

GUIDA OPERATIVA
SULLA *SPENDING REVIEW* E
SULLE MISURE IN DIFESA DEL CREDITO
NEI CONFRONTI
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.

CONTIENE ANCHE UNA PARTE SPECIALE SULLE
LINEE GUIDA AVCP PER L’AFFIDAMENTO DI SERVIZI
ALLE COOPERATIVE SOCIALI DI TIPO B

ROMA
00198 – Via Savoia, n. 78
Tel. 06.4746042 – 06.47822625
Fax 06.46661000
roma@mmea.it

FIRENZE
50121 – Via Lamarmora n. 53
Tel. 055.587829
Fax 055.5521012
firenze@mmea.it
P.I. 05079530480

MILANO
20123 – Piazza San Sepolcro, n. 1
Tel. 02.86915378
Fax 02.86992054
milano@mmea.it

Iniziativa promossa da FEDERSOLIDARIETÀ - CONF COOPERATIVE
a cura dello Studio Legale Mariani, Menaldi & Associati
(Avv. LUCIANO GALLO – Dott. MARCO BRAGAGLIA)

INDICE

Prefazione

Parte I – Le novità introdotte dalla *Spending Review*.

I – Le convenzioni con la Consip e il ricorso al Mercato elettronico.

II – La centrale di committenza secondo il Contratti pubblici.

III – L’attività e gli strumenti della Consip.

IV – L’esercizio associato di funzioni dei Comuni.

V – Le prime valutazioni introdotte della Corte dei Conti.

VI – Le deroghe alla disciplina sulla *spending review*. La tutela delle cooperative sociali.

VII – L’invarianza dei servizi e il taglio del 5% dei servizi.

Parte II – La disciplina relativa ai crediti nei confronti della Pubblica Amministrazione – Certificazione – Cessione – Compensazione - Ritardi.

I – La certificazione dei crediti nei confronti della Pubblica amministrazione. La Convenzione MEF – ABI.

II – La cessione del credito nel Codice dei Contratti.

III – La compensazione dei crediti con la Pubblica amministrazione.

IV – La lotta contro i ritardi dei pagamenti della Pubblica amministrazione.

Parte speciale – La determinazione, n. 3 del 1° agosto 2012, dall’AVCP in tema di affidamento di servizi alle cooperative sociali di tipo B.

Prefazione.

*La presente **Guida operativa** si pone l'obiettivo di offrire un quadro complessivo e approfondito sulle recenti misure di razionalizzazione della spesa delle Pubbliche amministrazioni che hanno particolarmente inciso sul tema dell'approvvigionamento di beni e servizi.*

*Si sono così volute delineare – con l'avvertenza che l'elaborato resta su un piano generale e necessita anche di un confronto diretto con gli stessi operatori per declinare aspetti di dettaglio e specificità nei diversi settori di competenza – le molteplici disposizioni relative al ricorso al **mercato elettronico** da parte della Pubblica amministrazione per l'acquisizione di beni e servizi, in particolare, di valore **inferiore alla soglia comunitaria**.*

*Infatti, la novella legislativa si pone oggi come un vero **cambiamento di 'rotta'** rispetto alle previgenti modalità di ricorso al mercato di beni e servizi.*

*L'idea di fondo, che solo il tempo e una corretta applicazione delle medesime disposizioni potrà dichiarare funzionale ed efficiente, è quella di **semplificare l'incontro tra domanda e offerta** mediante gli strumenti telematici del c.d. e-procurement.*

*Il modello di acquisizione così descritto, dunque, sembra essere più razionale laddove la specifica tipologia di acquisti si caratterizzi per una certa **standardizzazione dei beni e/o forniture**, ma potrebbe risultare più gravosa e improduttiva se applicata invece all'acquisto di servizi particolarmente qualificati sul piano della qualità e degli obiettivi di interesse generale, legati ad esempio all'inserimento di soggetti svantaggiati, comunque legati a vario titolo ad aspetti sociali.*

*Per tali ragioni, è opportuno coglierne le opportunità ed i limiti, anche alla luce della spinta verso un accorpamento dei centri di spesa mediante **centrali uniche di acquisto a livello locale**.*

*Tra le diverse misure adottate nella c.d. spending review, è importante sottolineare la **salvaguardia delle modalità di affidamento previsti dalla disciplina di settore alle cooperative sociali (L. 381/91)** in ragione, appunto, della peculiarità e specificità del servizio che queste svolgono, dichiarato per legge di **interesse generale (cfr. art. 4, commi 6, 7, 8, Legge 135/12, c.d. spending review 2)**.*

*Per rafforzare tale lettura, quindi, è stata inserita nel testo una "**parte speciale**", contenente le recenti **Linee Guida adottate dall'AVCP** in tema di **affidamento di beni e servizi alle cooperative sociali di tipo B (determinazione n. 3/12)**, che riaffermano ancora una volta – descrivendone opportunità e modalità di acquisizione – **l'importanza e l'attualità dell'approvvigionamento di beni e servizi da parte della P.A. mediante l'inserimento di persone svantaggiate**.*

I

LE NOVITÀ INTRODOTTE DAI PROVVEDIMENTI SULLA SPENDING REVIEW.

I – LE CONVENZIONI CON LA CONSIP E IL RICORSO AL MERCATO ELETTRONICO.

1. Schema di sintesi sulla “SPENDING REVIEW 1 e 2”, con particolare riferimento a MePA, CONSIP e centrali d’acquisto regionali (es.: ESTAV)

- [Legge n. 94 del 2012, conv. D.L. 52 del 2012 \(c.d. “Spending review” 1\)](#)
- [Legge n. 135 del 2012, conv. D.L. 95 del 2012 \(c.d. “Spending review” 2\)](#)
- [Legge n. 228 del 2012 \(Legge di Stabilità del 2013\)](#)

* * *

**LE NUOVE MODALITA’ DI ACQUISIZIONE DI BENI E
SERVIZI**

SOLO PER I SEGUENTI SERVIZI:

1. ENERGIA ELETTRICA;
2. GAS;
3. CARBURANTI RETE ED EXTRA-RETE;
4. COMBUSTIBILI PER RISCALDAMENTO;
5. TELEFONIA FISSA E MOBILE.

Per questi servizi sono obbligati ad approvvigionarsi **TUTTE LE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE E LE SOCIETA’.**

Ai sensi dell'art. 1, co. 449, L. 296/06:

SERVIZI DI VALORE SUPERIORE ALLA SOGLIA COMUNITARIA

SONO OBBLIGATE AD UTILIZZARE LE CONVENZIONI QUADRO:

1. Tutte le Amministrazioni statali centrali e periferiche;
2. Gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado, le istituzioni educative e le istituzioni universitarie;
3. Gli enti del Servizio Sanitario Nazionale. Oppure possono utilizzare le Centrali regionali.

POSSONO (FACOLTA') RICORRERE ALLE CONVENZIONI QUADRO:

1. Tutte le altre amministrazioni (Province, Regioni, Comuni con popolazione **superiore** a 5.000 abitanti);
2. Possono utilizzare le convenzioni come parametro prezzo-qualità.

AVVERTENZE:

Le PP.AA. obbligate a ricorrere alle Convenzioni stipulate da Consip o dalle centrali di committenza regionali, possono procedere qualora la convenzione non sia ancora disponibile e in caso di motivata urgenza, allo svolgimento di autonome procedure di acquisto dirette alla stipula di contratti aventi durata e misura strettamente necessaria e sottoposti a condizione risolutiva nel caso di disponibilità della detta convenzione.

SERVIZI DI VALORE INFERIORE ALLA SOGLIA COMUNITARIA

Art. 1, co. 450, L. 296/06:

SONO OBBLIGATE A FARE RICORSO AL MERCATO ELETTRONICO:

1. Le amministrazioni statali centrali e periferiche;
2. Gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado, le istituzioni educative e le istituzioni universitarie (ma a seguito di Linee Guida del Miur);
3. Gli enti territoriali regionali e locali.

**I COMUNI CON POPOLAZIONE INFERIORE A 5.000 ABITANTI (DI
QUALSIASI SOGLIA):**

affidano obbligatoriamente:

1. ad un'unica centrale di committenza l'acquisizione di lavori, servizi e forniture nell'ambito delle unioni dei comuni, di cui all'[articolo 32 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267](#), ove esistenti,
2. OPPURE costituendo un apposito accordo consortile tra i comuni medesimi e avvalendosi dei competenti uffici.
3. IN ALTERNATIVA, gli stessi Comuni possono effettuare i propri acquisti attraverso gli strumenti elettronici di acquisto gestiti da altre centrali di committenza di riferimento, ivi comprese le convenzioni di cui all'[articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488](#) e ed il mercato elettronico della pubblica amministrazione di cui all'[articolo 328 del d.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207](#).

GLI ENTI DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE:

- Queste devono far riferimento alla Convenzione regionale di riferimenti, altrimenti alle Convenzioni Consip.

* * *

SPIEGAZIONE DELLA DISCIPLINA:

Preliminarmente occorre spiegare la differenza, sintetica, tra **Convenzioni/Accordi Quadro** e **MePA**.

Entrambi sono sistemi gestiti da Consip, il primo si applica all'approvvigionamento di beni e servizi **di valore superiore alla soglia comunitaria**, il secondo per servizi **di valore inferiore alla soglia comunitaria**.

Ai sensi dell'articolo 1, co. 1, della Legge 135/12, i contratti stipulati in violazione dell'articolo 26, comma 3 della legge 23 dicembre 1999, n. 488¹ ed i contratti stipulati in violazione degli obblighi di approvvigionarsi attraverso gli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip S.p.A. sono nulli.

La specifica disciplina in tema di Accordi Quadro e di convenzioni, sarà analizzata più avanti.

Il **MePA**, ossia il Mercato elettronico della Pubblica Amministrazione, invece, sempre gestito da Consip, si applica all'approvvigionamento di beni e servizi di **valore inferiore alla soglia comunitaria**.

Di seguito verrà descritta la procedura di ricorso al MePA.

NORMATIVA:

Legge 6 luglio 2012, n. 94

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

(Gazzetta Ufficiale n. 157 del 6 luglio 2012)

[c.d. "spending review" n. 1]

Capo II - Norme sostanziali

Art. 7. Modifiche alle disposizioni in materia di procedure di acquisto

2. All'articolo 1, comma 450, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, le parole: «*di cui all'articolo 11, comma 5, del regolamento di cui al d.P.R. 4 aprile 2002, n. 10*» sono sostituite dalle seguenti: «*di cui all'articolo 328, comma 1, del regolamento di cui al d.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207. Fermi restando gli obblighi previsti al comma 449 del presente articolo, le altre amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1 del*

¹ Il citato **articolo 26, terzo comma, della Legge 488/99**, prevede invece che Le amministrazioni pubbliche possono **ricorrere alle convenzioni** stipulate ai sensi del comma 1, ovvero ne utilizzano i parametri di prezzo-qualità, come limiti massimi, per l'acquisto di beni e servizi comparabili oggetto delle stesse, anche utilizzando procedure telematiche per l'acquisizione di beni e servizi ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 4 aprile 2002, n. 101. La stipulazione di un contratto in violazione del presente comma è causa di responsabilità amministrativa; ai fini della determinazione del danno erariale si tiene anche conto della differenza tra il prezzo previsto nelle convenzioni e quello indicato nel contratto.

decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, per gli acquisti di beni e servizi di importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario sono tenute a fare ricorso al mercato elettronico della pubblica amministrazione ovvero ad altri mercati elettronici istituiti ai sensi del medesimo articolo 328».

INTERPRETAZIONE DELLA NORMA:

Legge n. 296/06, art. 1, comma 450², **IMPONE IL RICORSO AL MERCATO ELETTRONICO PER GLI APPALTI DI VALORE INFERIORE ALLA SOGLIA COMUNITARIA.**

A CHI SI APPLICA?

Alle Amministrazioni statali centrali e periferiche, nonché agli Enti locali e alle Regioni.

La disciplina si applica anche alle scuole e alle Università?

Sì, sono tenute ad approvvigionarsi tramite il mercato elettronico:

² **Articolo 1, co. 450.** “Dal 1° luglio 2007, le amministrazioni statali centrali e periferiche, ad esclusione degli istituti e delle scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie, per gli acquisti di beni e servizi al di sotto della soglia di rilievo comunitario, sono tenute a fare ricorso al mercato elettronico della pubblica amministrazione di cui all'articolo 328, comma 1, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207. Fermi restando gli obblighi e le facoltà previsti al comma 449² del presente articolo, le altre amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, per gli acquisti di beni e servizi di importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario sono tenute a fare ricorso al mercato elettronico della pubblica amministrazione ovvero ad altri mercati elettronici istituiti ai sensi del medesimo articolo 328. Per gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado, le istituzioni educative e le università statali, tenendo conto delle rispettive specificità, sono definite, con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, linee guida indirizzate alla razionalizzazione e al coordinamento degli acquisti di beni e servizi omogenei per natura merceologica tra più istituzioni, avvalendosi delle procedure di cui al presente comma. A decorrere dal 2014 i risultati conseguiti dalle singole istituzioni sono presi in considerazione ai fini della distribuzione delle risorse per il funzionamento”.

(1) Comma modificato dall'articolo 7, comma 2, del D.L. 7 maggio 2012, n. 52 e dall'articolo 1, comma 149, lettere a) e b), della Legge 24 dicembre 2012, n. 228.

(2) Vedi, anche, l' articolo 2, comma 574, della legge 24 dicembre 2007 n. 244.

1. Istituti e scuole di ogni ordine e grado;
2. istituzioni educative;
3. istituzioni universitarie

IMPORTANTE: L'applicazione anche alle scuole e alle istituzioni educative e universitarie, richiede altresì l'adozione di **Linee Guida da parte del Miur.**

Nel complesso quali sono le amministrazioni che devono **aderire?**

QUINDI³ si applica a:

1. le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo;
2. le Regioni;
3. le Province;
4. i Comuni;
5. le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni,
6. gli Istituti autonomi case popolari;
7. le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni;
8. gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado, le istituzioni educative e le università statali;
9. tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali;
10. le amministrazioni, le aziende e gli enti i del Servizio sanitario nazionale;
11. l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN);
12. le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300;

³ **L'articolo 1 del D. lgs. 165 del 2001 s.m.i. dice:** "Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti i del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente decreto continuano ad applicarsi anche al CONI".

13. al CONI.

E per i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti?

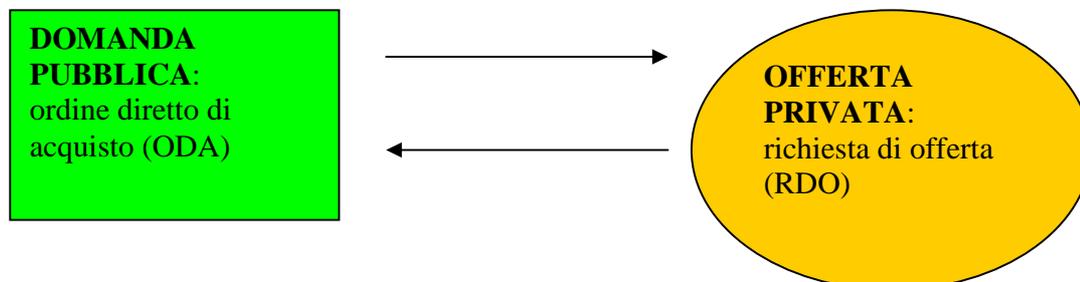
I Comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti ricadenti nel territorio di ciascuna Provincia affidano obbligatoriamente ad un'unica centrale di committenza l'acquisizione di lavori, servizi e forniture nell'ambito delle unioni dei comuni, di cui all'[articolo 32 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267](#), ove esistenti, ovvero costituendo un apposito accordo consortile tra i comuni medesimi e avvalendosi dei competenti uffici. In alternativa, gli stessi Comuni possono effettuare i propri acquisti attraverso gli strumenti elettronici di acquisto gestiti da altre centrali di committenza di riferimento, ivi comprese le convenzioni di cui all'[articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488](#) e ed il mercato elettronico della pubblica amministrazione di cui all'[articolo 328 del d.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207](#).

**COME FUNZIONA IL MERCATO ELETTRONICO
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE (MePA)**

Il MePA⁴ si pone come un sistema complementare rispetto agli Accordi Quadro predisposti dalla Consip (Convenzioni). Come detto, il primo, il MePA, si rivolge ai servizi **con valore al di sotto delle soglie comunitarie**; il secondo, la Consip (Accordi Quadro, Convenzioni, ecc.), invece, attiene all'acquisizione di beni e servizi per il **valore superiore alla soglia comunitaria**.

Il sistema è semplice, poiché riposa sulla logica di mettere in contatto direttamente domanda e offerta di beni e servizi.

⁴ Per saperne di più e per le modalità di iscrizione consulta <http://www.consip.it/online/Home/articolo2202.html#5>.



Qualora un'amministrazione trovi un immediato riscontro (in termini di oggetto, prezzo e/o qualità) ai propri bisogni all'interno di un **catalogo elettronico**, può effettuare un ODA al prezzo prefissato (pubblicato).

In assenza di una rispondenza immediata, **un'amministrazione può ricorrere ad una RDO**, ovvero una procedura competitiva di selezione attraverso cui sollecitare un gruppo ristretto di fornitori a presentare un'offerta migliorativa (in termini qualitativi e/o di prezzo) rispetto a quanto indicato nel catalogo elettronico.

I fornitori che rispondono alla RDO accettano la competizione indetta dall'amministrazione proponendo miglioramenti al prezzo e/o alle condizioni tecnico/qualitative dell'oggetto in gara.

Il contratto sarà aggiudicato – in piena discrezionalità dell'amministrazione – **presumibilmente alla migliore combinazione prezzo/qualità offerta, senza, tuttavia, ricorrere all'impiego** esplicito – ovvero, precedentemente stabilito e pubblicamente annunciato – **di una regola di aggiudicazione.**

I contratti possono, pertanto, essere assegnati **a fornitori che non hanno primeggiato nel ranking basato sul prezzo dell'offerta, ma, eventualmente, che si siano contraddistinti per l'offerta di servizi ad elevato valore aggiunto.**

La RDO si può, quindi, considerare come l'alternativa che meglio si presta per procedure di acquisto di beni e servizi a più elevato valore intrinseco, laddove sia auspicabile introdurre margini di personalizzazione sui quali richiedere una ulteriore competizione mirata da parte del mercato.

QUALI SONO I PRINCIPALI SERVIZI MESSI A DISPOSIZIONE DAL MePA?

A titolo esemplificativo ecco un elenco di servizi e forniture gestito con il descritto sistema (da valutare in rapporto ai servizi svolti dalle Cooperative sociali)⁵:

TIPOLOGIA SERVIZIO	VOLUME
Arredi e complementi di arredo	116.583
Beni specifici per la sanità	14.301
Cancelleria ad uso ufficio e didattico	712.675
Servizi di manutenzione degli impianti elettrici	2.024
Servizi di manutenzione degli impianti elevatori	972
Servizi di supporto alla partecipazione di eventi	154
Beni e servizi per la produzione di energia da fonti rinnovabili	182
Prodotti e servizi per l'informatica	166.104

⁵ Fonte CONSIP 2011.

Materiale elettrico	13.459
Materiale igienico e sanitario	30.509
Prodotti, accessori e materiali di consumo per l'ufficio	80.631
Servizi di manutenzione per gli impianti antincendio	4.306
Servizi di igiene ambientale	19.454
Conduzione e manutenzione di impianti termoidraulici e di riscaldamento	3.330
Veicoli e mobilità sostenibile	33

II – LA CENTRALE DI COMMITTENZA AI SENSI DEL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI.

FUNZIONI ASSOCIATE DEI COMUNI E RICORSO AL MERCATO ELETTRONICO

La legge 135/12 (D.L. 95/12, c.d. **“spending review 2”**) ha modificato il Codice dei Contratti (D. Lgs. 163/06) all’art. 33.

NORMATIVA:

Appalti pubblici e accordi quadro stipulati da centrali di committenza

(art. 11, dir. 2004/18; art. 29, dir. 2004/17; art. 19 co. 3, legge n. 109/1994)

1. Le stazioni appaltanti e gli enti aggiudicatori possono acquisire lavori, servizi e forniture facendo ricorso a centrali di committenza, anche associandosi o consorziandosi.

2. Le centrali di committenza sono tenute all'osservanza del presente codice.

3. Le amministrazioni aggiudicatrici e i soggetti di cui all'articolo 32, comma 1, lettere b), c), f), non possono affidare a soggetti pubblici o privati l'espletamento delle funzioni e delle attività di stazione appaltante di lavori pubblici. Tuttavia le amministrazioni aggiudicatrici possono affidare le funzioni di stazione appaltante di lavori pubblici ai servizi integrati infrastrutture e trasporti (SIIT) o alle amministrazioni provinciali, sulla base di apposito disciplinare che prevede altresì il rimborso dei costi sostenuti dagli stessi per le attività espletate, nonché a centrali di committenza.

3-bis. I Comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti ricadenti nel territorio di ciascuna Provincia affidano obbligatoriamente ad un'unica centrale di committenza l'acquisizione di lavori, servizi e forniture nell'ambito delle unioni dei comuni, di cui all'articolo 32 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ove esistenti, ovvero costituendo un apposito accordo consortile tra i comuni medesimi e avvalendosi dei competenti uffici. In alternativa, gli stessi Comuni possono effettuare i propri acquisti attraverso gli strumenti elettronici di acquisto gestiti da altre centrali di committenza di riferimento, ivi comprese le convenzioni di cui all'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 e ed il mercato elettronico della pubblica amministrazione di cui all'articolo 328 del d.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207.

(comma aggiunto dall'art. 23, comma 4, legge n. 214 del 2011, poi così modificato dall'art. 1, comma 4, legge n. 135 del 2012).

QUINDI:

- **obbligo** di ricorrere alle centrali di committenza
- è **obbligatorio nell'ambito delle Unione dei Comuni** ove esistenti;
- possono costituire un **accordo consortile (modello SDS)**;
- oppure, i comuni possono procedere autonomamente mediante il **MePA o CONSIP**.

Articolo 328 del D.P.R. n. 207 del 2010
(Regolamento attuativo del Codice dei contratti pubblici)

➤ **Quando si può ricorrere alle aste elettroniche?**

L'articolo 85, co. 3, del Codice dei Contratti, stabilisce che le **aste elettroniche possono essere utilizzate quando le specifiche dell'appalto possono essere fissate in maniera precisa e la valutazione delle offerte rispondenti alle specifiche definite nel bando di gara sia effettuabile automaticamente da un mezzo elettronico, sulla base di elementi quantificabili in modo tale da essere espressi in cifre o percentuali.**

➤ **In che modo si ricorre all'Asta elettronica?**

Il ricorso al Mercato elettronico può essere realizzato dalla **medesima stazione appaltante** (ossia con propri mezzi, se ne è dotata) oppure avvalendosi del **MePA** realizzato dal MEF tramite appunto Consip, o ancora mediante il mercato elettronico delle **centrali di committenza di cui all'articolo 33 del Codice.**

➤ **Come funziona l'Asta elettronica?**

Le Stazioni appaltanti abilitano al Me i fornitori di beni e i prestatori di servizi tramite uno o più bandi aperti per tutta la durata del Me **a qualsivoglia operatore economico che soddisfi i requisiti di partecipazione.**

➤ **Quali sono i requisiti per partecipare e come sono strutturati i bandi?**

Il bando contiene:

- a) le categorie merceologiche per settori di prodotti e servizi in cui è organizzato il Me;
- b) le specifiche tecniche, costruttive e di qualità dei beni, nonché i livelli dei servizi che devono possedere i beni e servizi offerti dai fornitori abilitati;
- c) le modalità ed i requisiti, soggettivi e oggettivi, necessari per le domande di abilitazione ed i principi di valutazione delle stesse, nonché l'indicazione delle eventuali **procedure automatiche per la loro valutazione;**
- d) **la durata dell'abilitazione dei fornitori a partecipare al Me.**

➤ **In particolare, per l'acquisizione dei servizi sottosoglia:**

Si procede in forza di un **confronto concorrenziale delle offerte pubblicate all'interno del Me** o in base alle offerte ricevute sulla base di una richiesta di offerta rivolta ai fornitori abilitati (RDO);

Oppure secondo le modalità di acquisto in economica.

III – L'ATTIVITÀ E GLI STRUMENTI DELLA CONSIP.

Come funzionano gli strumenti messi a disposizione della CONSIP?

Iniziamo dall'**Accordo quadro**.

➤ L'Accordo quadro

L'Accordo quadro è **uno strumento innovativo di contrattazione**, che stabilisce le regole relative ad **appalti da aggiudicare durante un periodo massimo di quattro anni**.

Consente di gestire **le commesse nel lungo periodo** e di accorpate gli approvvigionamenti **ripetitivi ed omogenei, nell'ottica della semplificazione, senza rinunciare alla possibilità di "personalizzare" gli acquisti**.

L'Accordo quadro, **aggiudicato a più fornitori**, definisce le clausole generali che, in un determinato periodo temporale, regolano i contratti da stipulare. Nell'ambito dell'Accordo, entro i limiti già previsti, **è possibile definire condizioni di fornitura personalizzate**, impostare la strategia di gara e concludere gli Appalti Specifici.

Il **Codice dei contratti**, definisce, all'articolo 3, comma 13, l'Accordo quadro come un *“accordo concluso tra una o più stazioni appaltanti e uno o più operatori economici e il cui scopo è quello di stabilire le clausole relative agli appalti da aggiudicare durante un dato periodo, in particolare per quanto riguarda i prezzi e, se del caso, le quantità previste”*.

L'articolo 59, del Codice, detta le modalità con cui procedere all'Accordo quadro.

In particolare:

- quando un accordo **quadro é concluso con un solo operatore economico**, gli appalti basati su tale accordo quadro **sono aggiudicati entro i limiti delle condizioni fissate nell'accordo quadro**.

Per l'aggiudicazione di tali appalti, le stazioni appaltanti possono consultare per iscritto l'operatore parte dell'accordo quadro, chiedendogli di completare, se necessario, la sua offerta.

- Quando un accordo **quadro é concluso con più operatori economici**, il numero di questi deve essere **almeno pari a tre**, purché vi sia un numero sufficiente di operatori economici che soddisfano i criteri di selezione, ovvero di offerte accettabili corrispondenti ai criteri di aggiudicazione.

Gli appalti basati su accordi quadro conclusi con più operatori economici possono essere aggiudicati mediante applicazione delle condizioni stabilite nell'accordo quadro senza nuovo confronto competitivo.

Gli Accordi quadro, aggiudicati da Consip a più fornitori a seguito della pubblicazione di specifici Bandi, **definiscono quindi le clausole generali** che, in un determinato periodo temporale, regolano i contratti da stipulare.

Nell'ambito dell'Accordo quadro, le Amministrazioni che hanno effettuato l'abilitazione al sistema **Acquisti in Rete**, attraverso la contrattazione di "Appalti Specifici", provvedono poi a **negoziare i singoli contratti, personalizzati sulla base delle proprie esigenze**.

Accedendo alla Vetrina degli **Accordi quadro** o **navigando nel catalogo prodotti** è possibile verificare l'offerta di beni e/o servizi disponibili tramite gli Accordi quadro.

A mero titolo indicativo, forniamo un recente elenco di forniture gestite mediante Accordo quadro:

<u>Accordo Quadro</u>	<u>Categoria</u>	<u>Stato</u>	<u>Attivazione</u>
PC desktop 1 per Convenzioni ex art. 26 L. n. 488/1999	Hardware, Software e Servizi ICT	Accordo quadro attivo	12/12/2012
Multifunzione in noleggio per Convenzioni ex art. 26 L. n. 488/1999	Cancelleria, macchine per ufficio e materiale di consumo	Accordo quadro attivo	07/03/2012
Server Blade 2	Hardware, Software e Servizi ICT	Accordo quadro attivo	28/02/2012
Desktop Outsourcing	Hardware, Software e Servizi ICT	Accordo quadro attivo	07/11/2011
Servizi di gestione integrata delle trasferte di lavoro	Beni e servizi per le persone	Accordo quadro attivo	31/05/2011
Servizi di Contact Center in Outsourcing	Telecomunicazioni, elettronica e servizi accessori	Bando pubblicato	

Come funzionano invece le **Convenzioni**?

Le **Convenzioni** sono **contratti quadro** stipulati da Consip, per conto del Ministero dell'Economia e delle Finanze (art. 26 Legge 488/99) **nell'ambito dei quali i fornitori aggiudicatari di gare** - esperite in modalità tradizionale o smaterializzata a seguito della pubblicazione di bandi - si **impegnano ad accettare ordinativi di fornitura emessi** dalle singole Amministrazioni **che hanno effettuato l'abilitazione al sistema Acquisti in Rete**.

Tale modalità di acquisto, **più idonea per approvvigionamenti di beni e servizi con caratteristiche standard**, grazie all'aggregazione della domanda, permette di **ottenere rilevanti economie di scala sia in termini di processo sia di risparmi sugli acquisti**.

Per cui è bene sottolineare come le Convenzioni siano ‘congeniali’ all’acquisizione soprattutto di fornitura di servizi **standardizzati**, per ciò presumibilmente incompatibili con la specificità dei servizi offerti dalle cooperative sociali.

A titolo meramente esemplificativo si offre un quadro delle recenti Convenzioni stipulate da Consip:

Convenzione	Categoria	Stato	Attivazione
CARBURANTI RETE - FUEL CARD 5	Combustibili, carburanti e lubrificanti	Convenzione attiva	20/12/2012
Multiservizio tecnologico integrato energia per la sanità	Beni e servizi per gli immobili	Convenzione attiva	14/12/2012
Telecomandati digitali diretti e Portatili per radiografia digitali diretti	Beni e servizi per la sanità	Convenzione attiva	12/12/2012
CARBURANTI RETE - BUONI ACQUISTO 5	Combustibili, carburanti e lubrificanti	Convenzione attiva	11/12/2012
Fotocopiatrici 21	Cancelleria, macchine per ufficio e materiale di consumo	Convenzione attiva	03/12/2012
Energia Elettrica 10	Energia elettrica e gas naturale	Convenzione attiva	03/12/2012
Derrate alimentari 5	Alimenti, ristorazione e buoni pasto	Convenzione attiva	30/11/2012
Angiografi fissi e Archi a C mobili	Beni e servizi per la sanità	Convenzione attiva	19/11/2012
Fotocopiatrici 20	Cancelleria, macchine per ufficio e materiale di consumo	Convenzione attiva	24/10/2012
Reti Locali 4	Telecomunicazioni, elettronica e servizi accessori	Convenzione attiva	09/10/2012

In cosa consiste il **Sistema dinamico di acquisizione?**

Attualmente in **fase di sperimentazione**, il **Sistema Dinamico di Acquisizione** è un processo di acquisizione interamente elettronico, il cui utilizzo è previsto **per le forniture di beni e servizi tipizzati e standardizzati di uso corrente**.

Limitato nel tempo, **rimane aperto per tutta la sua durata a qualsiasi impresa che soddisfi i criteri di selezione e che abbia presentato un'offerta indicativa conforme al capitolato d'oneri**.

Il Sistema Dinamico di Acquisizione - grazie alla creazione di un elenco di fornitori già ammessi e alla possibilità aperta a nuovi offerenti di aderirvi in corso d'opera - **consente alle amministrazioni aggiudicatrici di disporre di un ventaglio particolarmente ampio di offerte** e, quindi, di assicurare un'utilizzazione ottimale delle finanze pubbliche grazie all'ampia concorrenza che si viene a instaurare.

Indicativamente, si fornisce un quadro delle forniture acquisito mediante il SDA:

Bando	Categoria	Stato	Verde	Vai al catalogo
Farmaci	Beni e servizi per la sanità			Iniziativa attiva

IV – L'ESERCIZIO ASSOCIATO DI FUNZIONI DEI COMUNI.

**ULTERIORI SPECIFICITA' RELATIVE AI COMUNI INTRODOTTE
DALLA "SPENDING REVIEW 2", EX ART.19:
ESERCIZIO ASSOCIATO DI FUNZIONI DEI COMUNI**

Art. 19. Funzioni fondamentali dei comuni e modalità di esercizio associato di funzioni e servizi comunali

Vengono individuate le **funzioni fondamentali dei comuni** (in grassetto quelle di particolare interesse):

- a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- b) **organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale**, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) **l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi**;
- g) **progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'[articolo 118, quarto comma, della Costituzione](#)**;
- h) edilizia scolastica, per la parte non attribuita alla competenza delle province, **organizzazione e gestione dei servizi scolastici**;
- i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale;

(lettera così modificata dall'art.1, comma 305, legge n. 228 del 2012)

l-bis) i servizi in materia statistica

(lettera aggiunta dall'art.1, comma 305, legge n. 228 del 2012).

I comuni con popolazione **fino a 5.000 abitanti**, ovvero **fino a 3.000** abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane, esclusi i comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole e il comune di Campione d'Italia, **esercitano**

obbligatoriamente in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, le funzioni fondamentali dei comuni di cui al comma 27, ad esclusione della lettera l)⁶.

IL COMPITO DELLE REGIONI

La regione, nelle materie di cui all'[articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione](#), **individua**, previa concertazione con i comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali, **la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica** per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata da parte dei comuni delle funzioni fondamentali di cui al comma 28, secondo i principi di efficacia, economicità, di efficienza e di riduzione delle spese, secondo le forme associative previste dal comma 28.

LA TEMPISTICA

I comuni interessati assicurano l'attuazione:

- a) entro il **1° gennaio 2013** con riguardo ad **almeno tre delle funzioni fondamentali** di cui al comma 28;
- b) entro il **1° gennaio 2014** con riguardo alle restanti funzioni fondamentali di cui al comma 28.

V - LE PRIME VALUTAZIONI DELLA CORTE DEI CONTI.

Corte dei Conti della sezione Marche, deliberazione n. 169/2012

La richiamata Sezione, pur evidenziando un indubbio problema di coordinamento delle nuove disposizioni con quelle di cui al previgente Codice dei contratti pubblici ed al relativo regolamento di esecuzione ed attuazione, con specifico riguardo alla portata della previsione

⁶ Se l'esercizio di tali funzioni è legato alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, i comuni le esercitano obbligatoriamente in forma associata secondo le modalità stabilite dal presente articolo, fermo restando che tali funzioni comprendono la realizzazione e la gestione di infrastrutture tecnologiche, rete dati, fonia, apparati, di banche dati, di applicativi software, l'approvvigionamento di licenze per il software, la formazione informatica e la consulenza nel settore dell'informatica.

recata dall'art. 1 comma 450 L.F. 2007⁷ – come modificata dal secondo comma dell'art. 7 L.94/2012 – ritiene debba, atteso il chiaro tenore della stessa ed anche in applicazione dei canoni ermeneutici di cui all'art. 12, assegnarsi prioritario rilievo al criterio letterale.

Ne consegue che, in ragione del regime tratteggiato dalla richiamata disposizione e differenziato a seconda che si abbia riguardo alle “*amministrazioni statali centrali e periferiche*” ovvero alle “*altre amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1 d.lgs. 165/01*”, **gli Enti locali**, ai fini **dell'affidamento di appalti pubblici di importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario, debbano obbligatoriamente ricorrere al mercato elettronico.**

Non di meno non sussiste un obbligo assoluto di ricorso al Mercato elettronico della P.A. (c.d. Me.PA) essendo espressamente prevista la facoltà di scelta tra le diverse tipologie **di mercato elettronico richiamate dall'art. 328 del d.p.r. 207/2010** e, segnatamente, il mercato elettronico realizzato dalla medesima stazione appaltante e **quello realizzato dalle centrali di committenza di riferimento di cui all'art. 33 del Codice dei contratti (vedi sopra).**

Del resto giova evidenziare – sostiene la corte – che, a parte la gamma di possibilità offerta alla stazione appaltante alla stregua del richiamato art. 328 del Regolamento di esecuzione ed attuazione, lo stesso MePA, **diversamente dal sistema delle Convenzioni Consip**, si atteggia **come un mercato aperto cui è possibile l'adesione da parte di imprese che soddisfino i requisiti previsti dai bandi relativi alla categoria merceologica** o allo specifico prodotto e servizio e, quindi, **anche di quella o quelle asseritamente in grado di offrire condizioni di maggior favore** rispetto a quelle praticate sul Me.PA ovvero un bene/servizio conforme alle esigenze funzionali della amministrazione precedente.

D'altro canto, con riferimento ad entrambe le fattispecie delineate, preme segnalare che, proprio in virtù di tale peculiare caratteristica del mercato elettronico della P.A., quale mercato

⁷ **Articolo 1, co. 450.** Dal 1° luglio 2007, le amministrazioni statali centrali e periferiche, **ad esclusione degli istituti e delle scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie, per gli acquisti di beni e servizi al di sotto della soglia di rilievo comunitario, sono tenute a fare ricorso al mercato elettronico della pubblica amministrazione di cui dall'articolo 328, comma 1, del regolamento di cui al d.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207.** Fermi restando gli obblighi previsti al comma 449 del presente articolo, **le altre amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, per gli acquisti di beni e servizi di importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario sono tenute a fare ricorso al mercato elettronico della pubblica amministrazione ovvero ad altri mercati elettronici istituiti ai sensi del medesimo articolo 328.**

(comma così modificato dall'art. 7, comma 2, legge n. 94 del 2012).

aperto, nell'ambito dello stesso è prevista una duplicità di modalità di acquisto: così, oltre all'ordine diretto che permette di acquisire sul Mercato Elettronico i prodotti/servizi con le caratteristiche e le condizioni contrattuali già fissate, è prevista la richiesta di offerta (cd. R.d.O) con la quale è possibile negoziare prezzi e condizioni migliorative o specifiche dei prodotti/servizi pubblicati sui cataloghi on line.

In questa prospettiva ritiene il Collegio che, a legislazione vigente, l'unica ipotesi in cui possano ritenersi consentite procedure autonome sia quella in cui il bene e/o servizio non possa essere acquisito secondo le modalità sin qui descritte ovvero, pur disponibile, si appalesi – per mancanza di qualità essenziali – inidoneo rispetto alle necessità della amministrazione procedente.

Tale specifica evenienza **dovrà essere, peraltro, prudentemente valutata e dovrà trovare compiuta evidenza nella motivazione della determinazione a contrattare i cui contenuti, per l'effetto, si arricchiscono.**

In difetto di siffatta rigorosa verifica l'avvenuta acquisizione di beni e servizi, secondo modalità diverse da quelle previste dal novellato art. 1 comma 450, varranno, nella ricorrenza dei presupposti per il ricorso al Me.PA, ad inficiare il contratto stipulato ai sensi del disposto di cui all'art. 1 comma 1 L. 135/ 2012 ed a fondare le connesse responsabilità non potendo revocarsi in dubbio che, il Me.PA, sia ascrivibile al *genus* degli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip Spa.

VI – LE DEROGHE ALLA DISCIPLINA SULLA SPENDING REVIEW. LA TUTELA DELLE COOPERATIVE SOCIALI.

IL COMPITO DELLA CONSIP – LA “SPENDING REVIEW 2”

Con la **legge la legge 7 agosto 2012, n. 135**, di conversione del **decreto legge 6 luglio 2012, n. 95** (Spending review 2) viene sancito in maniera perentoria l'**obbligo di approvvigionamento di beni e servizi mediante CONSIP**.

L'obbligo viene previsto per le amministrazioni pubbliche e le società inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT); per le società partecipate, tale obbligo è previsto per quelle a totale partecipazione pubblica diretta o indiretta, ma relativamente alle seguenti categorie merceologiche: energia elettrica, gas, carburanti rete e carburanti extra-rete, combustibili per riscaldamento, telefonia fissa e telefonia mobile.

La violazione di tale obbligo comporta la nullità dei contratti di acquisto/approvvigionamento stipulati dopo il **15 AGOSTO 2012**.

Per i contratti di fornitura o di servizi già validamente stipulati, **le P.A. hanno diritto di recedere in qualsiasi tempo dal contratto, comunicandolo preventivamente e formalmente al fornitore e pagando le prestazioni già effettuate più un 1/10 di quelle ancora da eseguire** ; tale diritto di recesso si applica nel caso in cui i parametri delle convenzioni stipulate da Consip S.p.A. successivamente alla stipula del predetto contratto siano migliorativi rispetto a quelli del contratto stipulato e solo se l'appaltatore non acconsenta ad una modifica, proposta da Consip S.p.A., delle condizioni economiche tale da rispettare il limite di cui all'art. 26, c. 3, della L. 488/99.

Sono previsti sia la nullità di ogni patto contrario che l'inserimento automatico del diritto di recesso nei contratti in corso.

Se la P.A. non esercita tale diritto di recesso, deve darne comunicazione alla Corte dei Conti, entro il 30 giugno di ogni anno.

L'art. 4, co. 8, della legge in commento prevede ancora una generalizzazione del principio della gara, stabilendo che dal 1° gennaio 2014 le P.A. debbono acquisire sul mercato i beni e servizi strumentali alla propria attività mediante le procedure concorrenziali previste dal decreto legislativo 163/2006.

Restano tuttavia consentite **“le acquisizioni dirette di beni e servizi mediante convenzioni”** (commi 7 e 8 dell'articolo 4) con:

1. associazioni di promozione sociale ex L. 383/2000;
2. associazioni di volontariato ex L. 266/1991;
3. associazioni sportive dilettantistiche ex art. 90 della L. 289/2002;
4. **cooperative sociali ex L. 381/1991;**
5. ONG per beni e servizi nell'ambito della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo ex L. 49/87.

VII – QUALE DESTINO PER LE CENTRALI DI COMMITTENZA REGIONALI?

Quali effetti nei confronti delle **centrali di committenza regionali** (es.: ESTAV)?

Articolo 1, co. 1 *“Le centrali di acquisto regionali, pur tenendo conto dei parametri di qualità e di prezzo degli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip S.p.A., non sono soggette all'applicazione dell'articolo 26, comma 3, della legge 23 dicembre 1999, n. 488”.*

Articolo 1, co. 7, d.l. 95/12: *“Fermo restando quanto previsto all'articolo 1, commi 449 e 450 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e all'articolo 2, comma 574, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, quale misura di coordinamento della finanza pubblica, **le amministrazioni pubbliche e le società inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto***

*nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, a totale partecipazione pubblica diretta o indiretta, relativamente alle seguenti categorie merceologiche: energia elettrica, gas, carburanti rete e carburanti extra-rete, combustibili per riscaldamento, telefonia fissa e telefonia mobile, sono tenute ad **approvvigionarsi attraverso le convenzioni o gli accordi quadro messi a disposizione da Consip S.p.A. e dalle centrali di committenza regionali di riferimento costituite ai sensi dell'articolo 1, comma 455, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, ovvero ad esperire proprie autonome procedure nel rispetto della normativa vigente, utilizzando i sistemi telematici di negoziazione messi a disposizione dai soggetti sopra indicati.** La presente disposizione non si applica alle procedure di gara il cui bando sia stato pubblicato precedentemente alla data di entrata in vigore del presente decreto. È fatta salva la possibilità di procedere ad affidamenti, nelle indicate categorie merceologiche, anche al di fuori delle predette modalità, a condizione che gli stessi conseguano ad approvvigionamenti da altre centrali di committenza o a procedure di evidenza pubblica, e prevedano corrispettivi inferiori a quelli indicati nelle convenzioni e accordi quadro messi a disposizione da Consip S.p.A. e dalle centrali di committenza regionali. In tali casi i contratti dovranno comunque essere sottoposti a condizione risolutiva con possibilità per il contraente di adeguamento ai predetti corrispettivi nel caso di intervenuta disponibilità di convenzioni Consip e delle centrali di committenza regionali che prevedano condizioni di maggior vantaggio economico. La mancata osservanza delle disposizioni del presente comma rileva ai fini della responsabilità disciplinare e per danno erariale. (comma così modificato dall'art. 1, comma 151, legge n. 228 del 2012)”.*

VII – L'INVARIANZA DEI SERVIZI E IL 'TAGLIO' DEL 5% DEI SERVIZI.

Quali effetti sul piano sanitario? Il tema del **taglio del 5% dei servizi**

L'art. 15, comma 13 lettera a) del d.l. 95/2012, stabiliva che *“gli importi e le connesse prestazioni relative a contratti in essere di appalto di servizi e di fornitura di beni e servizi, con esclusione degli acquisti dei farmaci, stipulati da aziende ed enti del Servizio sanitario nazionale, sono ridotti del 5 per cento a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto per tutta la durata dei contratti medesimi; tale*

riduzione per la fornitura di dispositivi medici opera fino al 31 dicembre 2012”.

È intervenuta poi la **Legge di stabilità 2013, articolo 1, comma 131 (ossia la legge 228 del 2012) che ha così modificato la norma in esame:**

“131. Al fine di razionalizzare le risorse in ambito sanitario e di conseguire una riduzione della spesa per acquisto di beni e servizi, anche al fine di garantire il rispetto degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, **al comma 13 dell'articolo 15 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135:**

a) alla lettera a), dopo le parole: «dalla data di entrata in vigore del presente decreto» sono inserite le seguenti: «e del 10 per cento a decorrere dal 1° gennaio 2013 e» ed è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Al fine di salvaguardare i livelli essenziali di assistenza con specifico riferimento alle esigenze di inclusione sociale, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono comunque conseguire l'obiettivo economico-finanziario di cui alla presente lettera adottando misure alternative, purché assicurino l'equilibrio del bilancio sanitario»;”.

Ad ogni modo, al fine di comprendere il tema della riduzione del 5% dei servizi, pur restando assai discusso il significato e la portata della norma, le letture più accreditate mettono in relazione il disposto qui in esame con l'**art. 311 del Regolamento attuativo del Codice dei Contratti pubblici:**

Art. 311. Varianti introdotte dalla stazione appaltante

1. La stazione appaltante non può richiedere alcuna variazione ai contratti stipulati, se non nei casi di seguito previsti.
2. Ai sensi di quanto previsto dall'articolo 114, comma 2, del codice, la stazione appaltante può ammettere variazioni al contratto nei seguenti casi:
 - a) **per esigenze derivanti da sopravvenute disposizioni legislative e regolamentari;**
 - b) per cause impreviste e imprevedibili accertate dal responsabile del procedimento o per l'intervenuta possibilità di utilizzare materiali, componenti e tecnologie non esistenti al momento in cui ha avuto inizio la procedura di selezione del contraente, che possono

determinare, senza aumento di costo, significativi miglioramenti nella qualità delle prestazioni eseguite;

c) per la presenza di eventi inerenti alla natura e alla specificità dei beni o dei luoghi sui quali si interviene, verificatisi nel corso di esecuzione del contratto.

3. Sono inoltre ammesse, nell'esclusivo interesse della stazione appaltante, le varianti, in aumento o in diminuzione, finalizzate al miglioramento o alla migliore funzionalità delle prestazioni oggetto del contratto, a condizione che tali varianti non comportino modifiche sostanziali e siano motivate da obiettive esigenze derivanti da circostanze sopravvenute e imprevedibili al momento della stipula del contratto. L'importo in aumento o in diminuzione relativo a tali varianti non può superare il cinque per cento dell'importo originario del contratto e deve trovare copertura nella somma stanziata per l'esecuzione della prestazione. Le varianti di cui al presente comma sono approvate dal responsabile del procedimento ovvero dal soggetto competente secondo l'ordinamento della singola stazione appaltante.

4. Nei casi previsti al comma 2, la stazione appaltante può chiedere all'esecutore una variazione in aumento o in diminuzione delle prestazioni **fino a concorrenza di un quinto del prezzo complessivo previsto dal contratto che l'esecutore è tenuto ad eseguire, previa sottoscrizione di un atto di sottomissione, agli stessi patti, prezzi e condizioni del contratto originario senza diritto ad alcuna indennità ad eccezione del corrispettivo relativo alle nuove prestazioni.** Nel caso in cui la variazioni superi tale limite, la stazione appaltante procede alla stipula di un atto aggiuntivo al contratto principale dopo aver acquisito il consenso dell'esecutore.

5. L'esecutore è obbligato ad assoggettarsi alle variazioni di cui ai commi 2 e 3, alle stesse condizioni previste dal contratto.

6. In ogni caso l'esecutore ha l'obbligo di eseguire tutte quelle variazioni di carattere non sostanziale che siano ritenute opportune dalla stazione appaltante e che il direttore dell'esecuzione del contratto abbia ordinato, a condizione che non mutino sostanzialmente la natura delle attività oggetto del contratto e non comportino a carico dell'esecutore maggiori oneri.

QUINDI:

Dal punto di vista della conformità ai principi, si tratta dell'esito interpretativo più plausibile: la disposizione introduce, per legge, una riduzione delle quantità contrattuali, tenendo conto del tradizionale *ius variandi* nell'ambito del cd. "quinto d'obbligo", da sempre riconosciuto alla p.a. quale stazione appaltante, rendendolo nella specie doveroso.

**LA CIRCOLARE DEL MINISTERO DELLA SALUTE E DEL MINISTERO DELL'ECONOMIA E
DELLE FINANZE DEL 27 FEBBRAIO 2013.**

I Ministeri dell'Economia e delle Finanze e della Salute, in ragione delle crescenti difficoltà applicative della norma hanno adottato una Circolare che conferma la lettura finora prescelta della norma, che salvaguarda un corretto svolgimento dei servizi.

Si chiarifica, inequivocabilmente, che *“la norma è da interpretarsi nel senso che la prevista riduzione del 5 per cento degli importi dei contratti per la fornitura di beni e l'appalto di servizi a favore degli enti e aziende del Servizio sanitario nazionale, è da conseguirsi attraverso una **corrispondente diminuzione del volume delle prestazioni contrattuali**, cioè dei beni forniti o dei servizi resi da parte delle ditte titolari dei singoli contratti di fornitura o appalto”*.

Si precisa infatti che *“...la finalità della disposizione...è quella di impegnare gli enti e le aziende del Servizio sanitario nazionale ad assicurare il pieno mantenimento della erogazione delle prestazioni assistenziali previste dai LEA in condizione di maggiore efficienza e, quindi, con un contenimento dei fattori produttivi impiegati (beni e servizi acquistati dai soggetti fornitori ed utilizzati dalle aziende sanitarie) per un volume tale da comportare, per ciascun contratto di fornitura o appalto, la corrisponsione, a titolo di remunerazione, di un minore importo, su base annua, pari al 5 per cento dell'importo annuo contrattualizzato”*.

La circolare aggiunge:

Va, altresì, precisato che la richiamata finalità della disposizione normativa in questione (riduzione dei volumi di acquisto di beni e servizi e conseguente riduzione della spesa, con immutata capacità delle enti e delle aziende del Servizio sanitario nazionale di garantire le prestazioni sanitarie comprese nei livelli essenziali di assistenza) potrà essere correttamente perseguita a condizione che la sua applicazione non resti affidata ai soli uffici aziendali deputati alla stipula ed alla gestione dei contratti di fornitura o appalto, ma coinvolga tutta la direzione aziendale, chiamata ad adottare ogni utile misura per la riorganizzazione dei processi produttivi aziendali che sottostanno alla erogazione delle singole tipologie di prestazioni sanitarie di tipo diagnostico, terapeutico medico, terapeutico chirurgico, riabilitativo e socio sanitario. Nell'ambito di tale riorganizzazione andranno quindi individuati i margini di efficientamento conseguibile, e promosse, contestualmente, iniziative sul versante dell'appropriatezza erogativa.

II

LA DISCIPLINA RELATIVA AI CREDITI NEI CONFRONTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.

CERTIFICAZIONE – CESSIONE – COMPENSAZIONE - RITARDI.

I – LA CERTIFICAZIONE DEI CREDITI NEI CONFRONTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE. LA CONVENZIONE MEF-ABI.

NORMATIVA:

[Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze 25 giugno 2012, n. 61706](#)

[con le modifiche apportate dal 19 ottobre 2012 (in G.U. 6 novembre 2012, n. 259)]

*Modalità di certificazione del credito, anche in forma telematica, di somme dovute per somministrazione, forniture e appalti, da parte delle Regioni, degli **Enti locali** e degli **Enti del Servizio Sanitario Nazionale**, di cui all'articolo 9, commi 3-bis e 3-ter del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito con modificazioni dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2 e successive modificazioni e integrazioni⁸*

Quali sono le finalità del decreto?

Il decreto si pone l'obiettivo di **far affluire liquidità** alle imprese mediante disciplinando la **certificazione del credito, anche in modalità telematica, di somme dovute per somministrazioni, forniture, e appalti da parte:**

1. delle Regioni;
2. degli enti locali;
3. degli enti del Sistema Sanitario Nazionale.

Il decreto disciplina anche le forme di **cessione e notificazione del credito certificato.**

A quali enti non si applica la disciplina?

⁸ Per scaricare gli allegati necessari alla certificazione del credito clicca: http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/certificazione_crediti_PA/allegato_2_Stato.pdf

Non si applica:

- a) **crediti nei confronti degli enti locali commissariati ai sensi dell'art. 143 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (infiltrazione mafiosa)**, dei crediti sorti prima del commissariamento una volta cessato lo stesso e dei crediti rientranti nella gestione commissariale;
- b) crediti nei confronti degli **enti del Servizio sanitario nazionale** delle regioni sottoposte a **piano di rientro dai disavanzi sanitari**, ovvero a programmi operativi di prosecuzione degli stessi, qualora nell'ambito di detti piani o programmi siano state previste operazioni relative al debito. **Per i predetti enti sono in ogni caso fatte salve le certificazioni rilasciate ai sensi dell'art. 11, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nonché le certificazioni rilasciate nell'ambito di operazioni di gestione del debito sanitario, in attuazione dei predetti piani o programmi operativi⁹.**

Come è possibile **certificare il credito**?

I titolari di crediti **non prescritti, certi, liquidi ed esigibili** possono presentare all'amministrazione debitrice **istanza di certificazione del credito** redatta utilizzando il modello di cui all'allegato 1 del decreto (ciò fino all'attivazione della **PIATTAFORMA ELETTRONICA**, che risulta ad oggi attivata).

L'amministrazione debitrice, nel termine di **20 giorni**, decorrente dalla ricezione dell'istanza, riscontrati gli atti d'ufficio, utilizzando il modello di cui all'allegato 2, **certifica che il credito è certo, liquido ed esigibile, ovvero ne rileva l'insussistenza o l'inesigibilità, anche parziale.**

⁹ **ATTENZIONE:** il **D.Lgs. n. 158 del 2012**, ha modificato la legge 220 del 2010 in tema di azioni esecutive nei confronti delle aziende sanitarie e ospedaliere.

La certificazione non può essere rilasciata qualora risultino **procedimenti giurisdizionali pendenti**, per la medesima ragione di credito.

Prima di rilasciare la certificazione, per i crediti di importo superiore a diecimila euro, l'amministrazione debitrice procede, ricorrendone i presupposti, alla verifica prescritta dall'art. **48-bis del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602¹⁰**.

Laddove previsto, il versamento di cui all'art. 28-quater del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, deve essere effettuato entro 12 mesi dal rilascio della certificazione.

Nel caso di **esposizione debitoria del creditore nei confronti della stessa amministrazione**, il credito può essere certificato, e **conseguentemente ceduto o oggetto di anticipazione**, al netto della compensazione tra debiti e crediti del creditore istante opponibile esclusivamente da parte dell'amministrazione debitrice.

Tra i debiti di cui al periodo precedente **non rientrano le somme dovute per cartelle di pagamento** e atti di cui agli articoli 29 e 30 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

Ove l'importo certificato **venga in parte utilizzato dal creditore in compensazione con le somme dovute per cartelle di pagamento** e atti di cui agli articoli 29 e 30 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, **l'importo del credito da utilizzare in compensazione e' annotato sulla copia della certificazione rilasciata dall'agente della riscossione**.

Il credito residuo può essere utilizzato solo se la copia della certificazione e' accompagnata **dall'attestazione di avvenuta compensazione**.

¹⁰ Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito.

Nel caso in cui il **creditore intenda cedere il credito certificato ad una banca o ad un intermediario finanziario**, quest'ultimo trattiene l'originale della certificazione e **ne rilascia copia timbrata per ricevuta al titolare del credito** e procede, entro i tre giorni lavorativi successivi, **mediante richiesta trasmessa all'amministrazione o ente debitore con posta elettronica certificata**, alla verifica dell'esistenza e validità di tale certificazione.

Entro il decimo giorno successivo alla richiesta di cui al periodo precedente, **l'amministrazione o ente debitore comunica con lo stesso mezzo**, l'esito della verifica **all'istituto cessionario che informa il titolare del credito**.

L'istituto cessionario **in caso di utilizzo totale del credito trattiene l'originale della certificazione e invia all'amministrazione o ente debitore contestualmente** alla comunicazione dell'avvenuto **subentro nel credito una copia conforme dello stesso**; in caso di utilizzo parziale, **l'istituto cessionario annota l'ammontare oggetto di cessione sull'originale della certificazione**, consegnando una copia conforme dello stesso al titolare del credito completa della predetta annotazione.

Contestualmente alla comunicazione dell'avvenuto subentro parziale nel credito, l'istituto cessionario trasmette all'amministrazione o ente debitore una copia conforme della certificazione completa della predetta annotazione.

Detta procedura **non si applica per le certificazioni** rilasciate attraverso la piattaforma elettronica.

Cosa succede se decorre inutilmente il termine per ottenere la certificazione?

Decorso il termine di cui all'art. 3, comma 2 del citato decreto, **senza che sia stata rilasciata certificazione**, né sia stata rilevata l'insussistenza o l'inesigibilità del credito, anche parziale, **il creditore può presentare istanza di nomina di un commissario ad acta** agli uffici di cui all'art. 9, comma 3-bis, secondo periodo, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2 e successive modificazioni e integrazioni.

Il **Direttore del competente ufficio, entro il termine di 10 giorni** dal ricevimento della seconda istanza, nomina un Commissario ad acta utilizzando, previa verifica che la certificazione **non sia stata già resa dalla regione o dall'ente debitore**.

L'incarico di Commissario ad acta e' conferito **prioritariamente a un dirigente o un funzionario dell'amministrazione debitrice** o, in subordine, **della competente Prefettura - Ufficio territoriale del Governo** o, infine, del relativo ufficio, anche territoriale, del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

Cosa può fare il Commissario ad acta?

Il Commissario *ad acta* opera in qualità di **pubblico ufficiale** e può svolgere presso **gli Uffici dell'amministrazione debitrice** ogni attività funzionale al **rilascio della certificazione**, compresi l'accesso e l'estrazione di atti e documenti.

Il Commissario ad acta provvede **al rilascio della certificazione, entro i successivi 50 giorni dalla nomina**.

* * *

LA CONVENZIONE TRA IL MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE E L'ASSOCIAZIONE BANCARIA ITALIANA PER L'ACCESSO DA PARTE DELLE BANCHE E DEGLI INTERMEDIARI FINANZIARI ALLA PIATTAFORMA ELETTRONICA PER LA CERTIFICAZIONE DEL CREDITO, AI SENSI DEI DD.MM. 25 GIUGNO 2012.

Da ultimo è importante aggiungere la promozione di una Convenzione tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze e l'Associazione Bancaria Italiana per *“L'accesso da parte delle banche e degli intermediari finanziari alla Piattaforma elettronica per la certificazione del credito, ai sensi dei DD.MM. 25 giugno 2012.”*

La Convenzione ha il fine di predisporre un sistema di accesso alla piattaforma elettronica da parte delle banche e degli intermediari finanziari che erogano servizi di anticipo e smobilizzo crediti certificati o che comunque sono a tale fine autorizzate dal creditore della PA **affinché questi ultimi possano, con riferimento alle sole certificazioni ad essi presentati dai creditori originari per operazioni di cessione o anticipazione:**

1. **verificare, tramite gli elementi conoscitivi risultanti dalla Piattaforma:**
 - la sussistenza del credito certificato e l'autenticità della certificazione, il relativo importo e ogni altra informazione rilevante ai fini delle predette operazioni;

- che il credito non sia già stato oggetto di cessione/anticipazione da parte di altri intermediari ovvero in parte pagato e compensato da parte della PA;
- segnalare, in caso di cessione di tali crediti, alla PA che il soggetto erogatore ha acquisito la titolarità del credito;
- segnalare, in caso di anticipazione, alla PA che il soggetto erogatore ha acquisito un mandato irrevocabile all'incasso.

I soggetti erogatori potranno, altresì, effettuare, in nome e per conto del creditore della PA le operazioni necessarie per ottenere la certificazione del credito, laddove richiesto.

La durata della Convenzione è prevista per **tre anni**.

II – LA CESSIONE DEL CREDITO NEL CODICE DEI CONTRATTI.

È possibile cedere i crediti derivanti da contratto pubblico, anche in ragione della crisi economico-finanziaria che stanno attraversando molti comuni?

Ai sensi dell'art. 117, del Codice dei contratti, in tema di “Cessione dei crediti derivanti dal contratto”.

Le disposizioni di cui alla legge 21 febbraio 1991, n. 52¹¹, sono estese ai crediti verso le stazioni appaltanti **derivanti da contratti di servizi, forniture e lavori**, ivi compresi i concorsi di progettazione e gli incarichi di progettazione.

Le cessioni di crediti possono essere effettuate a banche o intermediari finanziari disciplinati dalle leggi in materia bancaria e creditizia, il cui oggetto sociale preveda l'esercizio dell'attività di acquisto di crediti di impresa.

Ai fini dell'opponibilità alle stazioni appaltanti che sono amministrazioni pubbliche, le cessioni **di crediti devono essere stipulate mediante atto pubblico o scrittura privata autenticata** e devono **essere notificate alle amministrazioni debitorici**.

Le cessioni di crediti da **corrispettivo di appalto, concessione**, concorso di progettazione, sono **efficaci e opponibili alle stazioni appaltanti che sono amministrazioni**

¹¹ Disciplina della cessione dei crediti di impresa.

pubbliche qualora queste non le rifiutino con comunicazione da notificarsi al cedente e al cessionario entro quarantacinque giorni dalla notifica della cessione. *(comma così modificato dall'art. 2, comma 1, lettera z), d.lgs. n. 152 del 2008)*

Le amministrazioni pubbliche, nel contratto stipulato o in atto separato contestuale, possono preventivamente accettare la cessione da parte dell'esecutore di tutti o di parte dei crediti che devono venire a maturazione.

In ogni caso l'amministrazione cui è stata notificata la cessione può opporre al cessionario tutte le eccezioni opponibili al cedente in base al contratto relativo a lavori, servizi, forniture, progettazione, con questo stipulato.

Quali sono le regole da osservare durante la fase esecutiva del contratto?

Ai sensi dell'articolo 307 del Regolamento attuativo del Codice dei contratti (d.P.R. 207/2010), la contabilità è predisposta secondo quanto previsto dall'ordinamento della singola stazione appaltante.

Il contratto indica i termini e le modalità di pagamento relativi alle prestazioni contrattuali.

I pagamenti sono disposti nel termine indicato dal contratto, previo accertamento da parte del direttore dell'esecuzione, confermato dal responsabile del procedimento, della prestazione effettuata, in termini di quantità e qualità, rispetto alle prescrizioni previste nei documenti contrattuali, è facoltà dell'esecutore presentare contestazioni scritte in occasione dei pagamenti.

Nel caso di ritardato pagamento resta fermo quanto previsto dal **decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231** (vedi meglio avanti).

Quali peculiarità per le centrali di committenza?

Nel caso di acquisto effettuato ricorrendo a centrali di committenza, la contabilità è predisposta secondo quanto previsto dall'ordinamento della singola stazione appaltante e

nel rispetto di quanto eventualmente stabilito nel contratto, accordo ovvero convenzione stipulato tra la centrale di committenza e l'esecutore della prestazione.

Si applica l'**articolo 140, commi da 1 a 3**, intendendosi i riferimenti ai lavori, ivi contenuti, riferiti alle prestazioni di servizi e forniture.

III – LA COMPENSAZIONE DEI CREDITI CON LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.

LA COMPENSAZIONE DEI DEBITI/CREDITI

NORMATIVA: DECRETO MINISTERIALE N. 61710 DEL 25 GIUGNO 2012

I titolari di crediti **non prescritti, certi, liquidi ed esigibili** maturati **nei confronti delle regioni e degli enti locali** per somministrazione, forniture e appalti, **possono utilizzare tali crediti per il pagamento totale o parziale delle somme dovute per cartelle di pagamento** e atti di cui agli articoli 29 e 30 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, notificati **entro il 30 aprile 2012** per tributi erariali e per tributi regionali e locali; nonché per **contributi assistenziali e previdenziali e per premi per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali**, ovvero per **entrate spettanti all'amministrazione che ha rilasciato la certificazione**.

Il pagamento **e' ammesso anche per gli oneri accessori, per gli aggi e le spese a favore dell'agente della riscossione** ed e' applicabile, inoltre, **per le imposte la cui riscossione e' affidata all'agente della riscossione** secondo le disposizioni di cui all'art. 29 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge del 30 luglio 2010, n. 122.

La normativa si applica anche ai **crediti non prescritti, certi, liquidi ed esigibili, maturati nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale per somministrazione, forniture e appalti, in presenza della certificazione** prevista dall'art. 9, comma 3-bis, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2 e

successive modificazioni, disciplinata con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di cui all'art. 13, comma 2, della legge 12 novembre 2011, n. 183.

Per enti del Servizio sanitario nazionale, **si intendono le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliere, gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici**, anche se trasformati in fondazioni, **le aziende ospedaliere universitarie** integrate con il Servizio sanitario nazionale, gli istituti **zooprofilattici** di cui al decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 270.

Il titolare del credito, acquisita la certificazione, **la presenta all'agente della riscossione competente**, per il **pagamento totale o parziale delle somme** e, nel caso in cui il pagamento **riguardi solo una parte delle somme dovute**, il contribuente e' tenuto, contestualmente, ad indicare all'agente della riscossione le posizioni debitorie che intende estinguere¹².

L'agente della riscossione, **trattiene l'originale della certificazione**, ne rilascia **copia timbrata per ricevuta** al titolare del credito e procede, entro **i tre giorni lavorativi successivi**, mediante richiesta trasmessa all'amministrazione debitrice **con posta elettronica certificata**, alla verifica **dell'esistenza e validità di tale certificazione o utilizzando, ove possibile, la piattaforma elettronica disciplinata con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze**.

Entro il **decimo giorno** successivo alla richiesta dell'agente della riscossione, **l'Amministrazione debitrice e' tenuta a comunicare, con lo stesso mezzo, l'esito della verifica all'agente della riscossione che informa il titolare del credito**.

In caso di esito positivo della verifica, il **debito si estingue limitatamente all'importo corrispondente al credito certificato e utilizzato in compensazione** e il titolare del credito **ritira l'attestazione di avvenuta compensazione presso lo sportello del competente agente della riscossione**.

L'importo del credito utilizzato in compensazione per il pagamento delle somme iscritto a ruolo e' annotato sulla copia della certificazione rilasciata dall'agente della riscossione.

Il credito residuo può essere utilizzato solo se la copia della certificazione e' accompagnata dall'attestazione di avvenuta compensazione.

¹² In caso di mancata indicazione, l'imputazione dei pagamenti e' effettuata dall'agente della riscossione ai sensi dell'art. 31 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602.

L'agente della riscossione comunica **all'ente debitore e all'ente impositore entro i cinque giorni lavorativi successivi l'avvenuta compensazione** tramite posta elettronica certificata o utilizzando, ove possibile, la piattaforma elettronica disciplinata con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di cui all'art. 13, comma 2, della legge 12 novembre 2011, n. 183.

L'agente della riscossione **comunica mensilmente**, entro il decimo giorno di ciascun mese, al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato **l'ammontare delle compensazioni** effettuate con l'indicazione **del tributo nonché degli oneri accessori**, degli aggi e delle spese a favore dell'agente della riscossione oggetto di compensazione.

L'estinzione del debito per compensazione **non comporta oneri di riversamento in capo all'agente della riscossione.**

L'ente debitore e' tenuto al pagamento dell'importo oggetto della certificazione di cui all'art. 2, utilizzato in compensazione, entro 12 mesi dalla data di rilascio della certificazione stessa, Il mancato pagamento alla predetta scadenza comporta l'applicazione degli interessi di mora previsti dall'art. 30 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602.

In caso di **mancato pagamento spontaneo da parte dell'ente debitore** dell'importo oggetto di **certificazione utilizzato in compensazione**, l'agente della riscossione ne **da' comunicazione ai Ministeri dell'interno e dell'economia** e delle finanze e l'importo **oggetto della compensazione e' recuperato mediante riduzione delle somme dovute dallo Stato all'ente territoriale a qualsiasi titolo**, incluse le quote dei fondi di riequilibrio o perequativi e le quote di gettito relative alla compartecipazione a tributi erariali.

Dai recuperi di cui al presente comma **sono escluse le risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale.** Qualora il recupero non sia stato possibile, l'agente della riscossione procede, sulla base del ruolo emesso a carico del titolare del credito, alla **riscossione coattiva secondo le disposizioni di cui al titolo II del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602.**

IV – LA LOTTA CONTRO I RITARDI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.

RITARDATI PAGAMENTI E NOVITÀ INTRODOTTE DAL D.LGS. 192/12

Tale decreto ha modificato il **D.Lgs. n. 231 del 2002** (gli aspetti più importanti, per i dettagli si rinvia alla disciplina specifica):

- Le disposizioni si applicano ad ogni pagamento effettuato a titolo di corrispettivo in una transazione commerciale;
- Il creditore ha diritto alla corresponsione degli interessi moratori sull'importo dovuto, salvo che il debitore dimostri che **il ritardo nel pagamento del prezzo è stato determinato dall'impossibilità** della prestazione derivante da causa a lui non imputabile;
- Gli interessi moratori decorrono, **senza che sia necessaria la costituzione in mora**, dal giorno successivo alla scadenza del termine per il pagamento;
- **I termini di pagamento:**
 - a) **trenta giorni dalla data di ricevimento da parte del debitore della fattura** o di una **richiesta di pagamento** di contenuto equivalente. Non hanno effetto sulla decorrenza del termine le richieste di integrazione o modifica formali della fattura o di altra richiesta equivalente di pagamento;
 - b) **trenta giorni dalla data di ricevimento delle merci** o dalla data di prestazione dei servizi, quando non è certa la data di ricevimento della fattura o della richiesta equivalente di pagamento;
 - c) **trenta giorni dalla data di ricevimento delle merci o dalla prestazione dei servizi**, quando la data in cui il debitore riceve la fattura o la richiesta equivalente di pagamento è anteriore a quella del ricevimento delle merci o della prestazione dei servizi;
 - d) **trenta giorni dalla data dell'accettazione o della verifica eventualmente previste dalla legge o dal contratto ai fini dell'accertamento della conformità della merce o dei servizi alle previsioni contrattuali**, qualora il debitore riceva la fattura o la richiesta equivalente di pagamento in epoca non successiva a tale data.

Quando possono essere modificati i termini di pagamento?

Nelle **transazioni commerciali in cui il debitore è una pubblica amministrazione** le parti possono pattuire, purché in modo espresso, un termine per il pagamento superiore a 30 giorni, **quando ciò sia giustificato dalla natura o dall'oggetto del contratto o dalle circostanze esistenti al momento della sua conclusione**. In ogni caso **non possono essere superiori a sessanta giorni**. La clausola relativa al termine **deve essere provata per iscritto**.

Quando i termini possono essere raddoppiati?

- a) per le **imprese pubbliche che sono tenute al rispetto dei requisiti di trasparenza** di cui al decreto legislativo 11 novembre 2003, n. 333;
- b) per gli **enti pubblici che forniscono assistenza sanitaria e che siano stati debitamente riconosciuti a tale fine**.

Prestare particolare attenzione alla fase di accertamento dell'esecuzione (cfr. esecuzione del contratto, supra)

Quando è prevista una **procedura diretta ad accertare la conformità della merce o dei servizi al contratto (art. 307 Reg. Att.)** essa **non può avere una durata superiore a trenta giorni** dalla data della consegna della merce o della prestazione del servizio, **salvo che sia diversamente ed espressamente concordato dalle parti e previsto nella documentazione di gara** e purché ciò non **sia gravemente iniquo** per il creditore. L'accordo deve essere provato per iscritto.

Quale ruolo per la Federazione?

Le associazioni di categoria degli imprenditori presenti nel CNEL, prevalentemente in rappresentanza delle PMI, sono legittimate ad agire, a tutela degli interessi collettivi, richiedendo al giudice competente:

- di accertare l'iniquità delle condizioni generali;
- di eliminare gli effetti dannosi del ritardo;
- di ordinare la pubblicazione sui quotidiani del provvedimento del giudice;

Di disporre il pagamento a carico del debitore della somma di denaro da 500 a 1,100 euro per ogni giorno di ritardo, tenuto conto della gravità del fatto.

PARTE SPECIALE

LA DETERMINAZIONE DELL'AUTORITÀ DI VIGILANZA SUI CONTRATTI PUBBLICI IN TEMA DI AFFIDAMENTO DI SERVIZI ALLE COOPERATIVE SOCIALI DI TIPO B.

LA DETERMINAZIONE N. 3 DEL 1° AGOSTO 2012 DELL'AUTORITA' DI VIGILANZA SUI CONTRATTI PUBBLICI – LINEE GUIDA PER GLI AFFIDAMENTI A COOPERATIVE SOCIALI AI SENSI DELL'ARTICOLO 5, PRIMO COMMA, L. 381/91 E S.M.I.

L'Avcp, con la Determinazione n. 3/12, ha adottato le Linee Guida per gli affidamenti alle Cooperative sociali di tipo B.

Tale Determinazione assume particolare rilevanza perché fornisce le ragioni giuridiche necessarie al fine di **evidenziare la particolarità dei servizi erogati dalle Cooperative B e quindi la loro “incompatibilità” per molti aspetti con l’acquisizione di beni e servizi mediante il mercato elettronico (per il sotto soglia).**

Infatti, non solo la fornitura dei servizi delle Coop. B appare inconciliabile con la standardizzazione delle forniture (prevalentemente di beni) tipica delle procedure elettroniche, ma risulta altresì ‘distante’ la stessa procedura di valutazione della qualità dei servizi erogati, così delicati e specifici (si pensi al **progetto di inserimento lavorativo**) che molto difficilmente possono essere valutati in base a cataloghi, graduatorie elettroniche e così via.

Tali considerazioni discendono oggettivamente dalle valutazioni che la stessa AVCP ha adottato durante la concomitante approvazione, peraltro, delle norme sulla *spending review* già analizzate.

Vediamo in concreto dove si fonda tale peculiarità del servizio reso dalle cooperative e la loro “esenzione” (come previsto, d’altro canto, dalla stessa legge 135/12, art. 4, commi 6, 7, 8) dalle meccanicistiche procedure di acquisizione elettronica delle forniture di beni e servizi.

1. L’Autorità richiama, ponendovi particolare accento, alle sue precedenti determinazioni in merito all’*importanza delle **considerazioni sociali** nell’utilizzo del criterio **dell’offerta economicamente più vantaggiosa** per l’aggiudicazione di contratti di servizi e forniture*”;
2. in particolare, l’Autorità sottolinea **l’importanza dell’oggetto e della funzione del servizio svolto dalle Cooperative**. Dice espressamente: *“L’oggetto della convenzione **non si esaurisce nella mera fornitura di beni e servizi**, ma è qualificato dal perseguimento di **una peculiare finalità di carattere sociale**, consistente nel reinserimento lavorativo di soggetti svantaggiati: proprio in ragione di tale finalità, è prevista, limitatamente alle procedure di affidamento, **la deroga alle regole ordinarie dettate dal Codice dei contratti per gli appalti sotto soglia**”*;
3. Il vero perno su cui ruota la specificità del servizio, dice l’Autorità, è rappresentato *“dall’inserimento lavorativo”* unitamente *“al successivo monitoraggio dello stesso in termini quantitativi e qualitativi”*. Tali elementi, quindi, devono essere *“**posti al centro della convenzione** e, a monte, dalla **determina a contrarre** adottata dalla stazione appaltante ex art. 11, comma 2, del Codice dei contratti”*;
4. i servizi da erogare sono riferibili *“ad esigenze **strumentali della stessa** [pubblica amministrazione]”* ed inoltre *“può riguardare **servizi diversi da quelli strumentali**, nell’ambito di specifici appalti, nel caso in cui il servizio all’utenza sia **espletato direttamente dalla stazione appaltante**”*. Si intende con ciò, che le cooperative possono svolgere anche **servizi rivolti al pubblico purché esse siano ‘strumento’ di tale erogazione**, che resta in capo alla stessa Pubblica amministrazione;
5. Pertanto, l’utilizzo **dell’offerta economicamente più vantaggiosa** – e quindi di una valutazione attenta e specifica delle offerte, non certo possibile con sistemi informatici – è strumento per la *“**specifica valutazione**” del progetto di inserimento*, quale *“parte integrante del progetto tecnico”*. Ciò quindi non può rendere il servizio standardizzato. Quanto detto dall’Autorità è ulteriormente specificato ed enfatizzato laddove la stessa

Autorità sottolinea come *“il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa può consentire di attribuire rilievo ad elementi oggettivi, legati alla realizzazione di particolari obiettivi, di valenza non economica, purché siano collegati all’oggetto dell’appalto e consentano di effettuare una valutazione degli offerenti sulla base dei relativi criteri economici e qualitativi, considerati nell’insieme allo scopo di individuare le offerte che presentano il miglior rapporto qualità/prezzo”*;

6. Ulteriore elemento significativo, in ordine alla necessità di un’attivazione *ad hoc* della procedura selettiva/convenzionale per l’affidamento del servizio è data dal richiamo, nella stessa Determinazione, **dell’articolo 283, secondo comma, del Regolamento attuativo della possibilità** di *“concludere protocolli d’intesa o protocolli d’intenti con soggetti pubblici con competenze in materia ambientale, salute, sicurezza, previdenza, ordine pubblico, nonché con le organizzazioni sindacali e imprenditoriali, al fine di attuare, nella loro concreta attività di committenza, il principio di cui all’articolo 2, secondo comma* [ossia la subordinazione del principio di economicità ad esigenze sociali, ndr] *ed all’articolo 69 del Codice dei contratti* [in tema di clausola sociale, per gli appalti sopra soglia];
7. altro elemento significativo è il riconoscimento, in capo alle Amministrazione, di poter *“riservare parte degli appalti di determinati servizi e forniture alle cooperative sociali di tipo B, per le finalità di reinserimento lavorativo di soggetti svantaggiati”*;
8. l’Autorità è addirittura ancora più specifica in merito laddove ribadisce la compatibilità *“con la normativa di settore [di] un protocollo d’intesa stipulato tra regione ed aziende sanitarie mediante il quale veniva individuata, a monte, una quota di servizi da affidare mediante convenzionamento con le cooperative sociali di tipo B ovvero con inserimento di clausole sociali come condizioni di esecuzione (cfr. parere sulla normativa 10 marzo 2011, n. 6)”¹³*.

¹³ Si tratta del Parere rilasciato all’ESTAV- Ente per i servizi Tecnico-Amministrativi di Area Vasta Sud Est, che poi ha portato all’adozione della DGR Toscana n. 353 del 2012 - Linee Guida per l’affidamento di servizi alle cooperative sociali di tipo B in applicazione del Protocollo d’Intesa di cui alla DGRT n. 204/2010.