



**CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME**  
**12/77/CU2/C2**

**PARERE SUL DISEGNO DI LEGGE DI CONVERSIONE IN LEGGE  
DEL DECRETO-LEGGE 7 MAGGIO 2012, N. 52 RECANTE  
DISPOSIZIONI URGENTI PER LA RAZIONALIZZAZIONE DELLA  
SPESA PUBBLICA**

*Punto 2) O.d.g. Conferenza Unificata*

Il presente documento intende fornire alcune considerazioni sul decreto-legge “*Provvedimento contenente le norme per la razionalizzazione della spesa pubblica per acquisti di beni e servizi*”, sviluppando alcune osservazioni di carattere generale, costituzionale e di merito.

Sul versante giuridico, occorre segnalare i seguenti aspetti.

**Capo 1 - Aspetti generali ed istituzionali del provvedimento**

1) **l’approccio marcatamente unilaterale delle soluzioni organizzative fissate nel decreto-legge**, quale si evince dalla istituzione di un nuovo organo monocratico statale, il Commissario straordinario, unitamente ad un nuovo Comitato interministeriale, per il quale non si prevede alcun raccordo con il sistema delle autonomie regionali e territoriali. Le Regioni rilevano la necessità di un coinvolgimento ai lavori del Comitato. A riguardo, si sottolinea il mancato insediamento della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, a cui la legge n. 42 del 2009 affidava proprio la definizione delle procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica e l’attivazione degli interventi necessari al rispetto di tali obiettivi. La soluzione prospettata nel decreto supera, di fatto, le previsioni contenute nella legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale, attribuendo ad organi statali le competenze attribuite da questa legge ad un organismo paritetico.

2) **l’incerta natura giuridica del Commissario straordinario**, a cui sono attribuite vere e proprie **funzioni decisorie** (in particolare, la definizione, per voci di costo, del livello di spesa per acquisti di beni e servizi da parte di tutte le amministrazioni statali e delle regioni già commissariate per l’attuazione dei piani di rientro), il cui contenuto sembra poter incidere sull’autonomia di bilancio a vario titolo riconosciuta alle amministrazioni pubbliche, e sulle Regioni commissariate in particolare, e risulta incoerente rispetto al processo di determinazione dei costi standard di cui al D.lgs. 68-2011. A tali funzioni si

aggiungono rilevanti **poteri ispettivi e di impulso all'esercizio di poteri sostitutivi**, con una evidente **commistione tra ruolo politico e ruolo tecnico**. Non si tratta, infatti, di un commissario ad acta, nominato per l'adozione di specifici atti in via sostitutiva, bensì di una inedita Autorità, che definisce obiettivi, ne controlla l'attuazione e dà impulso all'esercizio di poteri sostitutivi. Sul punto, è necessario rilevare come, per le Regioni non soggette a commissariamento per l'attuazione dei piani di rientro, la proposta di intervento sostitutivo costituisce la premessa per l'esercizio effettivo di tale potere da parte del Governo sulle stesse Regioni. È vero, infatti, che la legge attribuisce al Commissario solo un potere di proposta circa l'adozione delle misure necessarie alla razionalizzazione della spesa, tuttavia, il mancato adeguamento a tale proposta è destinato quasi inevitabilmente a sfociare in un intervento sostitutivo da parte del Governo.

3) la **pervasività dei poteri del Commissario nei confronti delle amministrazioni regionali**, sottoposte, come le amministrazioni statali, ai poteri ispettivi della Ragioneria generale dello Stato. Sul punto, le Regioni hanno anche in passato sottolineato la necessità che l'attività ispettiva venga svolta nel pieno rispetto dei principi di leale collaborazione e autonomia dei livelli istituzionali. Anche in questo caso andrebbero, pertanto, concordate specifiche modalità per lo svolgimento delle verifiche ispettive presso le amministrazioni regionali.

4) la **problematica configurazione dei poteri di sospensione, revoca o annullamento d'ufficio di singole procedure relative all'acquisizione di beni e servizi**, che risultano esercitabili indistintamente anche per ragioni di opportunità, travolgendo, in tal modo, i limiti entro i quali il nostro ordinamento da sempre configura il c.d. potere di autotutela. Ciò potrebbe determinare rilevanti problemi dal punto di vista della tutela dell'affidamento dei privati contraenti e delle relative richieste di risarcimento che potrebbero essere avanzate nei confronti dell'organo che ha proceduto alla sospensione, revoca o annullamento della procedura.

5) la **dubbia legittimità dell'attribuzione al Presidente della Regione dei sopracitati poteri di autotutela anche nei confronti di società, enti e agenzie regionali**, ai quali la legge attribuisce una sfera di autonomia decisionale rispetto alla stessa Regione (si pensi, in particolare, alle Aziende sanitarie locali). Sul punto, la stessa relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione in legge sottolinea l'esigenza che questi poteri vengano esercitati compatibilmente con l'autonomia delle amministrazioni aggiudicatrici, ma ciò non è tradotto in concrete previsioni normative.

6) la **dubbia legittimità della totale equiparazione delle Regioni commissariate per l'attuazione dei piani di rientro alle amministrazioni statali**, già evidenziata anche dal dossier del Servizio Studi del Senato sul provvedimento in oggetto (n. 358, maggio 2012). Ciò di fatto priva tali Regioni delle loro prerogative costituzionali, intervenendo ben oltre l'ambito sanitario.

## Capo 2 - Profili di criticità costituzionali

L'autonomia delle Regioni costituzionalmente riconosciuta risulta violata dalle disposizioni contenute nel provvedimento, laddove le amministrazioni regionali commissariate *per la redazione e l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario sono equiparate alle amministrazioni centrali e, quindi, sottoposte al potere commissariale di cui agli artt. 2 e 5, potere che non concerne solamente la spesa per acquisti di beni e servizi in ambito sanitario ma l'intera spesa regionale*. La previsione di un potere commissariale di definizione dei livelli di spesa delle Regioni (articolo 5, comma 2), non costituendo un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica ma un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa, appare palesemente una violazione degli articoli 117, comma 3 e 119 della Costituzione e, pertanto, lesivo dell'autonomia regionale, come peraltro già ribadito dalla sentenza della Consulta n. 417-2005.

In riferimento alle garanzie procedurali per l'esercizio del potere sostitutivo, la semplice previsione del comma 7 dell'art. 5, ai sensi della quale *“il Commissario segnala alle amministrazioni le misure di razionalizzazione della spesa e fissa un termine per il raggiungimento degli obiettivi prefissati”*, non sembra soddisfare il requisito previsto dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 43-2004 in riferimento all'art. 120 Cost., ovvero, la previsione di un procedimento nel quale l'ente sostituito sia comunque messo in grado di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento e di interloquire nello stesso procedimento.

Per un'analisi più dettagliata si rimanda al documento allegato.

Tagli  
lineari

Le Regioni ricordano il notevole contributo alla riduzione della spesa pubblica che ha dispiegato i suoi effetti con **i tagli lineari** nei propri bilanci fin dall'applicazione del DL 78/2010 che hanno addirittura azzerato gli *“ex trasferimenti Bassanini”* e altri trasferimenti regionali per un importo pari a 4 mld nel 2011 e a 4,5 mld a decorrere dal 2012.

A riguardo si ricorda che questi trasferimenti sono le risorse che lo Stato utilizzava per svolgere le funzioni in materia di trasporto pubblico locale, viabilità, l'edilizia abitativa, mercato del lavoro, istruzione, sociale e agricoltura solo per citare i più rilevanti economicamente e che erano bloccati al medesimo importo dal 1999 – anno del trasferimento delle funzioni alle Regioni – avendone a suo tempo sottostimato l'importo.

Erosione  
trasferim  
enti

Ciò è ribadito anche dalla *“Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni 2005-2006”* della Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti, anzi, la Corte sostiene che la mancata sostituzione dei trasferimenti con entrate proprie, come previsto dalla legge, ha generato alle regioni, una costante erosione che, negli anni, può essere misurata, in relazione al tasso di crescita dei prezzi, intorno ad una perdita di valore del 12,7 per cento. Se invece, analizzassimo i dati di inflazione sin dalla entrata in vigore dei *“Bassanini”* fino al 2010, potremmo

verificare che la perdita di valore si aggira intorno al 25,5% (indice generale dei prezzi al consumo per le famiglie esclusi i tabacchi) senza contare gli sforzi regionali per mantenere continuare a svolgere le funzioni con l'aumento dell'inflazione nel 2011 pari a 2,7% e del 2012 del 3,2%.

Inoltre, il perdurare del sistema dei "trasferimenti" non ha consentito la conseguente "indicizzazione" al gettito dell'imposta erariale scelta per il finanziamento. A conferma di tale tesi la Corte formula l'ipotesi che se "nel 2002 si fosse scelto di ancorare al gettito IRPEF, la determinazione delle risorse necessarie per le funzioni delegate, l'aliquota di compartecipazione sarebbe aumentata dallo 0,9% di base all'1,6%. Una tale aliquota applicata al gettito 2006 avrebbe comportato un incremento della somma del 18,1%".

Attuazione  
art.14, c.2  
L.122/2010

Tutt'ora le Regioni svolgono tali funzioni in attesa che sia attuato il c.2 dell'art.14 della legge 122/2010 di conversione del DL 78/2010 dove si riconosceva l'importanza di queste risorse ai fini dell'attuazione del federalismo fiscale in quanto la normativa dice che non si sarebbe tenuto conto di tali tagli nella determinazione dell'aliquota dell'add. IRPEF. Ciò è stato ribadito anche nel D.lgs 68/2011 attuativo della legge 42/2009 per le Regioni.

Tagli e  
sproporzio  
ne in base  
alla spesa  
pubblica

A fronte di una spesa regionale pari al 20,3% del complesso della spesa delle Amministrazioni Pubbliche (al netto degli interessi passivi), le Regioni si fanno carico di una quota che va dal 47,2% dal 2011 al 30% nel 2014, i tagli lineari per le amministrazioni statali sono stati inferiori rispetto al peso sul totale della spesa delle Pubbliche Amministrazioni:

## EFFETTI CUMULATI DELLE MANOVRE DAL DL 78/2010 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA PER SOTTOSETTORE (RIDUZIONE DI SPESA)

DL78/2010 + DL 98/2011 + DL 138/2011 + DL 201/2011 (QUADRO AGGIORNATO AL DEF 2012)				
	2011	2012	2013	2014
<b>Incidenza % su aggiustamento spesa</b>				
AMMINISTRAZIONI CENTRALI	17,2%	18,8%	21,8%	18,5%
AMMINISTRAZIONI LOCALI	73,6%	58,7%	49,1%	50,3%
- di cui Regioni	<b>47,2%</b>	<b>26,4%</b>	<b>27,0%</b>	<b>30,0%</b>
- di cui Enti locali	<b>26,4%</b>	<b>32,3%</b>	<b>22,1%</b>	<b>20,3%</b>
ENTI DI PREVIDENZA E ASSISTENZA	9,2%	22,5%	29,1%	31,2%
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
<b>Incidenza spesa Amministrazioni Centrali su totale AAPP (al netto interessi passivi)</b>				<b>25,4%</b>
<b>Incidenza spesa Regioni su totale AAPP (al netto interessi passivi)</b>				<b>20,3%</b>

Le maggiori entrate delle manovre che si sono susseguite sono tutte a favore del bilancio statale tranne che per l'aumento dell'addizionale regionale all'IRPEF che è compensato dai tagli al Fondo sanitario nazionale.

Tagli al  
FSN

Il finanziamento in valore assoluto del Fondo sanitario nazionale è rimasto pressoché invariato nel triennio 2010 – 2012 con una crescita nominale pari all'incirca al tasso di inflazione programmata che è ben al di sotto del tasso di inflazione reale.

	2010	2011	2012	2013	2014
<b>FINANZIAMENTO Fabbisogno</b>	<b>105.565,80</b>	<b>106.905,30</b>	<b>108.779,68</b>	111.794,00	116.236,00
<b>manovre DL 138/2011</b>				- 2.500	- 5.450
<b>livello finanziamento dopo manovra</b>				<b>109.294</b>	<b>110.786</b>
<b>variazione % annua</b>	1,69	1,27	1,75	0,47	1,37
<b>inflazione programmata</b>	1,5	2	1,5	1,5	1,5
<b>inflazione reale (NIC)</b>	1,5	2,8	3,3		
<b>crescita del Finanziamento in termini reali</b>		0,80	1,80		

Compiti del  
Commissario  
coniugati con  
normativa  
vigente

Le Regioni ricordano che le prerogative del Commissario per la materia sanitaria, vanno coniugate con la normativa che regola le attività svolte dal Tavolo di verifica degli adempimenti di cui all'art.12 dell'Intesa Stato – Regioni del 23 marzo 2005, così pure che la richiesta di dati e informazioni da parte del Commissario non diventi un ulteriore adempimento rispetto ai dati che le Regioni già inviano alla COPAFF o al MEF nell'ambito del patto di stabilità e dei monitoraggi della spesa con i codici SIOPE, alla Banca d'Italia o rispetto al percorso dell'armonizzazione dei bilanci.

Coinvolgime  
nto delle  
Regioni nel  
Comitato

L'attività di revisione della spesa, secondo la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, riguarderà, fra l'altro i "programmi di spesa" e i "trasferimenti" delle amministrazioni centrali e il livello di spesa per acquisti di beni e servizi, per voci di costo delle amministrazioni regionali sottoposte ai piani di rientro per disavanzi in sanità mentre in una fase successiva la revisione della spesa verrà estesa alle attività svolte dagli enti decentrati (Autonomie locali): le Regioni ritengono che sia necessario un loro coinvolgimento fin da subito ai lavori del "Comitato interministeriale per la revisione della spesa pubblica" dove invece sono presenti solo le amministrazioni centrali attraverso Intesa con la Conferenza stato regioni ai sensi dell'art.8, comma 6 della legge 131/2003.

Commissione  
coordinamento  
finanza  
pubblica e  
Banche dati

Valutano, però, doveroso ricordare che fra i compiti della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica vi sono anche quelli di definire le "procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica e promuove l'attivazione degli eventuali interventi necessari per il rispetto di tali obiettivi" (art.5 L.42/2009) e che "per lo svolgimento delle funzioni di propria competenza, la Conferenza permanente ha accesso diretto alla sezione della banca dati delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo

*13, comma 2, della citata legge n. 196 del 2009, nella quale sono contenuti i dati necessari a dare attuazione al federalismo fiscale”.*

Per l’istituzione della banca dati il Governo ha stanziato 10 ml/€per l’anno 2010, 11 ml/€per il 2011 e 5 ml/€a decorrere dal 2012 quando era già stata costituita la Banca dati prevista dall’art.5 della legge 42/2009 senza oneri per la finanza pubblica a disposizione anche della Commissione tecnica paritetica per l’attuazione del federalismo fiscale.

A tutt’oggi non si hanno notizie sui lavori di realizzazione della banca dati né dell’Intesa che dovrebbe definire le modalità di accesso degli enti territoriali alla banca dati.

Gli studi  
della  
SOSE

Entrambe le banche dati oltre ad essere alimentate dai dati inviati dalle Amministrazioni pubbliche - le Regioni vi provvedono già - dovrebbero essere alimentate anche dai lavori degli studi sui fabbisogni standard della “Società per gli studi di settore Sose SpA” che come previsto dal D.lgs 68/2011 (art.13, c.6) dovrebbe effettuare una ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni che le regioni a statuto ordinario effettivamente garantiscono e dei relativi costi e sulla base dei quali il Governo dovrebbe adottare le linee di indirizzo per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni in apposito allegato al Documento di economia e finanza.

Nella Banca dati dovrebbero essere inseriti anche i dati della definizione dei costi standard degli enti locali così come definito nel d.lgs 216/2010 per i quali la Sose Spa ha anche ricevuto un contributo pari a 5 ml/€per il 2011, 2012 e 2013 (art.1, c.23 L.220/2010).

Commissi  
one Costi  
delle  
Istituzioni

Anche sul fronte dei costi delle Istituzioni occorre ricordare che dal 22 settembre 2011, la Commissione speciale paritetica mista Governo, Regioni, enti locali rappresentativa di tutti i livelli di governo avrebbe dovuto nell’ambito della Conferenza Unificata. Presieduta dal Governo (Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale), con il compito di presentare entro 90 gg dall’insediamento una proposta per il riordino istituzionale a legislazione vigente secondo i principi di riduzione degli organi e dei costi, soppressione delle duplicazioni e semplificazione dei processi decisionali, analisi dei costi delle istituzioni e proposte per la revisione del patto di stabilità interno.

La Commissione è istituita senza oneri per la finanza pubblica si è riunita solo tre volte (insediamento 12 gennaio 2012 - seduta 1 marzo 2012 - seduta 22 marzo 2012) senza raggiungere alcun risultato.

Spending  
review  
nei DL 98  
e DL 138

La “spending review” è prevista in precedenti e recenti provvedimenti legislativi : nel DL 98/2011, in tutto il Titolo I e in particolare all’art.9 “Fabbisogni standard, spending review e superamento della spesa storica delle Amministrazioni dello Stato” e nel DL 138/2011 Artt. 01 e 1, pertanto la costituzione di un ulteriore Comitato con compiti molto simili alle Commissioni già esistenti che non creavano oneri per la finanza pubblica, e la nomina di un

Commissario risultano essere un ulteriore “tassello” della normativa che articola ancor più il quadro dei soggetti preposti a quest’attività in un momento in cui solo la celerità dei provvedimenti può scongiurare peggioramenti dei saldi e ulteriori manovre fiscali. Oltretutto le nomine del commissario e dei 2 sub commissari sembrerebbero necessarie in quanto nessun risultato è emerso dai lavori precedenti.

La spending  
review ante  
2011

Infatti, il progetto di “spending review” era già stato presentato nel 2007 con lo scopo di:

1. superare l’approccio incrementale delle decisioni di allocazione della spesa;
2. superare le problematiche dei tagli lineari;
3. definire indicatori verificabili dei risultati raggiunti.

La “Commissione tecnica per la revisione della spesa” incaricata per il riesame sistematico dei programmi di spesa, inizia i lavori a giugno 2007, ha articolato l’analisi su due processi simultanei:

1. priorità e efficacia dei principali programmi di spesa dello Stato;
2. aspetti organizzativi comuni per il complesso delle PA.

quindi sono stati costituiti 5 gruppi di lavoro tematici. Dopo un anno di attività la Commissione ha prodotto dei risultati inseriti nel “Libro verde sulla spesa pubblica” il “Rapporto intermedio sulla revisione della spesa”. La Commissione sottolinea inoltre tre aree di intervento quali la razionalizzazione dell’organizzazione territoriale delle amministrazioni, la revisione delle procedure amministrative e dell’organizzazione del personale soffermandosi **anche sulla revisione della politica dei trasferimenti dal centro in periferia e ad altri soggetti.**

Nel 2008 il programma di spending review viene reso permanente (legge finanziaria per il 2008). I compiti assolti dalla Commissione tecnica della finanza pubblica (che viene soppressa) vengono assegnati al Ministero dell’Economia e della Finanza – Ragioneria Generale dello Stato - e al Servizio Studi dipartimentale con la stesura del “Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni Centrali dello Stato 2009”.

Quindi a seguire la legge 196/2009 Istituisce i “nuclei di analisi e valutazione della spesa” con l’obiettivo di individuare e quantificare i principali fattori che ostacolano l’allocazione ottimale e l’utilizzo efficiente delle risorse. Il decreto del 22 marzo 2010 del Ministro dell’economia e delle finanze ha stabilito con dettaglio le modalità di funzionamento di tali organismi.

La legge 196/2006 stabilisce anche i principi e criteri direttivi al fine di adottare procedure di spending review con potenziamento delle strutture e degli strumenti

di controllo e monitoraggio della Ragioneria generale dello Stato ai fini della realizzazione periodica di un programma di analisi e valutazione della **spesa delle Amministrazioni Centrali con graduale estensione del programma di analisi e valutazione della spesa ad altre amministrazioni pubbliche.**

*(dal Dossier del Servizio Bilancio del Senato)*

Nei fatti con il DL 78/2010 è iniziata la spending review sui trasferimenti dal centro alle Autonomie locali.

Definire  
livello di  
spesa =  
costo

Le Regioni ritengono che definire il livello di spesa per voci di costo significa implicitamente definire “un costo / fabbisogno” standard” e che tale processo non possa che essere svolto dalla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica di cui hanno sollecitato più volte la convocazione.

Nella fase attuativa del provvedimento per quanto riguarda le Regioni si ritiene indispensabile definire il valore di partenza delle voci che si intende esaminare e utilizzare le serie storiche affinché si possano valutare gli effetti delle normative degli anni passati e quantificare le revisioni di spesa già effettuate ciò al fine di rendere congruo il contributo di ogni livello istituzionale alla riduzione della spesa. I tagli lineari operati fin’ora hanno cancellato i trasferimenti statali appare quindi difficile costruire un costo standard.

Prezzo e  
qualità  
non solo  
da Consip

Riguardo alle norme cosiddette “sostanziali” si osserva che queste non devono limitare l'autonomia delle Regioni nell'indizione di gare aggregate e nel controllo dei prezzi senza vanificare i percorsi già intrapresi da alcune regioni.

Il benchmark del rapporto fra il prezzo, la qualità e tipo di beneficiario (esigenze specifiche) non necessariamente deve essere quello di Consip SpA in quanto i parametri di altre Centrali acquisto regionali possono essere migliorativi.

**Ad esempio:** la convenzione Consip per l’energia elettrica è rivolta ai Ministeri quella Centrale Acquisti Regionale della Lombardia– CRA- ha come principale bacino di utenza gli ospedali conseguentemente i pesi associati alle fasce di consumo (che nei ministeri sono diurne, mentre per gli ospedali sono anche notturne) sono proporzionalmente diversi e permettono alla centrale acquisti di "cucire" una gara sulle specifiche esigenze degli enti e di ottenere maggiori sconti. Rispetto alla convenzione per la fornitura di energia elettrica di Consip, la convenzione lombarda garantisce, sulla quota energia, una riduzione di spesa pari mediamente a circa il 2%; inoltre, risultati migliori rispetto alla convenzione nazionale si riscontrano anche in relazione al sovrapprezzo che l’Amministrazione deve pagare per la fornitura di energia verde (1,20 €/MWh per la convenzione di Centrale Acquisti rispetto a 1,50 €/MWh per la convenzione Consip).

Si ricorda, inoltre, che a normativa vigente le Amministrazioni Centrali sono obbligate ad aderire a Consip, mentre quelle regionali sono obbligate ad aderire alle centrali regionali.

Proposte di emendamenti al DL 52/2012

#### **Art. 1**

Dopo il comma 1, inserire i seguenti commi:

*«2. Il coordinamento delle politiche volte all'analisi e al riordino della spesa pubblica riguardante Regioni, Province e Comuni è effettuato nell'ambito della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica istituita ai sensi dell'articolo 33 e seguenti del decreto legislativo 12 maggio 2011, n. 68 che deve essere convocata entro trenta giorni dalla conversione in legge del presente decreto».*

*«3. La Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica di cui al comma 2 definisce, per voci di costo, il livello di spesa per acquisti di beni e servizi da parte delle amministrazioni pubbliche».*

#### **Art. 2 comma 1**

Al comma 1, sostituire le parole “al quale spetta il compito di definire il livello di spesa” con le seguenti: “*con poteri di proposta in ordine alla definizione del livello di spesa*”.

#### **Art. 2 comma 2**

*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.~~*

#### **Art. 2 comma 4**

*4. 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.*

#### **Art. 5 comma 2**

*Il comma va soppresso (vedi emendamenti agli articoli 1 e 2, comma 1).*

#### **Art. 5 comma 3**

*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.

**Art. 5 comma 5:**

5. 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 ovvero il commissario ad acta per le disposizioni in ambito sanitario, nelle Regioni commissariate per la redazione e l'attuazione del piano di rientro del disavanzo sanitario, 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.

**Art. 5 comma 7**

7. Il Commissario segnala alle amministrazioni le misure di razionalizzazione della spesa e, conseguentemente, la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblici, di cui agli artt. 33 e ss. del D.Lgs. 12 Maggio 2011, n. 68, fissa le modalità e 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.

**Art. 7. -**

1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 26, comma 3, legge 23 dicembre 1999, n. 488, nonché dall'articolo 1, commi 449, 455 e 456, legge 27 dicembre 2006, n. 296, quale misura di coordinamento della finanza pubblica, le amministrazioni pubbliche non tenute ad utilizzare le convenzioni o gli altri strumenti contrattuali posti in essere dalla Consip S.p.A. o dalle centrali regionali acquisti, nell'indizione o nell'effettuazione delle proprie procedure di acquisto, applicano i parametri di prezzo-qualità migliorativi rispetto a quelli eventualmente individuati in modo specifico nei bandi di gara pubblicati dalla Consip S.p.A. o dalle centrali regionali acquisti, per beni o servizi comparabili.

2. Le amministrazioni pubbliche tenute ad utilizzare le convenzioni e gli altri strumenti contrattuali posti in essere dalla Consip S.p.A. o dalle centrali regionali acquisti, ai sensi di quanto stabilito all'articolo 1, comma 449, legge 27 dicembre 2006, n. 296, non indicano o effettuano procedure per l'approvvigionamento di beni o servizi comparabili a quelli oggetto di convenzioni o altri strumenti contrattuali stipulati, ed in corso di vigenza, dalla Consip S.p.A. o dalle centrali regionali acquisti, pena la decadenza delle procedure medesime e la nullità dei relativi contratti.

3. La violazione degli obblighi di cui ai precedenti commi è altresì causa di

*responsabilità amministrativa, in conformità a quanto stabilito all'articolo 26, comma 3, secondo periodo, legge 23 dicembre 1999, n. 488.*

*4. Le procedure indette o effettuate dalle centrali di committenza ai sensi dell'articolo 3, comma 34, decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, ivi incluse le centrali regionali acquisti, rispettano in ogni caso i parametri di prezzo-qualità relativi a beni o servizi oggetto delle convenzioni stipulate, ed in corso di vigenza, dalla Consip S.p.A. ai sensi dell'articolo 26, legge 23 dicembre 1999, n. 488, ~~nonché i parametri di cui al comma ] del presente articolo.~~*

*5. In presenza di una procedura indetta dalla Consip S.p.A. o dalle centrali regionali acquisti per la stipula di una convenzione ai sensi dell'articolo 26, comma 3, legge 23 dicembre 1999, n. 488, l'amministrazione pubblica interessata attende l'aggiudicazione della procedura, salvo i casi di motivata urgenza per i quali l'amministrazione pubblica ha facoltà di procedere ad un acquisto in via autonoma, mediante la stipula di un contratto il cui oggetto e la cui durata tengano conto della tempo necessario per la stipulazione della convenzione o che, comunque, contempili una clausola di recesso senza oneri o indennizzo in favore dell'amministrazione da esercitare al momento della stipulazione della convenzione medesima.*

*6. Nel quadro del patto di stabilità interno e nell'ambito del sistema a rete di cui all'articolo 1, comma 449, legge 27 dicembre 2006, n. 296, al fine di perseguire l'armonizzazione dei piani, nazionale e regionali, di razionalizzazione della spesa, la Consip S.p.A. e le centrali regionali acquisti definiscono in via anticipata, con appositi protocolli d'intesa aventi cadenza semestrale (entro il 30 giugno ed il 31 dicembre di ogni anno), gli ambiti di spesa di relativa competenza; in difetto di intesa nei predetti termini, provvede entro 15 giorni decorrenti dalle predette scadenze il Commissario straordinario, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.*

**Art. 7 bis** - Dopo l'art. 7 introdurre il seguente articolo:

**Art. 7 bis** **Misure urgenti per la riduzione dei prezzi unitari corrisposti dalle Aziende Sanitarie per gli acquisti di beni e servizi**

*All'articolo 17, comma 1, lettera a) del decreto legge 06 luglio 2011, n. 98, convertito in legge 15 luglio 2011, n. 111, è aggiunto il seguente periodo:*

*“Qualora sulla base dell'attività di rilevazione di cui al presente comma, nonché sulla base delle analisi effettuate dalle Centrali regionali per gli acquisti anche grazie a strumenti di rilevazione dei prezzi unitari corrisposti dalle Aziende Sanitarie per gli acquisti di beni e servizi, emergano differenze significative dei prezzi unitari, non giustificate da particolari condizioni tecniche o logistiche delle forniture, le Aziende Sanitarie sono tenute a proporre ai fornitori una rinegoziazione dei contratti che abbia l'effetto di*

*ricondere i prezzi unitari di fornitura ai prezzi di riferimento come sopra individuati, e senza che ciò comporti modifica della durata del contratto.*

*In caso di mancato accordo, entro il termine di 30 giorni dalla trasmissione della proposta, in ordine ai prezzi come sopra proposti, le Aziende sanitarie hanno il diritto di recedere dal contratto senza alcun onere a carico delle stesse, e ciò in deroga all'art. 1671 c.c.*

#### **Art. 8**

1. *Al fine di garantire la trasparenza degli appalti pubblici, l'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture rende pubblici, 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.*

2. *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, alla Consip S.p.A., **nonché, per l'ambito territoriale di riferimento, alle Regioni e, per esse, alle centrali regionali acquisti**, i dati di cui al comma 1 del presente articolo.*

Dopo il comma 2, è aggiunto il seguente comma:

***“3. Al fine di definire le modalità che consentano la ricerca delle informazioni, anche aggregate, di cui al comma 1, l'Osservatorio, sentite le Centrali regionali di acquisto, adotta entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento una codifica univoca dei beni e dei servizi in ordine alle quali potranno essere ricercate le informazioni da parte delle stazioni appaltanti.”***

## Allegato – Rilievi di carattere costituzionale

### Art. 2, comma 2

In riferimento all'ambito di applicazione, tra le amministrazioni pubbliche sottoposte a razionalizzazione della spesa, ai sensi del decreto in esame, vengono espressamente incluse "le amministrazioni regionali commissariate *per la redazione e l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario*".

In generale, pur riconoscendo la legittimità di richiedere ad ogni pubblica amministrazione comportamenti economicamente virtuosi e, a maggior ragione, anche a carico di amministrazioni particolarmente gravate per il pesante disavanzo finanziario, si ritiene che l'applicazione a quest'ultime di drastiche misure di tagli di spesa possa ulteriormente aggravare la loro situazione finanziaria e mettere in pericolo la loro stessa funzionalità.

E' da dubitare della ragionevolezza della prescrizione di razionalizzare la spesa pubblica applicando il medesimo criterio di intervento ad enti che, però, versano in condizioni economico-finanziarie molto diverse tra loro. Pertanto, ritenendo irragionevole lo stesso trattamento di situazioni oggettivamente diverse, si potrebbe profilare la violazione dell'articolo 3, comma 2, Costituzione, per inosservanza del principio di uguaglianza sostanziale, oltre che dell'art. 119 Cost..

### Art. 5, comma 2

La giurisprudenza costituzionale (sent. N. 417/05 e successive), nel dichiarare illegittime le statuizioni del decreto "taglia-spese" impositive di vincoli puntuali a specifiche voci di spesa dei bilanci di Regioni ed enti locali, ha ribadito il principio secondo il quale le norme che fissano vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci delle regioni e degli enti locali non costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., e ledono pertanto l'autonomia finanziaria di spesa garantita dall'art. 119 Cost. :

*"... il legislatore statale può legittimamente imporre agli enti autonomi vincoli alle politiche di bilancio (ancorché si traducano, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti), ma solo, con «disciplina di principio», «per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari» (sentenza n. 36 del 2004; v. anche le sentenze n. 376 del 2003 e nn. 4 e 390 del 2004). Perchè detti vincoli possano considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali debbono avere ad oggetto o l'entità del disavanzo di parte corrente oppure – ma solo «in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale» – la crescita della spesa corrente degli enti autonomi; in altri termini, la legge statale può stabilire solo*

*un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (sentenza n. 36 del 2004).»*

In riferimento al potere del Commissario “*di definire per voci di costo, il livello di spesa per acquisti di beni e servizi da parte delle amministrazioni pubbliche*”, appare quindi chiaro il contrasto della prescrizione con quanto affermato dalla testé citata sentenza 417/2005 della Consulta, nella parte 6.3 dove si afferma che “*non può essere invece considerata un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica un precetto specifico e puntuale sull’entità della spesa ... che ... si risolve perciò nella indebita invasione, da parte della legge statale, dell’area riservata alle autonomie*”. La previsione di un potere commissariale di definizione dei livelli di spesa delle Regioni, non costituendo un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, ma un precetto specifico e puntuale sull’entità della spesa, appare palesemente una violazione dell’articolo 117, comma 3 della Costituzione e, pertanto, lesivo dell’autonomia regionale.

#### **Art. 5, comma 5, lettera a)**

La previsione del potere di “*sospensione, revoca o annullamento d’ufficio di singole procedure relative all’acquisto di beni e servizi anche per ragioni di opportunità*” appare una disposizione che, oltre ad incidere sull’autonomia regionale di spesa (Articolo 119 della Costituzione), può avere discutibili conseguenze in riferimento alla tutela dei diritti, sia in quanto sembra ammettere anche l’annullamento per motivi di mera opportunità, sia in quanto, non essendo specificato lo stadio delle procedure entro il quale poter intervenire, si potrebbe ipotizzare la revoca o l’annullamento di procedure anche in presenza di diritti acquisiti, con conseguenti notevoli ripercussioni in ambito giustiziale.

#### **Art.5, comma 5, lettera b)**

La prescrizione 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*”, non appare, invece, lesiva della sfera di autonomia regionale, come delineata dalla Costituzione.

Si richiama, al riguardo, la già citata Sentenza 417/2005, parte 5.3: “la Corte ha costantemente affermato la legittimità costituzionale delle norme che disciplinano gli obblighi di trasmissione di dati finalizzati a consentire il funzionamento del sistema dei controlli sulla finanza di regioni ed enti locali, riconducendole ai principi di coordinamento della finanza pubblica, con funzione regolatrice della cosiddetta finanza pubblica allargata.”

#### **Art.5, comma 7**

La disposizione in esame prevede che, alla scadenza del termine fissato dal Commissario per il raggiungimento degli obiettivi prefissati, il Consiglio dei

Ministri possa esercitare il potere sostitutivo nel rispetto dell'articolo 120 della Costituzione. La disposizione non appare chiarissima nella sua formulazione. Prevedendo il potere sostitutivo nel rispetto dell'articolo 120 della Costituzione, sembra far riferimento ad un generico potere sostitutivo che non sia, però, quello specifico ai sensi del medesimo articolo 120 .

Al riguardo la Sentenza della Corte Costituzionale n.43 del 27 gennaio 2004 ha precisato che l'articolo 120 della Costituzione, oltre a prevedere un potere sostitutivo straordinario del Governo per la salvaguardia di interessi naturalmente facenti capo allo Stato, lascia comunque impregiudicata l'ammissibilità e la disciplina di altri casi di interventi sostitutivi nei confronti dei quali debbono, però, valere condizioni e limiti elaborati dalla giurisprudenza costituzionale.

Secondo i criteri dettati dalla Corte, nella citata sentenza, il potere sostitutivo deve essere:

- comunque previsto e disciplinato dalla legge,
- esclusivamente per atti o attività prive di discrezionalità nell'*an* (per non contraddire l'attribuzione della funzione amministrativa all'ente locale sostituito),
- la legge deve apprestare congrue garanzie procedurali per l'esercizio del potere sostitutivo, in conformità del principio di leale collaborazione. Dovrà dunque prevedersi un procedimento nel quale l'ente sostituito sia comunque messo in grado di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento e di interloquire nello stesso procedimento.

In riferimento alle garanzie procedurali per l'esercizio del potere sostitutivo, la semplice previsione del comma 7, ai sensi della quale "*il Commissario segnala alle amministrazioni le misure di razionalizzazione della spesa e fissa un termine per il raggiungimento degli obiettivi prefissati*", non sembra soddisfare il requisito previsto dalla Corte, ovvero, la previsione di un procedimento nel quale l'ente sostituito sia comunque messo in grado di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento e di interloquire nello stesso procedimento.

Si ritiene, pertanto, che la previsione, anche se formalmente richiama il rispetto dell'articolo 120 della Costituzione, nella sostanza lo viola per non aver previsto le cautele dettate dalla Corte con la succitata sentenza 43/2004.

E' dunque da ipotizzare la violazione dell'articolo 120 della Costituzione.

Roma, 22 maggio 2012