

## COMMISSIONI RIUNITE

### I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) e V (Bilancio, tesoro e programmazione)

#### S O M M A R I O

##### SEDE REFERENTE:

DL 52/2012: Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica. C. 5273 Governo, approvato dal Senato ( <i>Esame e rinvio</i> ) .....	28
--	----

##### SEDE REFERENTE

*Giovedì 14 giugno 2012. — Presidenza del presidente della I Commissione Donato BRUNO. — Intervengono il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Gianfranco Polillo e il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio Giampaolo D'Andrea.*

**La seduta comincia alle 15.**

**DL 52/2012: Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica.**

**C. 5273 Governo, approvato dal Senato.**

*(Esame e rinvio).*

Le Commissioni iniziano l'esame del provvedimento.

Anna Maria BERNINI BOVICELLI (PdL), *relatore per la I Commissione*, ricorda che il provvedimento dispone la conversione del decreto-legge n. 52 del 2012, emanato il 7 maggio scorso per la razionalizzazione della spesa pubblica, già esaminato dal Senato.

Questo intervento normativo si inserisce in un quadro di politica legislativa in cui spiccano le disposizioni, richiamate

dalla relazione illustrativa del provvedimento in esame, costituite: dall'articolo 9 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (convertito dalla legge 15 luglio 2011, n. 111), che aveva disposto a decorrere dal 2012 l'avvio di un ciclo di spending review per definire i fabbisogni standard delle amministrazioni centrali dello Stato; nonché dall'articolo 01 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (convertito dalla legge 14 settembre 2011, n. 148) che ha previsto la presentazione al Parlamento, entro il 30 novembre 2011, di un programma per la riorganizzazione della spesa pubblica.

Non posso poi esimermi dal rilevare con soddisfazione – perché appartengo ad una regione che sta soffrendo da giorni il calvario di un terremoto incessante – che i risparmi rinvenuti dalla razionalizzazione della spesa pubblica disposta dal testo in esame saranno destinati al reintegro delle risorse per il finanziamento degli interventi di protezione civile, secondo quanto previsto dall'articolo 2, comma 5, lettera c) del decreto-legge n. 74 del 2012, emanato per far fronte al sisma in corso.

Passando quindi all'esame del testo, con riferimento ai profili di competenza della prima Commissione rilevano gli articoli da 1 a 6.

L'articolo 1 istituisce un Comitato interministeriale per la revisione della spesa pubblica, presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri, composto dal ministro delegato per il programma del Governo, dal ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, dal ministro dell'economia e delle finanze (o dal vice ministro da lui delegato) e dal sottosegretario alla Presidenza del consiglio con funzioni di segretario del Consiglio dei ministri. L'organo svolgerà un'attività di indirizzo e coordinamento per la revisione dei programmi di spesa e dei trasferimenti, destinati alle imprese; la razionalizzazione dei servizi e delle attività; il ridimensionamento delle strutture e la riduzione delle spese per l'acquisto di beni e servizi insieme alla ottimizzazione dell'uso degli immobili nonché gli obiettivi di riduzione della spesa pubblica già fissati con la direttiva 3 maggio 2012 del Presidente del Consiglio. Inoltre, con i commi da 1-bis ad 1-quinquies introdotti nel corso dell'esame presso il Senato, si confermano i contenuti della disciplina sulla revisione della spesa pubblica prevista dall'articolo 01 del decreto-legge n. 138 del 2011, che ho ricordato all'inizio della mia relazione. Vi sono alcune differenziazioni, connesse all'esigenza di prorogarne alcuni termini nonché alla istituzione dei nuovi organi previsti dal testo in esame.

Tuttavia, ritiene opportuno che venga chiarito se le disposizioni in commento sostituiscano o si aggiungano – come sembra più probabile visto il richiamo alle norme già in vigore – a quelle del vigente articolo 01 del decreto legge n. 138, individuando una disposizione di coordinamento. Segnala poi che il comma 1-ter, che riafferma sostanzialmente quanto già previsto nel vigente comma 2 dell'articolo 01 – cioè che nella risoluzione parlamentare di approvazione della Nota di aggiornamento al DEF 2012 siano indicati i disegni di legge collegati per la riorganizzazione della spesa pubblica – non appare coerente con la disciplina contabile stabilita dagli articoli 10, comma 6, e 10-bis,

comma 7, della legge n. 196 del 2009 che stabilisce che i disegni di legge collegati siano previsti in allegato al DEF.

L'articolo 2 prevede la nomina – da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro per i rapporti con il Parlamento – di un Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi con il compito di definire il livello di spesa per voci di costo delle amministrazioni pubbliche che sono a tal fine elencate includendovi anche taluni tipi di società a controllo pubblico e, limitatamente alla spesa sanitaria, le regioni commissariate per i piani di rientro sanitari. L'individuazione delle amministrazioni pubbliche è effettuata secondo criteri diversi da quelli dell'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, che costituisce la disposizione ritenuta generalmente parametro di riferimento per definire le pubbliche amministrazioni. In particolare il campo di applicazione riguarda « tutte le amministrazioni, autorità, anche indipendenti, organismi, uffici, agenzie o soggetti pubblici comunque denominati e gli enti locali, nonché le società a totale partecipazione pubblica, diretta e indiretta e le società non quotate controllate da soggetti pubblici nonché, limitatamente alla spesa sanitaria, le amministrazioni regionali commissariate per la redazione e l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario ».

A questo proposito ritiene opportuno chiarire che la diversa definizione di pubbliche amministrazioni adottata dal testo ha una valenza del tutto circoscritta alle finalità del provvedimento in esame. Ciascuna amministrazione potrà individuare un responsabile per l'attività di razionalizzazione della spesa. Occorre notare che tra le pubbliche amministrazioni di cui al comma 2, vi sono le « amministrazioni regionali commissariate per la redazione e l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario », Ciò comporta che tali regioni sono sottoposte, come tutte le altre amministrazioni pubbliche, alle attività del Commissario straordinario previste dal-

l'articolo 5, incluso il potere di disporre ispezioni a cura dell'Ispettorato per la funzione pubblica e della Ragioneria generale dello Stato, nonché a quello di fissazione di un termine per il raggiungimento degli obiettivi di spesa prefissati, decorso il quale il Consiglio dei ministri può autorizzare in base all'articolo 120 della Costituzione, l'esercizio di poteri sostitutivi dei vertici delle amministrazioni inadempienti. Quindi le regioni commissariate rivestono, ai fini dell'attività di revisione della spesa in capo al Commissario, uno status differenziato rispetto alle altre amministrazioni regionali (incluse quelle sottoposte a piani di rientro ma non commissariate), non contemplate nel comma stesso; circostanza, valutabile in termini di compatibilità con i profili di autonomia regionale previsti dall'ordinamento, pur dovendosi tener presente che, sulla base della normativa vigente, le regioni commissariate per l'attuazione del piano di rientro del disavanzo sanitario sono sottoposte a stringenti vincoli e limitazioni di carattere finanziario e contabile. Il Senato ha soppresso una disposizione contenuta nel testo originario del decreto-legge che escludeva dall'applicazione del decreto gli organi costituzionali, formalizzando una limitazione del campo di applicazione del provvedimento non necessaria, in quanto l'esclusione di tali organi già discende dall'autonomia ad essi assicurata dal sistema costituzionale e dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

L'articolo 3 rinvia ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la definizione della durata del Commissario, non superiore ad un anno, e dell'importo dell'indennità che non dovrà risultare superiore a quella fissata per un dirigente generale della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Con lo stesso D.P.C.M. si dovrà provvedere: alla eventuale nomina di due sub-commissari, con il compito di coadiuvare il Commissario straordinario a titolo gratuito, fatto salvo il solo rimborso delle spese effettivamente sostenute; a circoscrivere gli uffici, il personale e i mezzi della Presidenza del Consiglio e del Ministero

dell'economia dei quali il Commissario potrà avvalersi nell'esercizio delle sue funzioni, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Entro 15 giorni dalla nomina, il Commissario presenta al Comitato interministeriale un programma di lavoro e relazione mensili sullo stato di attuazione di tale programma, informando le commissioni parlamentari.

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

L'articolo 5 conferisce al Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi alcuni poteri di coordinamento e di indirizzo, coinvolgendo le amministrazioni pubbliche.

L'articolo 6 stabilisce i requisiti soggettivi per la nomina del Commissario straordinario, da scegliere tra persone provenienti da settori economici dotate di alta e riconosciuta professionalità, di notorie esperienza e capacità. Egli deve operare in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione.

Con riferimento all'articolo 10, che presenta aspetti di competenza della V Commissione, sembra opportuno rilevare che esso contiene una disposizione introdotta dal Senato di interpretazione autentica che esclude il versamento di un contributo forfetario a DigitPA indicando la relativa fattispecie. In merito va ricordato che, secondo la giurisprudenza costituzionale, non è sufficiente che una disposizione si autoqualifichi di interpretazione autentica per definirne la natura. Infatti, per la portata retroattiva che la disposizione viene a spiegare, occorre che essa intervenga in relazione a fattispecie sulla quale siano insorti contrasti interpretativi, precisandone il significato tra quelli possibili. A questa condizione, il vincolo di significato normativo che viene ad essere stabilito anche per il passato può essere considerato compatibile con l'esigenza di cer-

tezza giuridica e di tutela dell'affidamento legittimamente posto nella certezza dell'ordinamento giuridico (e *plurimis*, tra le più recenti, sentenze n. 272 del 2011, n. 209 del 2010 e n. 236 del 2009). Infatti, « il divieto di retroattività della legge (articolo 11 delle disposizioni sulla legge in generale), costituisce valore fondamentale di civiltà giuridica, pur non ricevendo nell'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'articolo 25 Cost. » e in mancanza di « motivi imperativi d'interesse generale, idonei a giustificare l'effetto retroattivo » risulterebbe leso il canone generale della ragionevolezza delle norme che si trae dall'articolo 3 Cost. (sent. 78/2012). Si tratta di un profilo sul quale ritiene opportuno che le Commissioni riflettano.

Roberto OCCHIUTO (UdCpTP), *relatore per la V Commissione*, preliminarmente fa presente che illustrerà essenzialmente il contenuto del Capo II del decreto-legge al nostro esame, che reca le disposizioni di carattere sostanziale essenzialmente relative alle norme di acquisto di beni e servizi e in materia di appalti, al fine di consentire il conseguimento dei risparmi derivanti dall'attività di *spending review*. Ricorda quindi come la proposta di raccomandazione del Consiglio, presentata dalla Commissione europea, che dovrebbe essere adottata nella riunione del 28 e 29 giugno 2012, subito dopo il riferimento alla necessità di approvare quanto prima la legge di attuazione del principio di pareggio del bilancio, di cui al nuovo testo dell'articolo 81 della Costituzione, richiami espressamente il processo di *spending review* che il Governo si è impegnato ad attuare, evidenziando come tali revisioni dovrebbero consentire di determinare un nuovo ordine di priorità della spesa in modo favorevole alla crescita. Osserva come, anche alla luce dell'importanza che al processo di *spending review* si attribuisce anche a livello europeo, esso sia un tema destinato a non essere esaurito con questo provvedimento, ma avrà certamente un seguito nell'attività parlamentare e nell'attività dell'amministrazione che

sarà opportuno monitorare con grande attenzione.

Passa quindi all'esame delle disposizioni di più immediata attinenza alla competenza della Commissione bilancio. Rileva che l'articolo 7, interamente sostituito nel corso dell'esame al Senato, reca modifiche alle norme sulle procedure di acquisto di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni. In particolare, evidenzia che il comma 1 modificando l'articolo 1, comma 449 della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007), estende l'obbligo di approvvigionamento attraverso le convenzioni-quadro Consip S.p.A. a tutte le tipologie di beni e servizi che devono essere acquistati dalle amministrazioni statali centrali e periferiche e specifica che gli enti del Servizio sanitario nazionale, laddove non siano operative le convenzioni-quadro stipulate dalle centrali regionali di acquisto, sono tenuti a ricorrere alle convenzioni-quadro Consip. Sottolinea che, in virtù di tale norma, se gli enti del Servizio sanitario nazionale non possono fare riferimento alle centrali regionali di acquisto, nel caso in cui non siano state istituite, ovvero se le medesime centrali regionali non trattano il bene, essi devono fare riferimento, in seconda istanza, alla centrale nazionale di acquisto. Rileva che il comma 2 modifica l'articolo 1, comma 450 della richiamata legge n. 296 del 2006, estendendo l'obbligo – attualmente previsto per le sole amministrazioni statali – di fare ricorso al mercato elettronico della Pubblica amministrazione anche alle altre amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001. Osserva che l'articolo 8, modificato dal Senato, reca disposizioni volte a garantire la trasparenza degli appalti pubblici ai fini dell'attività di monitoraggio, analisi e valutazione della spesa pubblica attraverso la pubblicazione, da parte dell'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, sul proprio portale, dei dati comunicati dalle stazioni appaltanti e la trasmissione dei medesimi dati al Ministero dell'economia e delle

finanze e alle regioni. Evidenzia che il comma 2-bis inoltre estende gli obblighi di comunicazione delle stazioni appaltanti all'Osservatorio riducendo l'importo contrattuale al di sopra del quale devono essere osservati tali obblighi. Rileva che l'articolo 9, non modificato dal Senato, prevede l'utilizzo a titolo gratuito del sistema informatico di negoziazione in modalità ASP (*Application Service Provider*) del Ministero dell'economia e delle finanze da parte delle pubbliche amministrazioni e degli altri soggetti pubblici che si avvalgono di Consip S.p.A. per le attività che svolge quale centrale di committenza. Osserva che l'articolo 10, modificato dal Senato, rende facoltativa l'acquisizione del parere di congruità tecnico-economica, reso da DigitPA, sull'acquisto di beni e servizi relativi ai sistemi informativi automatizzati per le centrali di committenza e per le amministrazioni centrali che ricorrono ad esse. Evidenzia che, ai sensi del comma 1-bis, introdotto dal Senato, l'articolo 18, comma 3, del decreto legislativo n. 177 del 2009 si interpreta nel senso che il contributo forfetario non è dovuto a DigitPA nel caso di gare predisposte dalle amministrazioni contraenti per le quali sono stati chiesti i pareri tecnici di cui all'articolo 3 dello stesso decreto legislativo n. 177 del 2009. In proposito, si associa alle considerazioni svolte dal relatore per la I Commissione. Segnala, poi, che l'articolo 11 modifica l'articolo 11, comma 10-bis, lettera b), del Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006, prevedendo che il contratto relativo agli acquisti mediante il mercato elettronico della pubblica amministrazione possa comunque essere stipulato prima della scadenza del termine dilatorio di trentacinque giorni dall'invio dell'ultima delle comunicazioni del provvedimento di aggiudicazione definitiva. Evidenzia che l'articolo 12, con alcune novelle al decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207, recante il regolamento di attuazione ed esecuzione del Codice dei contratti pub-

blici relativi a lavori, servizi e forniture stabilisce che, nel caso di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, anche l'apertura delle buste contenenti le offerte tecniche debba avvenire in seduta pubblica. Richiamando in proposito la relazione illustrativa, sottolinea che le disposizioni introdotte dall'articolo in esame recepiscono sostanzialmente il contenuto della sentenza dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 13 del 28 luglio 2011, che ha risolto i contrasti tra i diversi orientamenti giurisprudenziali delle sezioni del Consiglio di Stato stesso. Il comma 3, soppresso nel corso dell'esame al Senato, prevedeva che le modifiche introdotte dall'articolo in esame si applicassero alle procedure di affidamento per le quali non si fosse ancora proceduto all'apertura dei plichi contenenti le offerte tecniche alla data di entrata in vigore del decreto-legge. In proposito, ritiene che sarebbe opportuno che il Governo chiarisca se, dalla soppressione di tale disposizione, in definitiva volta a salvaguardare la certezza del diritto e la validità delle procedure in corso, possano derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica in relazione al contenzioso che si potrebbe ingenerare. Osserva, poi, che il successivo articolo 13 elimina l'obbligo di riscossione dei diritti di segreteria da parte dei comuni e delle province sui contratti di acquisto di beni e servizi, quando i beni o i servizi medesimi siano disponibili mediante strumenti informatici di acquisto. Evidenzia in proposito che l'acquisto in forma elettronica, infatti, è per sua natura assistito da caratteristiche di trasparenza, affidabilità e garanzia dell'identità e consente all'amministrazione comunale e provinciale di stipulare il relativo contratto senza la forma pubblica amministrativa. Segnala, inoltre, che il Senato ha introdotto l'articolo 13-bis che reca disposizioni in materia di crediti vantati dai fornitori di beni e servizi nei confronti delle amministrazioni pubbliche. In particolare, rileva che il comma 1 reca alcune modifiche alla disciplina in

materia di certificazione dei crediti vantati per somministrazioni, forniture e appalti nei confronti delle amministrazioni pubbliche, contenuta nell'articolo 9 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2. Precisa che si tratta di una disposizione che è stata più volte modificata, sulla quale è da ultimo intervenuto il decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, il quale ha previsto che la certificazione possa essere finalizzata a consentire al creditore, oltre che la cessione *pro soluto*, anche la cessione pro solvendo a favore di banche o intermediari finanziari, che implica per il cedente l'obbligo di rispondere dell'eventuale inadempienza del debitore. In quel provvedimento, la procedura della certificazione dei crediti è stata altresì estesa nei confronti delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali. Evidenzia che le modifiche recate dal provvedimento in esame sono intese, in particolare: ad estendere il meccanismo della certificazione dei crediti agli enti del Servizio sanitario nazionale, come previsto prima della legge di stabilità per il 2012; a ridurre da sessanta a trenta giorni il termine entro il quale le amministrazioni debtrici sono tenute a certificare se il credito vantato nei loro confronti è certo, liquido ed esigibile; a rendere obbligatoria, e non più eventuale, la nomina di un Commissario *ad acta*, su nuova istanza del creditore, qualora, allo scadere del termine previsto, l'amministrazione non abbia provveduto alla certificazione; si precisa inoltre che la nomina del Commissario è effettuata dall'Ufficio centrale del bilancio competente per le certificazioni di pertinenza delle Amministrazioni statali centrali e degli enti pubblici nazionali, o dalla Ragioneria territoriale dello Stato competente per territorio per le certificazioni di pertinenza delle Amministrazioni statali periferiche, delle Regioni, degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale. Precisa inoltre che la portata del divieto di certificazione già previsto, stabilendo che la certificazione sia nulla qualora sia

rilasciata dagli enti del servizio sanitario nazionale delle regioni sottoposte a piano di rientro ovvero a programmi operativi di prosecuzione degli stessi, qualora nell'ambito di detti piani o programmi siano state previste operazioni relative al debito. Evidenzia come la novella sia volta a superare il divieto per le regioni sottoposte ai piani di rientro dai deficit sanitari di beneficiare del meccanismo di certificazione dei crediti, che consente al creditore la cessione del credito a banche o intermediari finanziari. Fa presente che il comma 2 estende la compensazione con le somme dovute a seguito di iscrizione a ruolo anche per i crediti vantati nei confronti dello Stato e degli enti pubblici nazionali. Rileva che, a seguito di tale disciplina, il comma 3 dispone la soppressione di alcune disposizioni circa la modalità di certificazione in compensazione dei crediti maturati nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale. Rileva come il comma 4 preveda che all'attuazione delle disposizioni in tema di certificazione dei crediti si provveda con le medesime modalità previste dall'articolo 13, comma 2, della legge di stabilità 2012, disponendo che le certificazioni dei crediti rilasciate secondo le modalità sopra descritte possono essere utilizzate anche ai fini dell'ammissione al Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese. Evidenzia come l'articolo 14 fissi un principio generale per le amministrazioni pubbliche, che dovranno adottare – entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore del decreto-legge – misure per il contenimento dei consumi di energia e per rendere più efficienti gli usi finali di energia. Rappresenta che il contenimento dei consumi deve realizzarsi sulla base delle indicazioni fornite dall'Agenzia del demanio anche attraverso il ricorso ai contratti di servizio energia di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 412 del 1993 e al decreto legislativo n. 115 del 2008, che dà attuazione alla direttiva 2006/32/CE relativa all'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici e abrogazione della direttiva 93/76/CEE. Rileva

che, nel corso dell'esame al Senato, l'articolo è stato integrato al fine di specificare che le misure in esso previste possono essere attuate anche nelle forme dei contratti di partenariato pubblico privato di cui all'articolo 3, comma 15-ter, del Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture. Rappresenta che l'articolo 15 reca la copertura finanziaria dell'onere relativo all'indennità del Commissario straordinario. Sottolinea come a tale onere, pari a 155.000 euro per l'anno 2012 e a 78.000 euro per l'anno 2013, si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui al decreto legislativo n. 303 del 1999, relativa al fondo per il

funzionamento della Presidenza del Consiglio dei ministri. Rileva che l'articolo 16, come di consueto, fissa l'entrata in vigore del decreto al giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale*.

Donato BRUNO, *presidente*, ricorda che secondo quanto convenuto l'esame preliminare si concluderà nella seduta odierna. Quindi, nessuno chiedendo di intervenire, comunica che il termine per la presentazione di emendamenti è fissato alle ore 12 di martedì 19 giugno prossimo. Rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 15.30.**