

Ufficio Studi **CODAU**

"Documento redatto con il CONTRIBUTO DEI COMPONENTI dell'Ufficio Studi e VALIDATO dal Comitato Scientifico del Codau".

Analisi sintetica del decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52 (in Gazzetta Ufficiale - serie generale - n. 106 dell'8 maggio 2012), [coordinato con la legge di conversione 6 luglio 2012, n. 94](#) (nella stessa Gazzetta Ufficiale), recante: «Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica».

Si tratta del primo provvedimento sulla c.d. *spending review* le norme sulla revisione della spesa pubblica. Ancora una volta ci si trova di fronte ad un testo molto complesso che contiene norme su svariati campi che producono modifiche normative a leggi vigenti e che quindi richiedono un approfondimento specifico. E' riportato pertanto un sintetico commento di alcune disposizioni di particolare interesse per il sistema pubblico che hanno impatto anche sulle Università evidenziando che sarà cura dell'Ufficio Studi monitorare i successivi interventi che saranno effettuati per l'applicazione delle norme contenute nel provvedimento.

SOMMARIO

Art. 1 comma 1 _____ Comitato interministeriale per la revisione della spesa pubblica

Art. 2 e 5 _____ Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi

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

Art. 8 _____ Dati in tema di acquisizioni di beni e servizi

Art. 11 _____ Mercato elettronico della Pubblica Amministrazione

Art. 12 _____ Aggiudicazione di appalti con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa

Art. 13 ter _____ Utilizzo di erogazioni liberali nel caso di acquisti attraverso convenzioni-quadro e attraverso il mercato elettronico

Art. 14 _____ Misure in tema di riduzione dei consumi di energia e di efficientamento degli usi finali di energia

Art. 1 Comitato interministeriale per la revisione della spesa pubblica

L'articolo 1, comma 1, istituisce un Comitato interministeriale per la revisione della spesa pubblica, presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri, composto dal Ministro delegato per il programma di Governo, dal Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, dal Ministro dell'economia e delle finanze (o dal Vice Ministro da lui delegato) e dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con funzioni di Segretario del Consiglio dei ministri.

La composizione del Comitato può essere modificata con decreto del Presidente del Consiglio, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti.

L'istituzione del Comitato è finalizzata allo svolgimento di funzioni di coordinamento e di indirizzo in materia di spesa pubblica aventi ad oggetto:

1. la revisione dei programmi di spesa e dei trasferimenti destinati alle imprese;
2. la razionalizzazione dei servizi e delle attività;
3. il ridimensionamento delle strutture;
4. la riduzione delle spese per l'acquisto di beni e servizi;
5. l'ottimizzazione dell'uso degli immobili.

L'attività del Comitato può peraltro estendersi, sino a ricomprendere l'insieme delle materie indicate dalla direttiva 3 maggio 2012 del Presidente del Consiglio, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 170 del 23/7/2012.

Tale direttiva stabilisce che tutte le amministrazioni devono concorrere a una riduzione complessiva della spesa pubblica, per l'anno 2012, di 4,2 miliardi. A tale scopo essa prefigura un'attività di revisione della spesa concentrata in particolare sui seguenti profili:

- a) revisione dei programmi di spesa e dei trasferimenti, verificandone l'attualità e l'efficacia ed eliminando le spese non indispensabili e comunque non strettamente correlate alle missioni istituzionali;
- b) ridimensionamento delle strutture dirigenziali esistenti, anche in conseguenza della riduzione dei programmi di spesa;
- c) razionalizzazione delle attività e dei servizi offerti sul territorio e all'estero, finalizzata all'abbattimento dei costi e alla migliore distribuzione del personale, anche attraverso concentrazioni dell'offerta e dei relativi uffici;
- d) riduzione, anche mediante accorpamento, degli enti strumentali e vigilati e delle società pubbliche;
- e) riduzione in termini monetari della spesa per acquisto di beni e servizi anche mediante l'individuazione di responsabili unici della programmazione della spesa, nonché attraverso una più adeguata utilizzazione delle procedure espletate dalle centrali di acquisto ed una più efficiente gestione delle scorte;
- f) ricognizione degli immobili in uso; riduzione della spesa per locazioni, assicurando il controllo di gestione dei contratti; definizione di precise connessioni tra superficie occupata e numero degli occupanti;
- g) ottimizzazione dell'utilizzo degli immobili di proprietà pubblica anche attraverso compattamenti di uffici e amministrazioni;
- h) restituzione all'Agenzia del demanio degli immobili di proprietà pubblica eccedenti i fabbisogni;
- i) estensione alle società in house dei vincoli vigenti in materia di consulenza;
- l) eliminazione, salvi i casi eccezionali riferibili per esempio a rapporti con Autorità estere, di

spese di rappresentanza e spese per convegni;

m) proposizione d'impugnazioni avverso sentenze di primo grado che riconoscano miglioramenti economici o progressioni di carriera per dipendenti pubblici, onde evitare il passaggio in giudicato.

Art. 2 Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi

L'art. 2 prevede, nell'ambito della razionalizzazione della spesa pubblica ed ai fini di coordinamento della finanza pubblica, la nomina, da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, di un Commissario straordinario con il compito di definire il livello della spesa per acquisti di beni e servizi, per voci di costo, delle amministrazioni pubbliche.

Il Commissario svolge altresì compiti di supervisione, monitoraggio e coordinamento delle attività di approvvigionamento di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni, ivi comprese le Università.

Art.5 Poteri

L'art. 5 prevede il diritto del Commissario di corrispondere con le pubbliche amministrazioni e gli enti di diritto pubblico, al fine di acquisire notizie e informazioni e di ottenere la collaborazione per l'adempimento delle proprie funzioni, nonché il potere di disporre che vengano svolte, nei confronti delle stesse, ispezioni a cura dell'Ispettorato per la funzione pubblica e del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato.

La norma prevede, inoltre, che, su proposta del Commissario, il Presidente del Consiglio dei Ministri possa adottare la sospensione, la revoca o l'annullamento d'ufficio, anche per ragioni di opportunità, di singole procedure relative all'acquisto di beni e servizi.

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

L'articolo 7, comma 1, modificando l'articolo 1, comma 449, della legge n. 296/2006 (finanziaria 2007):

1) estende l'obbligo di approvvigionamento attraverso le convenzioni-quadro Consip S.p.A.¹ a tutte le tipologie di beni e servizi che devono essere acquistati dalle amministrazioni statali centrali e periferiche (fatta eccezione degli istituti e scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie);

2) specifica che gli enti del Servizio Sanitario Nazionale, laddove non siano operative le convenzioni-quadro stipulate dalle centrali regionali di acquisto, sono tenuti a ricorrere alle convenzioni-quadro Consip.

Il comma 449 dell'articolo 1 della legge n. 296/2006 prevede - per le amministrazioni statali centrali e periferiche, ad esclusione degli istituti e scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie - che un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze individui, entro il mese di gennaio di ogni anno, le tipologie di beni e servizi per le quali le suddette amministrazioni sono obbligate ad approvvigionarsi utilizzando le convenzioni - quadro CONSIP.²

¹ La Concessionaria servizi informatici pubblici - CONSIP S.p.A. è stata istituita in base al disposto di cui all'art. 1, comma 2, d.lgs. n. 414/97. La società -interamente posseduta dal MEF- oltre a gestire le attività informatiche dell'Amministrazione statale in materia finanziaria e contabile è la struttura di servizio per gli acquisti centralizzati di beni e servizi della P.A., in virtù dei compiti ad essa conferiti dal combinato disposto di una serie di norme quali l'articolo 26 della legge n. 488/1999 e l'articolo 58 della legge 388/2000.

² Le tipologie di beni e servizi per le quali vi è l'obbligo di aderire alle convenzioni CONSIP sono state individuate da ultimo con il D.M. 15 marzo

Ai sensi dello stesso comma 449, le restanti amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1 del d.lgs. n. 165/2001, tra le quali le **università**, hanno la facoltà di ricorrere alle convenzioni CONSIP o alle convenzioni stipulate dalle centrali regionali di acquisto, ovvero hanno l'obbligo di utilizzarne i parametri di prezzo-qualità come limiti massimi per la stipula dei contratti. Le centrali regionali di acquisto, per gli ambiti territoriali di competenza, stipulano convenzioni quadro e con Consip costituiscono un "sistema a rete" degli acquisti della P.A.³.

Il comma 2 modifica l'articolo 1, comma 450, della legge n. 296/2006, estendendo l'obbligo, attualmente previsto per le sole amministrazioni statali, di fare ricorso al mercato elettronico della P.A. anche alle altre amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2 del d.lgs. n. 165/2001.

A tal fine, il comma in esame richiama il mercato elettronico della pubblica amministrazione ovvero gli altri mercati elettronici di cui all'articolo 328 del Regolamento di attuazione del codice degli appalti pubblici, D.P.R. n. 207/2010, che ha abrogato la precedente disciplina contenuta nel D.P.R. 101/2002.

Ai sensi del comma 450 dell'articolo 1 della legge n. 296/2006, per gli acquisti di beni e servizi al di sotto della soglia di rilievo comunitario⁴, le citate amministrazioni statali sono tenute a fare ricorso al mercato elettronico della pubblica amministrazione gestito da Consip, di cui all'articolo 11, comma 5 del D.P.R. n. 101/2002. Si ricorda che il D.P.R. n. 101/2002 ha introdotto nell'ordinamento la disciplina delle procedure telematiche di acquisto, prevedendo all'articolo 11, il mercato elettronico della pubblica amministrazione per gli acquisti di importo inferiore alla soglia comunitaria.

Tale D.P.R. è stato in seguito abrogato dal Regolamento di attuazione del codice degli appalti pubblici, D.P.R. n. 207/2010, che reca ora una nuova disciplina generale degli strumenti di e-procurement.

In particolare, l'articolo 328, comma 1 del citato D.P.R., prevede, nell'ambito della disciplina delle acquisizioni sotto soglia, che la stazione appaltante può stabilire di procedere all'acquisto di beni e servizi attraverso il mercato elettronico realizzato dalla medesima stazione appaltante, ovvero attraverso il mercato elettronico della pubblica amministrazione realizzato dal Ministero dell'economia sulle proprie infrastrutture tecnologiche avvalendosi di Consip S.p.A., ovvero attraverso il mercato elettronico realizzato dalle centrali di committenza di riferimento.

Pertanto, in base alle modifiche normative, le Università sono tenute, per gli acquisti di beni e servizi di importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario (attualmente fissata a 200.000 Euro al netto dell'IVA), a fare ricorso al MEPA (mercato elettronico della pubblica amministrazione) ovvero ad altri mercati elettronici istituiti ai sensi dell'art. 328 del D.P.R. n. 207/2010 (ovvero ad un mercato elettronico istituito da una centrale di committenza o dalla stessa stazione appaltante).

2012, pubblicato in G.U. n. 123 del 28 maggio 2012. Tali tipologie sono: 1)Arredi per ufficio; 2)Carburanti da autotrazione (specificamente: carburanti in rete ed extrarete, buoni carburante e fuel card); 3)Macchine per ufficio e prodotti hardware (specificamente: fotocopiatrici multifunzione, in acquisto e noleggio, personal computer, desktop e portatili, server entry e midrange , stampanti); 4)Noleggio e acquisto di autoveicoli; 5)Servizio di buoni pasto; 6)Servizi di telefonia fissa; 7)Servizi di telefonia mobile; 8)Apparati e servizi di telefonia e trasmissione dati (reti locali, centrali telefoniche).

³ Le convenzioni quadro stipulate dalle centrali regionali soggiacciono comunque al "tetto" di prezzo fissato dalle convenzioni quadro Consip stipulate in ordine alla stessa tipologia di beni e servizi. Qualora invece Consip, per quella stessa tipologia di bene e servizio, non abbia stipulato convenzioni quadro, le regioni fisseranno tale "tetto".

⁴ Si ricorda che nell'ambito degli appalti pubblici, disciplinati del Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. n. 163/2006), si distinguono i contratti «sopra soglia» e «sotto soglia», a seconda che abbiano ad oggetto affidamenti, rispettivamente, di importo superiore, ovvero inferiore a determinati valori (cd. soglie comunitarie). Agli appalti «sopra soglia» si applicano tout court le direttive comunitarie, in particolare, la direttiva 2004/18/CE e la Direttiva 2004/17/CE e la citata normativa nazionale di recepimento, mentre gli appalti «sotto soglia» trovano la loro specifica disciplina negli articoli da 121 a 124 del Codice del Contratti pubblici.

Art. 8 Dati in tema di acquisizioni di beni e servizi

Il comma 1 dell'articolo in commento, al fine di garantire la trasparenza degli appalti pubblici, dispone che l'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, operante nell'ambito dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP) renda 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 d.lgs. 163/2006 (Codice dei contratti pubblici).

Lo stesso comma precisa che le modalità di pubblicazione devono consentire la ricerca delle informazioni anche aggregate relative:

- 1) all'amministrazione aggiudicatrice;
- 2) all'operatore economico aggiudicatario;
- 3) all'oggetto di fornitura.

L'articolo 7 del Codice dei contratti pubblici disciplina l'Osservatorio dei contratti pubblici, prevedendo, al comma 8, che le stazioni appaltanti (tra cui le Università Statali) e gli enti aggiudicatori sono tenuti a comunicare al medesimo Osservatorio, per contratti di importo superiore a 150.000 euro:

- a) entro trenta giorni dalla data dell'aggiudicazione definitiva o di definizione della procedura negoziata, i dati concernenti, il contenuto dei bandi, dei verbali di gara, i soggetti invitati, l'importo di aggiudicazione, il nominativo dell'affidatario e del progettista;
- b) limitatamente ai settori ordinari, entro sessanta giorni dalla data del loro compimento ed effettuazione, l'inizio, gli stati di avanzamento e l'ultimazione dei lavori, servizi, forniture, l'effettuazione del collaudo, l'importo finale.

Nel corso dell'esame al Senato è stata aggiunta, infine, una disposizione, contenuta nel comma 2-bis che, mediante una novella al comma 8 dell'art. 7 del D.Lgs. 163/2006, abbassa da 150.000 a 50.000 euro l'importo contrattuale superato il quale, devono essere osservati gli obblighi di comunicazione previsti dalle lettere a) e b) del medesimo comma 8 dell'articolo 7 del Codice e dal comma 1 dell'articolo in commento.

Art.11 Mercato elettronico della Pubblica Amministrazione

Il comma 1 dell'articolo in esame prevede che il contratto relativo agli acquisti mediante il mercato elettronico della pubblica amministrazione possa essere stipulato prima della scadenza del termine dilatorio di trentacinque giorni dall'invio dell'ultima delle comunicazioni del provvedimento di aggiudicazione definitiva.

Tale disposizione modifica l'art.11, comma 10-bis, lettera b), del D.Lgs. n. 163/2006 (cd. Codice dei contratti pubblici) il quale, nel disciplinare le fasi delle procedure di affidamento dei contratti pubblici, prevede, al comma 10, che il contratto non possa essere stipulato prima del termine di trentacinque giorni dall'invio dell'ultima delle comunicazioni del provvedimento di aggiudicazione definitiva ai sensi dell'art. 79 e che tale termine dilatorio non si applica:

- 1) se è stata presentata o ammessa una sola offerta e se non sono state tempestivamente proposte impugnazioni del bando o della lettera di invito o queste impugnazioni risultano già respinte con decisione definitiva;

2) nel caso di un appalto basato su un accordo quadro e in caso di appalti specifici basati su un sistema dinamico di acquisizione.

Conseguentemente l'articolo 11 in commento aggiunge alle fattispecie previste dal comma 10-bis dell'art. 11 del Codice anche quella che si riferisce all'acquisto effettuato attraverso il mercato elettronico della pubblica amministrazione, di cui all'art. 328 del D.P.R. n. 207/2010 che disciplina il Regolamento di attuazione ed esecuzione del Codice.

Si tratta senz'altro di una modifica coerente con quanto già previsto per il Sistema dinamico d'acquisto (SDA) ed è finalizzata a mantenere e rafforzare i vantaggi propri del mercato elettronico (quale strumento di acquisto di beni e servizi al di sotto della soglia dell'Unione europea che, essendo gestito completamente con sistemi informatici, determina economie di scala, riduzione dei tempi di aggiudicazione e garantisce la trasparenza delle relative operazioni, considerata la completa tracciabilità delle stesse).

Si ricorda che l'art. 328 del D.P.R. n. 207/2010 regola le modalità per effettuare gli acquisti di beni e servizi attraverso il mercato elettronico. Pertanto, la stazione appaltante può stabilire di procedere all'acquisto di beni e servizi attraverso il mercato elettronico realizzato dalla medesima stazione appaltante ovvero attraverso il mercato elettronico della pubblica amministrazione realizzato dal Ministero dell'economia e delle finanze sulle proprie infrastrutture tecnologiche avvalendosi di Consip S.p.A. ovvero attraverso il mercato elettronico realizzato dalle centrali di committenza di riferimento (comma 1).

Il mercato elettronico consente acquisti telematici basati su un sistema che attua procedure di scelta del contraente interamente gestite per via elettronica e telematica. A loro volta, le procedure telematiche di acquisto mediante il mercato elettronico devono essere adottate e utilizzate dalle stazioni appaltanti nel rispetto dei principi di trasparenza e semplificazione delle procedure, di parità di trattamento e non discriminazione (comma 2). Le stazioni appaltanti abilitano al mercato elettronico i fornitori di beni e i prestatori di servizi tramite uno o più bandi aperti per tutta la durata del mercato elettronico a qualsivoglia operatore economico che soddisfi i requisiti di abilitazione. I bandi di abilitazione sono pubblicati in conformità della disciplina applicabile per le procedure sotto soglia di cui all'art. 124, comma 5, del Codice e indicano l'indirizzo del sito informatico presso il quale è possibile consultare la documentazione della procedura direttamente e senza oneri (comma 3). Avvalendosi del mercato elettronico le stazioni appaltanti possono effettuare acquisti di beni e servizi sotto soglia, seguendo le modalità indicate al comma 4. Qualora siano consultati più fornitori abilitati, il sistema informatico di negoziazione del mercato elettronico predispone automaticamente una graduatoria sulla base dei criteri scelti dalla stazione appaltante tra le opzioni proposte dal sistema stesso. Il contratto è stipulato per scrittura privata, che può consistere anche nello scambio dei documenti di offerta e accettazione firmati digitalmente dal fornitore e dalla stazione appaltante (comma 5).

Utilizzando pertanto il mercato elettronico della Pubblica Amministrazione (MEPA) è possibile effettuare acquisti di beni e servizi sotto soglia:

- a) attraverso un Ordine Diretto di Acquisto (OdA), quando l' ammontare dell' acquisto sia inferiore ad Euro 40.000, oltre I.V.A.;
- b) attraverso una Richiesta di Offerta (RdO) almeno a cinque fornitori tra quelli inclusi nel MEPA *per acquisti di importo inferiore* ad Euro 200.000, oltre I.V.A..
E' possibile utilizzare la Richiesta di offerta (RdO) anche per acquisti di beni e servizi di importo inferiore ad Euro 40.000, oltre I.V.A., rivolgendo tale richiesta a *uno* o più fornitori.

Si ricorda che per utilizzare il MEPA è necessario **registrarsi** al Sistema di e-procurement e **richiedere l'abilitazione al MEPA** attraverso le apposite procedure presenti sul Portale www.acquistinretepa.it (sezione "REGISTRATI"). Per procedere agli acquisti sul MEPA è **altresì necessario essere dotati della firma digitale.**

Il Manuale d'uso del Sistema di e-procurement per Amministrazioni - MEPA è scaricabile dal Portale www.acquistinretepa.it (sezione "HELP", cliccando poi sulle voci Guide per le PA - Mercato elettronico Linee guida all' utilizzo del MEPA).

Art. 12 Aggiudicazione di appalti con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa

L'articolo 12 stabilisce che, nel caso di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, anche l'apertura delle buste contenenti le offerte tecniche debba avvenire in seduta pubblica. La disposizione si applica anche alle gare in corso ove i plichi contenenti le offerte tecniche non siano stati ancora aperti alla data del 9 maggio 2012.

Il comma 1, modificando il comma 2 dell'art. 120 del D.P.R. n. 207/2010 specifica che, nel caso di aggiudicazione dei contratti pubblici relativi a lavori aggiudicati con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, l'apertura dei plichi contenenti le offerte tecniche da parte della Commissione giudicatrice sia effettuata in seduta pubblica, al fine di procedere alla verifica della presenza dei documenti prodotti.

Il comma 2 contiene una disposizione identica a quella introdotta con il comma 1 ma riferita all'aggiudicazione di servizi e forniture con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

E' inoltre modificato il comma 2 dell'art. 283 del DPR n. 207/2010, stabilendo anche che l'apertura dei plichi è eseguita dalla Commissione giudicatrice di cui all'art. 84 del d.lgs. n. 163/2006 (Codice dei contratti pubblici), specificazione che, nel testo vigente è riportata al secondo periodo del comma 2 in cui si dettano disposizioni per la valutazione delle offerte tecniche da parte della medesima Commissione.

I commi 1 e 2 recepiscono le indicazioni della sentenza dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n.13 del 28 luglio 2011 codificando, pertanto, un principio ivi affermato.

La decisione dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n.13 del 28 luglio 2011⁵, deriva da un giudizio di appello nell'ambito del quale era stata censurata la sentenza TAR Sardegna n. 2299/2010⁶, che aveva ritenuto illegittima la clausola del bando di gara d'appalto che prevedeva l'apertura delle buste contenenti le offerte tecniche in seduta riservata. Il TAR Sardegna aveva accolto il ricorso con il quale si era sostenuto che all'apertura delle buste delle offerte tecniche, come per quelle contenenti la documentazione amministrativa e l'offerta economica, avrebbe dovuto procedersi in seduta pubblica. Il Consiglio di Stato (Sez. V), rilevando che la questione dell'apertura in seduta pubblica delle buste contenenti le offerte tecniche nelle gare d'appalto ha dato luogo a numerose oscillazioni giurisprudenziali tra le diverse sezioni del Consiglio di Stato, ha rimesso la questione all'Adunanza Plenaria con decisione 12 maggio 2011 n. 2846. Come evidenziato nella predetta decisione, infatti, secondo un primo indirizzo l'obbligo di pubblicità delle sedute delle commissioni di gara riguarda esclusivamente la fase dell'apertura dei plichi contenenti la documentazione amministrativa e l'offerta economica dei partecipanti e non anche la fase di apertura e successiva valutazione delle offerte tecniche. Secondo un altro indirizzo, invece, si devono svolgere in seduta pubblica gli adempimenti concernenti la verifica dell'integrità dei plichi contenenti l'offerta, sia che si tratti di documentazione amministrativa sia che si tratti di documentazione in materia di offerta tecnica ed economica.

Al fine di risolvere la questione sottoposta, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato del 28 luglio 2011 ha dovuto chiarire se l'operazione di apertura delle buste contenenti l'offerta tecnica in seduta riservata sia suscettibile o meno di determinare la violazione di una regola imposta dalla disciplina legale dell'affidamento dei contratti pubblici. Al riguardo, in linea con il secondo degli orientamenti della giurisprudenza amministrativa sopra illustrati, il Consiglio di Stato ha in primis evidenziato che la verifica dell'integrità dei plichi non esaurisce la sua funzione nella constatazione che gli stessi non hanno subito manomissioni o alterazioni, essendo destinata

⁵ <http://www.neldiritto.it/appgiurisprudenza.asp?id=6644>

⁶ http://www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Cagliari/Sezione%201/2010/201000149/Provvedimenti/201002299_01.XML

anche a garantire che la documentazione prodotta dai concorrenti trovi correttamente ingresso nella procedura di gara. La pubblicità delle sedute della commissione di gara risponde all'esigenza di tutela non solo della parità di trattamento dei concorrenti (ai quali deve essere consentito di svolgere gli opportuni riscontri sulla regolarità formale degli atti prodotti e di avere in tal modo la garanzia che non siano intervenute indebite alterazioni), ma anche dell'interesse pubblico alla trasparenza ed all'imparzialità dell'azione amministrativa (evidenziato in tutte le recenti riforme della pubblica amministrazione a partire dalle dlgs 150/2009), le cui conseguenze negative sono difficilmente apprezzabili ex post una volta aperti i plichi (e cioè in mancanza di un riscontro immediato). Secondo l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, tale regola costituisce corretta interpretazione dei principi comunitari e nazionali di trasparenza e pubblicità nelle gare d'appalto per i pubblici appalti ed opera anche in relazione all'apertura della busta dell'offerta tecnica. Tale operazione, infatti, così come per la documentazione amministrativa e per l'offerta economica, costituisce passaggio essenziale e determinante dell'esito della procedura competitiva, e richiede pertanto di essere presidiata dalle medesime garanzie, a tutela degli interessi privati e pubblici coinvolti dal procedimento. Pertanto, anche le buste contenenti le offerte tecniche devono essere aperte in seduta pubblica. In particolare, ad avviso del Consiglio di Stato, devono, infatti, essere disattesi i rilievi in forza dei quali l'obbligo di apertura in seduta pubblica dell'offerta tecnica: non avrebbe alcuna base normativa; comporterebbe inutili aggravamenti della procedura; contrasterebbe con l'evoluzione della disciplina delle gare di appalto; realizzerebbe una indebita anticipazione dell'accesso agli atti della procedura, in violazione delle disposizioni di cui all'art. 13 del D.Lgs. n. 163/2006.

Art. 13 ter Utilizzo di erogazioni liberali nel caso di acquisti attraverso convenzioni-quadro e attraverso il mercato elettronico

Il comma 1 consente alle amministrazioni pubbliche - nel caso di acquisti di beni e di servizi effettuati attraverso convenzioni-quadro Consip o attraverso il mercato elettronico della pubblica amministrazione - di utilizzare, per il pagamento del relativo corrispettivo, le erogazioni liberali in denaro effettuate a loro favore per la realizzazione delle finalità per le quali l'acquisto è effettuato.

Si tratterebbe dunque di erogazioni liberali con destinazione vincolata all'acquisto di determinati beni e servizi per i quali sono utilizzate le convenzioni Consip o il mercato elettronico della P.A.. Le erogazioni liberali in denaro rese per gli acquisti di beni e servizi possono essere rese in modo diretto o in modo indiretto.

Il versamento in modo **diretto** avviene, per le amministrazioni statali, attraverso versamento delle somme all'entrata del bilancio dello Stato; ovvero, per le altre amministrazioni pubbliche, attraverso il versamento all'entrata dei rispettivi bilanci, secondo quanto già previsto a legislazione vigente.

Il versamento in modo **indiretto** avviene attraverso il pagamento totale o parziale delle fatture emesse dall'aggiudicatario per la prestazione resa nei confronti dell'amministrazione.

Tale modalità sembrerebbe dunque prefigurare una sorta di surroga nel pagamento da parte di un soggetto terzo, vale a dire il soggetto che compie l'atto di liberalità per l'acquisto di determinati beni e servizi della pubblica amministrazione. Le somme derivanti dall'atto di liberalità, infatti, non transitano all'entrata del bilancio dell'ente, ma sono immediatamente utilizzate per il pagamento, totale o parziale, del bene e servizio per cui sono destinate.

Con riferimento alle erogazioni liberali, si ricorda che il sistema tributario italiano prevede numerose agevolazioni fiscali, per i contribuenti che effettuano erogazioni liberali a favore di determinate categorie di enti di particolare rilevanza sociale, sia sotto forma di detrazioni d'imposta che come deduzioni dal reddito imponibile IRPEF. Si ricorda, in particolare, che le persone fisiche possono portare in deduzione dal reddito dichiarato le erogazioni liberali in denaro, senza limiti di importo, a favore di:

- 1) università e fondazioni universitarie (di cui all'articolo 59, comma 3, della legge 23 dicembre 2000 n. 388 regolamentate con il D.P.R. 24 maggio 2001, n. 254);
- 2) istituzioni universitarie pubbliche;
- 3) enti di ricerca pubblici, nonché quelli privati vigilati dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (ivi compresi l'Istituto superiore di sanità e l'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza sul lavoro);
- 4) enti parco regionali e nazionali.

Art. 14 Misure in tema di riduzione dei consumi di energia e di efficientamento degli usi finali di energia

L'articolo 14 introduce un principio generale a carico delle amministrazioni pubbliche di cui all'art.1, comma 2, del d.lgs. 165/2001 quindi anche delle Università, che dovranno adottare - entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto-legge - misure per il contenimento dei consumi di energia e per rendere più efficienti gli usi finali di energia. Ciò deve avvenire sulla base delle indicazioni fornite dall'Agenzia del demanio e anche attraverso il ricorso ai contratti di servizio energia di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 412 del 1993 e al decreto legislativo n. 115 del 2008 e ai contratti di partenariato pubblico privato (PPP).

I contratti di servizio energia sono quei contratti caratterizzati dall'affidamento del complesso delle attività (fornitura del vettore energetico;interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria diretti alla riduzione dei consumi energetici) ad un unico fornitore.

Essi, introdotti dalla legge n. 10 del 1991, poi definiti dal regolamento attuativo (D.P.R. 412 del 1993) e infine disciplinati nelle caratteristiche dal decreto legislativo n. 165/2008, concentrano in un unico fornitore la manutenzione dell'impianto, l'acquisto del combustibile o comunque della fonte energetica, mentre l'utente finale è tenuto al pagamento di un corrispettivo legato alla misurazione dei consumi. Inoltre la possibilità di ricorrere ai contratti di partenariato pubblico si fonda sull'art. 3, comma 15-ter, del D.Lgs. n. 163/2006 (Codice dei contratti pubblici). Si ricorda in proposito che il citato comma 15-ter definisce contratti di partenariato pubblico privato i contratti che hanno per oggetto una o più prestazioni quali la progettazione, la costruzione, la gestione o la manutenzione di un'opera pubblica o di pubblica utilità, oppure la fornitura di un servizio, compreso in ogni caso il finanziamento totale o parziale a carico di privati, anche in forme diverse, di tali prestazioni, con allocazione dei rischi ai sensi delle prescrizioni e degli indirizzi comunitari vigenti. Rientrano, a titolo esemplificativo, tra i contratti di partenariato pubblico privato la concessione di lavori, la concessione di servizi, la locazione finanziaria, il contratto di disponibilità, l'affidamento di lavori mediante finanza di progetto, le società miste. Possono rientrare altresì tra le operazioni di partenariato pubblico privato l'affidamento a contraente generale ove il corrispettivo per la realizzazione dell'opera sia in tutto o in parte posticipato e collegato alla disponibilità dell'opera per il committente o per utenti terzi. Lo stesso comma prevede che, fatti salvi gli obblighi di comunicazione previsti dall'articolo 44, comma 1-bis del D.L. n.248/2007, alle operazioni di PPP si applicano i contenuti delle decisioni Eurostat.