

VERBALE GRUPPO NETWORK

GRUPPO NETWORK	PROVVEDITORI E RAGIONERIE
Data	GIOVEDI' 6 settembre 2012
Ordine del giorno	1. Riflessioni sulle novità introdotte dal D.L. 95/2012 (c.d. spending review), convertito in legge 7 agosto 2012 n. 135; 2. Varie ed eventuali
Presenti	Monica Pezzoli, Stefania Dalbono e Paola Tubertini – Camera di Bologna Maria Pia Bonfatti e Cristina Sandri – Camera di Ferrara Marinella Galassi e Barbara Polidori – Camera di Forlì-Cesena Daniele Marra e Massimiliano Mazzini - Camera di Modena Manuela Zilli e Ida Baldi – Camera di Parma Ivana Nicolini – Camera di Piacenza Paola Morigi, Roberto Italiani e Elena Tabanelli – Camera di Ravenna Cristina Berni e Carlo Vernazza Castromediano– Camera di Reggio Emilia Giorgia Martinini – Camera di Rimini Fabio Mongaretto – Camera di Pesaro Cristina Perelli e Anna Maria Zambelli – Unioncamere E.R.
Assenti	Nessuno

ANDAMENTO DEI LAVORI E POSIZIONI EMERSE

In sede di riunione, presieduta dalla dott.ssa Paola Morigi, Segretario Generale della Camera di Commercio di Ravenna, è stata operata un'approfondita ed estesa disamina

delle disposizioni maggiormente significative del D.L. 6 luglio 2012 n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012 n. 135, in vigore dal 15 agosto 2012.

Art. 1 Riduzione della spesa per l'acquisto di beni e servizi e trasparenza delle procedure

Il comma 1 stabilisce che – successivamente alla data (15 agosto 2012) di entrata in vigore della legge di conversione del D.L. n. 95/2012 -i contratti stipulati in violazione dell'obbligo di utilizzare i parametri di riferimento delle convenzioni CONSIP e quelli stipulati in violazione degli obblighi di approvvigionarsi attraverso gli strumenti di acquisto messi a disposizione da CONSIP sono nulli e la relativa violazione costituisce illecito disciplinare, nonché produce responsabilità erariale.

Dopo ampia discussione, i partecipanti alla riunione hanno convenuto, a maggioranza, che è ancora possibile stipulare contratti di appalto al di fuori delle convenzioni CONSIP, purchè, però, in sede di affidamento si dia ampiamente conto di aver raggiunto corrispettivi inferiori rispetto a quelli indicati nelle convenzioni CONSIP (sul punto si è espressa, in senso assolutamente conforme alle conclusioni raggiunte dal gruppo network, l'Unione Italiana, con nota del 9 agosto 2012).

Il successivo comma 7, dal canto suo, stabilisce l'obbligo di approvvigionarsi attraverso le convenzioni messe a disposizione da CONSIP e dalle centrali di committenza regionali per i seguenti settori: energia elettrica, carburanti, telefonia fissa e mobile, combustibili da riscaldamento. Con decreto verranno individuate anche altre categorie merceologiche. E' possibile anche per questi servizi procedere al di fuori di CONSIP, a condizione che i relativi affidamenti conseguano ad approvvigionamenti da altre centrali di committenza o a procedure ad evidenza pubblica e prevedano corrispettivi inferiori a quelli delle convenzioni messe a disposizione da CONSIP e dalle altre centrali di committenza regionali.

Il comma 13 della disposizione in esame prevede per le amministrazioni pubbliche il diritto di recesso in qualsiasi tempo dai contratti di fornitura o di servizi – previa formale comunicazione all'appaltatore con preavviso non inferiore a quindici giorni e previo pagamento delle prestazioni già eseguite oltre al decimo delle prestazioni non ancora eseguite - nel caso in cui, tenuto conto anche dell'importo dovuto per le prestazioni non ancora eseguite, i parametri delle convenzioni CONSIP successivamente alla stipula dei contratti di cui sopra siano migliorativi rispetto a quelli dei contratti in questione e l'appaltatore non acconsenta ad una modifica, proposta da CONSIP, delle condizioni economiche per le prestazioni ancora da effettuare.

La norma in esame stabilisce espressamente che il diritto di recesso si inserisce automaticamente nei contratti in corso ai sensi dell'art. 1339 c.c., anche in deroga alle eventuali clausole difformi apposte dalle parti.

Al riguardo, i partecipanti alla riunione hanno correttamente sottolineato che la norma *de qua* pone in capo alle amministrazioni appaltanti il potere discrezionale di valutare, per ogni contratto in corso, la convenienza o meno dell'esercizio del diritto di recesso, a seconda del momento in cui si trovi ad essere ciascun contratto.

Art. 3 Razionalizzazione del patrimonio pubblico e riduzione dei costi per locazioni passive

Il comma 1 stabilisce che, a decorrere dalla data di entrata in vigore del D.L. n. 95/2012 (7 luglio 2012) per gli anni 2012, 2013 e 2014 l'aggiornamento relativo alla variazione degli indici ISTAT non si applica al canone dovuto dalle amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'ISTAT ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 11 dicembre 2009 n. 196.

Il comma in esame non pone particolari problemi applicativi, se non per il fatto di essere entrato in vigore a metà dell'anno solare, in un periodo in cui i canoni erano già stati aggiornati da parte di taluni enti camerali.

Rilevante per il sistema camerale è anche il comma 10 della norma in esame, il quale prevede l'obbligo per gli enti pubblici non territoriali ricompresi nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione di comunicare all'Agenzia del Demanio, entro e non oltre il 31 dicembre di ogni anno, gli immobili o porzioni di essi di proprietà dei medesimi enti pubblici.

Art. 4 Riduzione di spese, messa in liquidazione e privatizzazione di società pubbliche

Attesa l'estrema complessità delle disposizioni contenute nella norma in esame, il gruppo ha unanimemente stabilito di prenderne in esame soltanto alcune, in particolare quelle relative agli affidamenti, omettendo volutamente la disamina delle norme riguardanti la messa in liquidazione e privatizzazione delle società pubbliche, che sarà oggetto di successiva approfondita valutazione anche a livello centrale, come preannunciato dalla lettera accompagnatoria alla nota di Unioncamere Italiana del 9 agosto scorso, a firma del Segretario Generale dott. Claudio Gagliardi.

Il comma 6 dell'art. 4 stabilisce espressamente che a decorrere dal 1° gennaio 2013 le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001 possono acquisire a titolo oneroso servizi di qualsiasi tipo, anche in base a convenzioni, da enti di diritto privato di cui agli articoli da 13 a 42 del codice civile, esclusivamente in base alle procedure previste dalla normativa nazionale in conformità con la disciplina comunitaria.

Gli enti di diritto privato di cui agli articoli da 13 a 42 del codice civile, che forniscono servizi a favore dell'amministrazione stessa, anche a titolo gratuito, non possono ricevere contributi a carico delle finanze pubbliche.

Innanzitutto, dev'essere preliminarmente chiarito – modificando un orientamento erroneamente assunto in sede di riunione – che gli enti di diritto privato di cui agli articoli da 13 a 42 del codice civile sono tutte le persone giuridiche private, comprese le società (si veda quanto disposto dall'art. 13), le associazioni (riconosciute e non), le fondazioni e i comitati.

In sede di discussione, ci si è poi domandati come debba essere correttamente interpretata la disposizione in esame, se, cioè, l'ente di diritto privato che presta servizi, anche a titolo gratuito, per una determinata amministrazione (ad esempio una Camera di Commercio), non possa poi ricevere contributi soltanto da quella Camera oppure da tutte le pubbliche amministrazioni, come un'interpretazione in senso letterale della locuzione (*contributi a carico delle finanze pubbliche*) potrebbe condurre a ritenere.

L'interpretazione preferibile, anche per non giungere ad una totale paralisi delle attività, pare essere quella di escludere la possibilità di ricevere contributi soltanto a carico dell'ente per il quale la società (ovvero associazione, comitato, fondazione) ha prestato lo specifico servizio.

Come evidenziato dall'Unione Italiana nella nota del 9 agosto scorso, in sede di conversione la disposizione in argomento è stata temperata dalla previsione dell'esclusione dall'applicazione della medesima di alcune persone giuridiche private, quali gli enti e le associazioni operanti nel campo dei servizi socio-assistenziali, dei beni ed attività culturali, dell'istruzione e della formazione, gli enti e le associazioni di promozione sociale, gli enti di volontariato, le organizzazioni non governative sulla cooperazione con i paesi in via di sviluppo, le cooperative sociali, le associazioni rappresentative, di coordinamento e supporto degli enti territoriali e locali.

Il gruppo ha poi proceduto alla disamina dei successivi commi 7 e 8 della norma in esame, chiarendo preliminarmente che si tratta di disposizioni inserite all'interno di un corpus normativo dedicato alla regolamentazione delle società operanti in regime di *in house providing*.

Dal 1° gennaio 2014 le amministrazioni acquisiscono sul mercato i beni e i servizi strumentali alla propria attività e, dalla stessa data, l'affidamento diretto può avvenire soltanto a favore di società a capitale interamente pubblico, nel rispetto dei requisiti richiesti dalla normativa e dalla giurisprudenza comunitaria per la gestione *in house* e a condizione che il valore economico del singolo servizio o dei beni oggetto dell'affidamento sia complessivamente pari o inferiore a 200.000 euro annui.

Anche in questo caso sono state previste una serie di esclusioni per convenzioni realizzate con associazioni di promozione sociale e organizzazioni di volontariato.

Art. 5 Riduzione di spese delle pubbliche amministrazioni

Il comma 2 della disposizione in esame prevede che a decorrere dall'anno 2013, le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'ISTAT ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge n. 196/2009, e le società dalle stesse amministrazioni controllate non possono effettuare spese di ammontare superiore al 50 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; il predetto limite può essere derogato, per il solo anno 2013, esclusivamente per effetto di contratti pluriennali già in essere.

La norma prevede tutta una serie di esclusioni, tra le quali non sono però contemplate le vetture utilizzate dagli Ispettori metrici per l'esercizio delle funzioni ispettive, il che potrebbe causare grossi problemi allo svolgimento da parte delle Camere di importanti attività di servizio e di vigilanza, con conseguente verificarsi di "danno da disservizio".

Il gruppo ha unanimemente ritenuto che debbano ritenersi escluse dall'applicazione della norma le vetture ad uso promiscuo.

Il comma 7 prevede, a decorrere dal 1° ottobre 2012, la riduzione (a 7,00 euro) del valore nominale dei buoni pasto attribuiti al personale, anche di qualifica dirigenziale, delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione. Eventuali disposizioni normative e contrattuali più favorevoli cessano di avere applicazione a decorrere dal 1° ottobre 2012. I contratti stipulati dalle amministrazioni di cui sopra per l'approvvigionamento dei buoni pasto attribuiti al personale sono adeguati alla disposizione in commento, anche eventualmente prorogandone la durata e fermo restando l'importo contrattuale complessivo previsto.

In sede di discussione è stato chiarito che la disposizione in esame vale anche per il personale somministrato, le cui spese gravano comunque sui bilanci camerali, dunque l'estensione risponde ad una logica di risparmio ben precisa.

Il successivo comma 8 stabilisce il divieto di monetizzazione delle ferie, riposi e permessi spettanti al personale, anche di qualifica dirigenziale; al riguardo la nota in data 9 agosto 2012 dell'Unione Italiana ha chiarito che il generale principio di irretroattività della legge lascerebbe ipotizzare che il divieto di monetizzazione si applicherebbe solo alle ferie, ai riposi e ai permessi maturati dopo l'entrata in vigore del decreto (a far tempo, quindi, dal 7 luglio 2012). Anche questa disposizione si ritiene valga anche per il personale somministrato, stante il gravare delle relative spese sul bilancio camerale.

Il comma 9, dal canto suo, prevede il divieto per le amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti, appartenenti alle stesse e collocati in quiescenza, che abbiano

svolto, nel corso dell'ultimo anno di servizio, funzioni e attività corrispondenti a quelle oggetto dello stesso incarico di studio e di consulenza.

Il comma 10 dell'art. 5 stabilisce che le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1 del D.Lgs. n. 165/2001 per la fruizione dei servizi di pagamento delle retribuzioni di cui all'art. 1, comma 447, della legge 27 dicembre 2006 n. 296 e all'art. 2, comma 197, della legge 23 dicembre 2009 n. 191, a far tempo dal 1° ottobre 2012 stipulano convenzioni con il MEF, ovvero, in alternativa, utilizzano i parametri di qualità e prezzo definiti in apposito decreto ministeriale per l'acquisizione dei medesimi servizi sul mercato di riferimento.

Il medesimo comma 10 dispone inoltre l'obbligo di rinegoziazione dei contratti in essere relativi ai servizi di pagamento degli stipendi, al fine di ottenere un abbattimento del costo del servizio non inferiore al 15%.

Al riguardo, perché per le Camere di commercio dell'Emilia-Romagna il servizio di pagamento degli stipendi viene posto in essere, sia pure in maniera differenziata tra le varie Camere, da Infocamere, in sede di riunione si è stabilito di predisporre quanto prima una lettera indirizzata a tale società, con la quale chiedere, in nome e per conto di tutte le Camere della regione, la riduzione del costo del servizio di almeno il 15%, per rispettare la previsione normativa, che, come sopra evidenziato, decorre dal 1° ottobre 2012.

Art. 8 Riduzione della spesa degli enti pubblici non territoriali

Il comma 1 di tale articolo prevede tutta una serie di misure di riduzione della spesa, che non fanno sorgere particolari problemi interpretativi.

Maggiormente problematica appare l'interpretazione e, soprattutto, l'applicazione del successivo comma 3 della norma in esame, il quale al secondo periodo (applicabile alle Camere di Commercio, alle Unioni regionali e all'Unione Italiana) prevede che gli enti e gli organismi, anche costituiti in forma societaria, dotati di autonomia finanziaria, che non ricevono trasferimenti dal bilancio dello Stato adottano interventi di razionalizzazione per la riduzione della spesa per consumi intermedi in modo da assicurare risparmi pari al 5% nell'anno 2012 e al 10% a decorrere dall'anno 2013 della spesa sostenuta per consumi intermedi nell'anno 2010. La norma prevede altresì che le somme derivanti da tale riduzione sono versate annualmente ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato entro il 30 giugno di ciascun anno, mentre per l'anno 2012 il versamento deve avvenire entro la data del 30 settembre.

La norma risulta di difficile interpretazione ed applicazione; in primo luogo, i componenti del gruppo evidenziano che non è chiaro come si debbano concretamente operare le riduzioni del 5% per l'anno in corso e del 10% per gli anni successivi e parimenti difficoltosa appare la ricostruzione analitica delle voci di spesa per consumi intermedi, in assenza di riferimenti precisi (fatto salvo il riferimento, operato dall'Unione Italiana nella più volte citata nota in data 9 agosto 2012, alla circolare della Ragioneria Generale dello Stato n. 5 del 2 febbraio 2009, peraltro di non chiara applicazione).

Al riguardo, si evidenzia che il giorno successivo alla data della riunione, vale a dire il 7 settembre 2012, è stata emanata dal Ministero dell'Economia la circolare n. 28, inviata a mezzo posta elettronica a tutti i componenti del gruppo, ma tale documento non risulta di nessun ausilio ai fini dell'applicazione delle riduzioni, atteso che non chiarisce quali voci debbano essere prese a riferimento per operare le medesime.

Maggiormente utili (ma datate e precedenti al DPR n. 254/2005), a tale fine, potrebbero essere le circolari n. 3551/C del 12 novembre 2002 e n. 551622 del 24 maggio 2004, entrambe del Ministero delle Attività Produttive e riguardanti il contenimento delle spese per consumi intermedi, già oggetto di applicazione da parte degli Enti camerali.

Sul punto, il gruppo è in attesa di una circolare esplicativa da parte del MISE, la cui emanazione sarebbe imminente.

La riunione si è conclusa alle ore 17.30.

Bologna, 12 settembre 2012

Firma referenti Unioncamere E.R.
Cristina Perelli e Anna Maria Zambelli