enti locali" (*precisazione che tuttavia potrebbe risultare opportuno espungere dal testo, atteso che l'elenco suddetto, già reca espressamente tali tipologie di amministrazioni*).

Il **comma 2 esclude** dalle nuove regole stabilite al comma 1 talune **tipologie di servizi** svolti dalle amministrazioni pubbliche, che vengono individuati nei seguenti:

- servizi operativi di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, della salute e dell'incolumità pubblica, della sicurezza stradale, della difesa e della sicurezza militare;
- servizi ispettivi relativi a funzioni di carattere fiscale e contributivo.

In ordine a tali eccezioni la norma precisa che restano ferme le disposizioni (*rectius*: le vigenti disposizioni) concernenti le autovetture adibite ai suddetti servizi. Va peraltro rilevato come a normativa vigente ([articolo 15 del decreto-legge n. 66/2014](#), illustrato più avanti)

Divieto di acquisto e di stipula di leasing per le autovetture

Deroghe al divieto

taluni di tali servizi sono già esclusi dalle disposizioni di contenimento della spesa per autovetture, quali ad esempio quelli per la difesa e la sicurezza, ma con formulazioni differenti da quelle utilizzate dalla proposta di legge. *Risulterebbe pertanto necessario un coordinamento con tale normativa, al fine di evitare possibili difficoltà applicative della nuova disciplina recata dal provvedimento in esame*

Il **comma 3** reca il **divieto** espresso per amministrazioni pubbliche di assegnare autovetture a soggetti diversi da quelli elencati al comma precedente, precisandosi poi ai **commi 4 e 5 le norme sanzionatorie**, costituite:

Norme sanzionatorie per la violazione del divieto di acquisto

- dalla **nullità** degli atti adottati in violazione della nuova disciplina, qualificati altresì come **illecito disciplinare**, con applicazione di una sanzione pecuniaria da mille a cinquemila euro, salva l'azione di responsabilità per danno erariale;
- dall'obbligo di **vendere** secondo le norme di dismissione dettate dall'articolo 2 della proposta di legge le autovetture acquistate al di fuori dei casi consentiti dalle disposizioni in esame.

L'**articolo 2** dispone la **vendita delle autovetture** delle pubbliche amministrazioni, salvo quelle consentite per i servizi individuati dal comma 2 dell'articolo 2, mediante vendita realizzata nella forma di **asta pubblica realizzata su piattaforma elettronica**.

Modalità di vendita delle autovetture

Sulle procedure d'asta un possibile riferimento normativo a normativa vigente è ravvisabile nel [decreto legislativo n. 163 del 2006](#) recante il Codice degli appalti pubblici, laddove l'articolo 3, comma 15 definisce l'asta elettronica come un processo per fasi successive basato su un dispositivo elettronico di presentazione di nuovi prezzi, modificati al ribasso, o di nuovi valori riguardanti taluni elementi delle offerte, che interviene dopo una prima valutazione completa delle offerte permettendo che la loro classificazione possa essere effettuata sulla base di un trattamento automatico. Sempre il Codice in questione prevede inoltre, al comma 1 dell'articolo 85, che nelle procedure aperte, ristrette, o negoziate previo bando, quando ricorrano determinate condizioni, le stazioni appaltanti possono stabilire che l'aggiudicazione dei contratti di appalto avvenga attraverso un'asta elettronica.

Viene inoltre precisato che la **dismissione** avverrà sulla base del **censimento delle autovetture** previsto dal [DPCM del 25 settembre 2014](#) che, nel dettare le disposizioni attuative delle misure di contenimento della spesa per autovetture recate dall'[articolo 15 del decreto-legge n. 66/2014](#) all'inizio citato, ha disciplinato le relative modalità di censimento.

L'articolo 2 dispone infine al comma 2 che a decorrere dal **2015 le dotazioni di bilancio** delle amministrazioni pubbliche per l'acquisto e la gestione di autovetture (salve le eccezioni stabilite dall'articolo 1), nonché **i proventi** derivanti dalle dismissioni delle medesime siano **trasferiti al Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese** di cui all'[articolo 2, comma 100, della legge n. 662/1996](#). *In ordine al tale disposizione, trattandosi nel caso di specie di movimentazioni concernenti il bilancio dello Stato e, sembrerebbe da presumersi, anche delle altre amministrazioni pubbliche, riferite sia a variazioni nelle dotazioni di spesa delle amministrazioni sia a riassegnazioni di poste di entrata al Ministero dello sviluppo economico (presso cui è appostato il Fondo di garanzia), appare necessario introdurre in norma la previsione delle necessarie disposizioni contabili. Inoltre, considerata la data di inizio dell'esame parlamentare della proposta di legge in esame, potrebbe risultare opportuno spostare la decorrenza della operatività della disposizione dal 2015 al 2016*

Quanto infine all'**articolo 3**, viene demandata ad un **decreto del Ministro per la semplificazione** e la pubblica amministrazione, di concerto con quello dell'economia, l'adozione entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge di un regolamento di attuazione della nuova disciplina.

La disciplina vigente

Come si è all'inizio anticipato, l'attuale disciplina è costituita principalmente all'articolo **15 del decreto-legge n. 66 del 2014 (L.n. 89 del 2014)** (nonché del relativo provvedimento attuativo, costituito dal [D.P.C.M. 25 settembre 2014](#)) che, si rammenta, costituisce **l'ultimo di un succedersi di interventi normativi** di contenimento della spesa per autovetture di servizio **iniziati** a partire dalla **legge finanziaria 2005** (legge n. 311/2004, articolo 1, commi 12-14), che aveva a suo tempo vietato alle P.A per ciascuno degli anni 2005, 2006 e 2007, di effettuare spese di ammontare superiore rispettivamente al 90, 80 e 70 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2004, per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture. Disposizioni analoghe si sono poi **succedute con periodicità quasi annuale**, talora sovrapponendosi tra loro, nella finalità di meglio conseguire, ovvero di aumentare, gli obiettivi di contenimento.

La disciplina è stata oggetto di ripetuti interventi normativi

Si tratta, in sintesi, delle seguenti disposizioni:

- legge finanziaria 2006 ([art. 1, co. 11, della L. n. 266/2005](#));
- legge finanziaria 2007 ([art. 1, co. 505, della L. n. 296/2006](#));
- legge finanziaria 2008 (art. 2, co. 588 e da 594 a 598 della [L. n. 244/2007](#));
- [D.L. n. 78 del 2010](#) e contestuale [direttiva n. 6/2010](#) del Ministro per la Pubblica Amministrazione;
- [decreto-legge 98/2011](#) (art. 2 e relativo [D.P.C.M. 3 agosto 2011](#), poi modificato dal [D.P.C.M. 12 gennaio 2012](#));
- [decreto-legge 95/2012](#) (art. 5, co. 2), poi modificato dal [D.L. n.66/2014](#) in commento.
- legge di stabilità 2013 ([legge n. 228/2012](#)) che all'art. 1, co. 143, ha disposto che, ferme restando le misure di contenimento della spesa già previste dalle disposizioni vigenti, per il triennio 2013 2015 le amministrazioni pubbliche non possono acquistare autovetture né possono stipulare contratti di locazione finanziaria aventi ad oggetto autovetture.

In particolare il **comma 1 dell'articolo 15** stabilisce che decorrere dal 1° maggio 2014, **le amministrazioni pubbliche** inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'ISTAT nell'elenco annuale redatto ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge di contabilità n.196/2009, nonché le autorità indipendenti, ivi inclusa Consob, **non possono effettuare spese di ammontare superiore al 30 per cento** della spesa sostenuta nell'anno **2011** per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi. Si segnala come tale limite modifichi in senso restrittivo il precedente tetto del 50 per cento (anche esso riferito alla spesa 2011) stabilito dall'articolo 15, comma 2, del precedente [decreto-legge n. 95 del 2012](#) ([L.n. 135/2012](#)). Nel fissare tale limite la norma in commento stabilisce nel contempo che lo stesso possa essere derogato (deroga già prevista dalla normativa vigente per il 2013) per il solo anno 2014, esclusivamente per effetto di contratti pluriennali già in essere.

La disciplina
vigente

Sono **escluse** dalle misure di contenimento della spesa per auto di servizio e buoni taxi **le autovetture utilizzate:**

- dall'**Ispettorato** centrale della tutela della qualità e **repressione frodi** dei prodotti agroalimentari del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali;
- dal Corpo nazionale dei **vigili del fuoco**;
- per i servizi istituzionali di tutela dell'ordine e della **sicurezza pubblica**;
- per i servizi sociali e sanitari svolti per garantire i livelli essenziali di assistenza;
- per i servizi istituzionali svolti nell'area tecnico-operativa della **difesa**;
- per i servizi di **vigilanza** e intervento sulla **rete stradale** gestita da ANAS S.p.A. e sulla rete delle strade provinciali e comunali;
- per i servizi istituzionali delle **rappresentanze diplomatiche** e degli uffici consolari svolti all'estero.

Il **comma 2** dell'articolo 15 in esame prevede inoltre - quale misura aggiuntiva - l'adozione di un **decreto del Presidente del Consiglio dei ministri** (su proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze), al fine di **individuare il numero massimo** per le auto di servizio "ad uso esclusivo" e per quelle ad "uso non esclusivo" di cui possa disporre ciascuna amministrazione centrale dello Stato. Per le auto di "servizio ad uso esclusivo" il numero così determinato non può comunque eccedere la soglia di **cinque unità**.

È a tal fine intervenuto, come sopra si è anticipato, il [D.P.C.M. 25 settembre 2014](#) che, in ottemperanza a quanto prescritto dalla norma suddetta, ha stabilito che:

- **l'uso esclusivo** dell'autovettura è consentito solo al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai ministri, limitatamente al periodo di durata dell'incarico;
- il numero delle autovetture ad **uso non esclusivo** è di 1 autovettura se il numero di dipendenti in servizio presso l'amministrazione è fino a 50 unità, 2 se i dipendenti sono fino a 200 unità, 3 autovetture se fino a 400 unità, 4 autovetture se il numero di dipendenti è fino a 600 unità ed, infine, 5 autovetture per un numero di dipendenti superiore a 600 unità;
- le amministrazioni dovranno conseguentemente ridurre il numero delle proprie autovetture mediante **dismissione a titolo oneroso**, ovvero cedendole **gratuitamente alle Onlus** che prestano servizi di assistenza sociale e sanitaria;
- le operazioni di **riduzione** dovranno essere ultimate nel rispetto di alcune **scadenze determinate nel decreto**, che vanno da quella dell'11 febbraio 2015 per le amministrazioni che alla data di pubblicazione dello stesso (11 dicembre 2014) utilizzano fino a cinquanta autovetture, a quella del 31 dicembre 2015 per le amministrazioni che ne utilizzino di più di cento.

La disciplina
attuativa dettata
dal DPCM del
2014

Il DPCM ha altresì disciplinato per **tutte le amministrazioni pubbliche** le modalità di utilizzo delle autovetture di servizio, stabilendo che esso sia consentito solo per singoli spostamenti per

ragioni di servizio, "che non comprendono lo spostamento tra abitazione ed orario di lavoro in relazione al normale orario di ufficio"

Nel dettare le nuove regole, il DPCM in questione ha altresì **soppresso il [DPCM 3 agosto 2011](#)**, che in attuazione dall'[articolo 2 del decreto-legge n. 98 del 2015](#), recava la precedente disciplina (anche essa dettata ai fini del contenimento dei costi) sull'utilizzo delle autovetture della P.A..

Sempre con riferimento alla disciplina recata dal [decreto-legge n. 66/2014](#) va segnalato come le concrete modalità di riduzione della spesa in questione per gli **enti locali** siano dettate all'articolo 47, comma 2, lettera b) e comma 9, lettera b) che, come modificati dalla legge di stabilità 2015 ([L.190/2014](#)), indicano tra le fonti di spesa che vengono poste in riduzione per gli anni 2014-2018 quelle per beni e servizi, autovetture e per studi e consulenze.

In particolare, la lettera *b*) del comma 2 individua i criteri relativi agli interventi previsti dall'articolo 15 concernenti la riduzione della spesa per autovetture da parte delle **province** e **città metropolitane**. In tale ipotesi, la riduzione della spesa (0,7 milioni per il 2014 e 1 milione per ciascuno degli anni dal 2015 al 2018) è operata in proporzione al numero di autovetture di ciascuna provincia e città metropolitana comunicato annualmente al Ministero dell'interno dal Dipartimento della funzione pubblica.

La lettera *b*) del comma 9 individua i criteri relativi agli interventi di cui all'articolo 15 concernenti la riduzione della spesa per autovetture dei **comuni**. Nel caso dei comuni la riduzione (1,6 milioni per il 2014 e 2,4 milioni per ciascuno degli anni dal 2015 al 2018) è operata in proporzione al numero di autovetture possedute da ciascun comune comunicato annualmente al Ministero dell'interno dal Dipartimento della funzione pubblica.

Va inoltre segnalato che al fine di rendere più efficace l'azione del contenimento dei costi per le autovetture, una specifica disposizione è intervenuta per sancire espressamente il **divieto di acquisto** delle stesse. In tal senso, l'[articolo 1, comma 143, della legge n. 228/2012](#) (legge di stabilità 2013) stabilisce che a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di stabilità (1° gennaio 2013) e sino al 31 dicembre 2014, per le amministrazioni pubbliche (inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate annualmente dall'ISTAT ai sensi dell'[articolo 1, comma 3 della legge n. 196/2009](#), da ultimo su G.U. 30 settembre 2015), n.227), nonché le Autorità indipendenti e la Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB sia imposto il **divieto di acquistare autovetture e di stipulare contratti di leasing** aventi ad oggetto autovetture, con esplicita previsione della revoca delle procedure di acquisto iniziate a decorrere dal 9 ottobre 2012. Tale divieto è stato esteso fino all'anno **2015** dall'articolo 1, comma 1, primo periodo, del [D.L. n. 101/2013](#).

Resta ferma la **non applicazione** del suddetto divieto per gli acquisti effettuati per le esigenze del Corpo nazionale dei **vigili del fuoco**, per i servizi istituzionali di **tutela dell'ordine e della sicurezza** pubblica, per i **servizi sociali e sanitari** svolti per garantire i **livelli essenziali di assistenza**, ai sensi del comma 144 della citata legge di stabilità 2013. nonché per i servizi istituzionali delle **rappresentanze diplomatiche** e degli uffici consolari svolti all'estero.

I dati sulle autovetture di servizio

Nel dettare la disciplina attuativa delle misure di contenimento dei costi per autovetture recata dal decreto-legge n. 66, il [DPCM 25 settembre 2014](#), sopra illustrato, ha altresì introdotto, come già operato da precedenti disposizioni, le modalità di **rilevamento dei dati relativi alle autovetture di servizio**, stabilendo a tale fine che le pubbliche amministrazioni comunichino annualmente in via telematica (sulla base di un questionario appositamente predisposto) al Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri e pubblicino sui propri siti il numero e l'elenco delle autovetture

Sulla base di questa disposizione il Formez PA ha realizzato un apposito **censimento per il Dipartimento della Funzione Pubblica**, aggiornato ad una data immediatamente precedente all'emanazione del DPCM in questione (pubblicato in G.U. n. 287 dell'11 dicembre 2014). In tale lavoro (condotto sul 95,2% delle amministrazioni pubbliche) si evidenzia come alla data del 1° novembre 2014 l'intero parco auto della PA ammonti a **53.860 autovetture**, in diminuzione di oltre tremila unità rispetto ai dati al 1° gennaio dell'anno (quanto ammontavano a 56.878). Rileva pertanto Formez PA che al 1° novembre 2014, rispetto all'inizio dell'anno, il parco totale delle auto si è **ridotto dunque di 3.018 unità** (- 5,7%) e, in particolare, le cd. auto blu sono diminuite di 585 unità (- 9,3%), per un risparmio complessivo stimato di 95 milioni di euro. In particolare, nei **ministeri** (compresa la Presidenza del Consiglio dei Ministri), il numero delle **auto blu** è sceso da 1.362 a **1.153** (- 209 vetture, con una **riduzione del 15,3%**), mentre quello delle **auto di servizio nel complesso** è sceso da 2.126 a **1.710** (- 416 vetture, con una **riduzione del 19,5%**)

Modalità di riduzione della spesa per gli enti locali

Il censimento delle autovetture di servizio

Con riguardo ai costi, un altro lavoro di [Formez PA](#) (cui fa riferimento anche la relazione illustrativa alla proposta di legge in esame) espone i risultati di un monitoraggio, avviato nel mese di maggio 2013 con questionario *on line*. I risultati consentono di verificare la spesa sostenuta nel 2012 e le variazioni intervenute rispetto al 2011, ed evidenziano in quale misura le amministrazioni si stiano adeguando alle normative che prescrivono un contenimento dei costi e una ottimizzazione nell'uso delle vetture di servizio.

In particolare in tale documento viene specificato che:

- alla data del 20 luglio 2013 sono **4.238 gli enti che hanno fornito i dati** per il monitoraggio (a differenza del censimento, la partecipazione all'indagine sul monitoraggio dei costi non è obbligatoria), ossia **il 48,3% del complesso degli enti** della Pubblica Amministrazione;
- gli enti rispondenti detengono **il 73% delle auto** (43.805 rispetto all'universo di circa 60.000 autovetture al 31 dicembre 2012) e raccolgono **il 64% dei dipendenti in servizio**.

La spesa per le autovetture

La **spesa totale sostenuta nel 2012** per la gestione del parco auto (che include le spese per acquisizioni in proprietà e noleggio, le spese ripartibili e non ripartibili e le spese per il personale dedicato, tra cui gli autisti) è stimata pari a **1.050 milioni di euro** (viene segnalato che la rilevazione non tiene conto delle auto utilizzate per scopi di sicurezza personale o nazionale e per servizi di vigilanza, né la spesa per il personale dei corpi militari o speciali addetti alla guida di autovetture assegnate *ad personam*, né tiene conto degli oneri di ammortamento e di alcuni oneri logistici), 128 milioni in meno rispetto al 2011 (-12%). Le variazioni sono sostanzialmente analoghe nella PA centrale (circa 25 milioni di euro pari al -12,4%) e nell'Amministrazione locale (103 milioni di euro pari al -11,9%, equivalente).

Rispetto alla spesa sostenuta dalle amministrazioni nel 2009, anno di riferimento per le nuove e più stringenti norme e direttive per il contenimento dei costi, **la riduzione della spesa per le auto della P.A.** nel 2012 è stata di 335,5 milioni di euro **(-26,3%)**, 282,8 milioni di euro per le Amministrazioni locali (-27,0%) e 53,7 milioni di euro per l'Amministrazione centrale (-23,3%).

In materia si veda anche la [relazione della Corte dei conti sulla gestione delle autovetture di servizio da parte delle Amministrazioni dello Stato](#) (febbraio 2015).

AC0501	Servizio Studi - Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	 CD_istituzioni
	Servizio Studi - Dipartimento Bilancio	st_bilancio@camera.it - 066760-9932	 CD_bilancio