

Tali norme si basano sui contenuti dell'intesa tra la Repubblica italiana e la suddetta Chiesa apostolica, stipulata il 4 aprile 2007, il cui testo è allegato al provvedimento.



*Osservazioni comuni ai tre provvedimenti.*

I tre provvedimenti legislativi (legge n. 126, art. 27; legge n. 127, art. 29; legge n. 128, art. 33) si connotano per contenere una disposizione analoga in base alla quale “Nel caso in cui si verificano o siano in procinto di verificarsi scostamenti rispetto alle previsioni di cui al comma 1, fatta salva l'adozione dei provvedimenti di cui all'art. 11, comma 3, lettera l), della citata legge n. 196 del 2009, il Ministro dell'economia e delle finanze provvede, con proprio decreto, alla riduzione, nella misura necessaria alla copertura finanziaria del maggior onere risultante dall'attività di monitoraggio, delle dotazioni finanziarie di parte corrente iscritte, nell'ambito delle spese rimodulabili di cui all'art. 21, comma 5, lettera b), della medesima legge n. 196 del 2009, nel programma «Regolazione giurisdizione e coordinamento del sistema della fiscalità» della missione «Politiche economico-finanziarie e di bilancio» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze. Il Ministro dell'economia e delle finanze riferisce senza ritardo alle Camere con apposita relazione in merito alle cause degli scostamenti e all'adozione delle misure di cui al secondo periodo. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.”.

Si tratta di una clausola di salvaguardia predisposta in conformità a quelle recentemente previste dalla legislazione vigente, disponendo la riduzione delle spese rimodulabili di cui all'art. 21, comma 5, lettera b), della legge n. 196 del 2009. In particolare, la norma fa riferimento a quelle iscritte nel programma «Regolazione giurisdizione e coordinamento del sistema della fiscalità» della missione «Politiche economico-finanziarie e di bilancio» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

A tale proposito, occorre svolgere due considerazioni.

La prima, in relazione ai “tagli lineari” che hanno interessato il bilancio dello Stato, come già rilevato nelle considerazioni generali, in ossequio al principio di chiarezza delle scritture contabili sarebbe stato doveroso che il Governo avesse fornito



una documentazione per confermare o meno che il programma possa essere oggetto di ulteriori riduzioni senza pregiudicare la realizzazione degli interventi e il funzionamento degli organi finanziati a valere sulle medesime risorse.

Con la seconda considerazione, anch'essa già accennata nelle considerazioni generali, si vuole evidenziare che la disposizione citata finisce con l'attribuire al Governo, e per esso al Ministro dell'economia e delle finanze, con l'unico limite di poter disporre delle sole spese rimodulabili, un'ampia delega, consentendo ad un atto amministrativo, all'interno del programma «Regolazione giurisdizione e coordinamento del sistema della fiscalità», il potere di modificare in riduzione l'an e il quantum dell'utilizzo di risorse già destinate dalla legislazione primaria al perseguimento di determinati obiettivi di spesa, in special modo per quanto riguarda quelli ascrivibili al fattore legislativo (ossia le spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo, considerato quale limite massimo di spesa).

*Legge 7 agosto 2012, n. 131 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 giugno 2012, n. 79, recante misure urgenti per garantire la sicurezza dei cittadini, per assicurare la funzionalità del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e di altre strutture dell'Amministrazione dell'interno, nonché in materia di Fondo nazionale per il Servizio civile. Differimento di termine per l'esercizio di delega legislativa"*

Il provvedimento dispone la conversione del decreto-legge 20 giugno 2012, n. 79, recante disposizioni urgenti per garantire la sicurezza dei cittadini, per assicurare la funzionalità del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e di altre strutture dell'Amministrazione dell'interno, nonché in materia di Fondo nazionale per il Servizio civile.

Quanto all'art. 3 "Qualifiche di Capo squadra e Capo reparto del Corpo nazionale dei vigili del fuoco", la norma prevede in via temporanea - analogamente a quanto disposto dalla vigente normativa - la semplificazione delle procedure concorsuali interne per l'accesso alle qualifiche di Capo squadra e di Capo reparto del CNVVF e la riduzione della durata dei corsi di formazione successivi agli stessi concorsi.

In proposito, con apposita nota (n. 59903 del 10 luglio 2012) il Governo ha chiarito, in relazione alla valutazione degli effetti di accelerazione della carriera economica determinata dalla norma conseguenti all'applicazione di determinati istituti retributivi previsti dalla contrattazione di settore, come individuato dalle Commissioni

*M*

bilancio del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati (indennità mensile, indennità operativa per servizi svolti all'esterno e indennità di rischio), che: il personale operativo interessato dalle disposizioni in questione non percepisce l'indennità mensile, attribuita esclusivamente al personale appartenente ai ruoli amministrativo-contabili e tecnico-informatici; l'indennità operativa per servizi svolti all'esterno è un emolumento attribuito in misura indifferenziata, senza alcuna calibrazione tra i vari profili professionali; l'indennità di rischio è un istituto corrisposto nell'ambito della retribuzione stipendiale ed in quanto tale ricade nel blocco del citato art. 9, comma 21, del decreto-legge n. 78 del 2010; per quanto attiene all'evoluzione del costo unitario medio previsto per i prossimi anni, stante la vigenza delle misure di contenimento delle spese in materia di pubblico impiego contenute nell'art. 9, commi, 1, 2-bis, 17 e 21, del citato decreto-legge n. 78 del 2010, non si prevede, fino al termine di vigenza delle predette disposizioni, alcuna dinamica di crescita della retribuzione media del personale.

Gli effetti finanziari indicati dalla relazione tecnica sono, comunque, neutrali, in quanto le disposizioni onerose (specie quelle contenute negli articoli 4 "Personale volontario del Corpo nazionale dei vigili del fuoco" e 5 "Disposizioni in materia di Fondo nazionale per il servizio civile e di sportelli unici per l'immigrazione") trovano compensazione all'interno delle medesime norme.

Quanto all'art. 4, in esso si prevede che il comma 10 dell'art. 4 della legge n. 183 del 2011 (legge di stabilità per il 2012) - che nel testo previgente prevede che la spesa per la retribuzione del personale volontario del Corpo nazionale dei vigili del fuoco sia ridotta, in misura pari a 57.448.387, per il 2012 e, a 30.010.352, a decorrere dal 2013 - si dispone che la riduzione della spesa operi in misura pari a 30.010.352 a decorrere dal 2012 (comma 1). Ai relativi oneri - pari a 27.438.036, per il 2012 - si provvede mediante utilizzo del fondo di cui all'art. 33, comma 8, della legge n. 183 del 2011, per la quota parte destinata al Corpo nazionale dei vigili del fuoco (comma 2).

A detta previsione ha dato attuazione il ministero dell'economia e delle finanze con l'atto di variazione di bilancio del 12 novembre 2012 (d.m. 62655, registrato dal competente Ufficio della Corte dei conti).

Quanto all'art. 5, le norme stabiliscono che le somme del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura che si rendono disponibili al termine di ogni esercizio finanziario e che sono accertate



re





Il provvedimento riguarda ambiti notevolmente diversificati, di cui si possono ricordare in estrema sintesi la razionalizzazione dei fondi per i progetti di innovazione, la riforma delle tecniche di finanziamento da parte delle imprese non quotate, la revisione della materia del versamento dell'IVA per cassa, la messa a disposizione di risorse per i settori dell'edilizia e delle infrastrutture nonché l'accelerazione dell'agenda digitale. E' stato di recente convertito, peraltro, un ulteriore intervento d'urgenza in materia (decreto-legge n. 179 del 18 ottobre 2012, convertito con la legge 221 del 17 dicembre).

Le tipologie di norme presentate dal decreto e che rilevano dal punto di vista degli effetti finanziari sulla finanza pubblica registrano anzitutto il caso di dispositivi che si pongono – in base alla relazione tecnica – come rinuncia a maggior gettito. Si tratta di una tecnica legislativa consolidata, in ordine ai cui effetti finanziari l'esigenza di base ruota intorno alla evidenziazione più chiara e precisa possibile delle eventuali minori entrate – trattandosi di incentivi di natura fiscale – connesse al pericolo che vengano agevolate in parte attività che sarebbero state poste in essere anche in assenza dell'incentivo ed i cui effetti dovrebbero essere già scontati pertanto nei saldi a legislazione vigente (nell'ipotesi che non si tratti, naturalmente, di attività del tutto nuove ovvero in precedenza vietate).

Le norme del decreto-legge in esame che pongono problematiche di questo tipo riguardano essenzialmente gli articoli 1, 2 e 11, rispettivamente in materia di *project bond*, defiscalizzazione nel finanziamento delle infrastrutture e detrazioni per interventi di ristrutturazione ed efficientamento energetico. Per quanto riguarda l'art. 1, si tratta di un incentivo legato al fatto che gli strumenti finanziari agevolati, ancorché previsti dalla normativa in essere, non sarebbero stati molto utilizzati in mancanza di adeguati incentivi tali da compensare il rischio legato alla realizzazione delle infrastrutture cui l'obbligazione è connessa, come sostenuto nella relazione tecnica. Lo stesso vale per l'art. 2, comma 1, lettera a), tale da estendere la defiscalizzazione, già in essere per alcune tipologie di opere pubbliche, alla generalità delle nuove infrastrutture da realizzare con determinate modalità, con lo scopo di assicurare la sostenibilità economica dell'operazione riducendo o azzerando il contributo pubblico, come sostenuto dalla relazione tecnica.

Per queste due normative appare problematico l'assunto della relazione tecnica circa l'assenza di effetti di segno negativo, in quanto non è escluso che le agevolazioni coinvolgano anche la fattispecie del rifinanziamento di attività in essere che presumibilmente sarebbero state realizzate anche senza l'agevolazione - ovvero determinino una riduzione delle forme alternative di finanziamento, inducendo in tale modo ad un effetto-sostituzione che può avere un risvolto negativo in termini di gettito. Va aggiunto poi che, per quanto concerne l'art. 2, comma 1, lettera a), nella relazione tecnica si fa riferimento ad una sostituzione dell'agevolazione rispetto ai contributi in essere senza che venga specificato se l'importo di questi ultimi funga o meno da tetto per l'operatività dell'agevolazione medesima.

Problemi parzialmente diversi comporta il citato art. 11, che presenta un profilo di impatto netto sulla finanza pubblica dall'andamento particolare: nella fattispecie, l'effetto è positivo nell'immediatezza della entrata in vigore della normativa, ma è negativo nel corso del tempo (con una copertura finanziaria apposita) per il fatto che le minori entrate dovute alle detrazioni, rateizzate per dieci anni, si sommano nel tempo per effetto della sovrapposizione delle rate relative ad annualità diverse, come fa presente la relazione tecnica. Sul piano metodologico più frequente è il caso opposto, quando gli effetti indotti di carattere positivo si manifestano nel corso del tempo a seguito dell'incremento dell'attività agevolata, mentre l'impatto negativo netto (naturalmente in assenza di un'apposita copertura finanziaria) è immediato per l'agevolazione riferita anche ad attività che comunque sarebbero state realizzate. Nel caso dell'art. 11 le previsioni peggiorative in termini di Pil intercorse con la successiva Nota di aggiornamento al DEF del 2012 possono indurre a ritenere che le cifre rappresentate dalla relazione tecnica siano sovrastimate.

Un secondo blocco di norme reca numerose clausole di neutralità rispetto, per lo più, a compiti aggiuntivi per le pubbliche amministrazioni, in alcuni casi in maniera non convincente, data l'entità degli adempimenti che nascono con la normativa, con le possibili conseguenze già evidenziate più volte dalla Corte in termini di rischio in ordine al concreto svolgimento delle nuove funzioni previste. E' il caso ad esempio degli art. 13, comma 2 (che accresce le competenze dello sportello unico per l'edilizia), 18 (che crea obblighi in materia di pubblicità di dati) e 36-bis (in base al quale il ministero dell'ambiente effettua la ricognizione dei siti di interesse generale che non



HL



soddisfano più i requisiti di legge e ridefinisce il perimetro di tali siti). Caso parzialmente diverso è quello dell'art. 41, che, nel fissare una dotazione organica del personale dell'ENIT da assegnare all'estero, in base alla relazione tecnica comporta una spesa che verrà comunque contenuta entro le risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente: si tratta di una limitazione il cui rispetto appare fragile nel corso del tempo, una volta che cioè risultino coperte posizioni in organico per le quali, per loro natura, non si possono certo escludere progressioni finanziariamente rilevanti.

Un terzo blocco di norme pone problemi di natura finanziaria in quanto, rispetto alla legislazione vigente e con riferimento ai saldi diversi da quello del bilancio dello Stato, esse possono determinare un incremento nell'utilizzo delle risorse e quindi una pressione sulle grandezze finanziarie in termini di fabbisogno e di indebitamento netto. E' il caso ad esempio dell'art. 29, che per stessa ammissione della relazione tecnica reca una normativa in materia di semplificazione di procedure amministrative in ordine alla definizione di procedimenti agevolativi allo scopo di favorire la rapida definizione dei procedimenti e la liberazione di risorse impegnate per iniziative mai avviate. Problema analogo viene presentato dall'art. 30, che detta disposizioni in materia di fondo rotativo per il sostegno alle imprese e in relazione al quale la relazione tecnica esplicita che l'intento è quello di accelerare l'utilizzo delle risorse ancora non impegnate, con effetti che si avranno anche nel 2013. Anche nel corso dell'esame parlamentare è stato sottolineato il pericolo di un riflesso negativo sui saldi di cassa e di contabilità nazionale dovuto all'accelerazione della spesa.

In linea generale, va sottolineato che il decreto opportunamente prevede la copertura finanziaria anche degli effetti delle varie norme sui saldi diversi da quello riferito alla competenza finanziaria, senza però includervi le norme prima menzionate. Tra l'altro, alcune delle coperture consistono nei cd. "tagli lineari", in ordine ai quali si richiamano le considerazioni generali già svolte.

Per quanto riguarda più in particolare la norma di cui all'art. 32-bis, in materia di liquidazione dell'IVA secondo la contabilità di cassa, va fatto presente che si introducono la facoltà di adottare il regime di liquidazione dell'IVA per cassa in favore dei contribuenti con volume d'affari fino a 2 milioni e il differimento della detrazione IVA sugli acquisti al momento del pagamento. E' possibile evidenziare alcuni aspetti problematici in merito alle quantificazioni dei maggiori/minori oneri, così come

riportate dalla relazione tecnica. Con riferimento, per esempio, al calcolo del minor gettito relativamente alle operazioni di soggetti entrati in fallimento, la relazione tecnica non risulta corredata da sufficienti elementi di carattere statistico in ordine alla stima della quota di imposta detratta dai contribuenti in relazione alle modalità di conclusione della procedura. La conseguenza è che rimane difficoltoso determinare la congruità dell'onere stimato nella relazione tecnica nonché valutare quanto la variazione di gettito sia da attribuire alla modifica della norma (rispetto alla precedente), piuttosto che all'ampliamento della platea dei contribuenti interessati.

*Legge 7 agosto 2012, n. 135, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini"*

Si tratta del provvedimento che rappresenta un ulteriore e più rilevante tassello della complessiva strategia – cui si è fatto già cenno in riferimento al decreto-legge n. 52, già esaminato - in ordine all'adozione del criterio della *spending review* per la gestione delle risorse finanziarie pubbliche. Vale la pena di ricordare che, dopo l'emanazione del citato decreto-legge n. 52 e prima dell'emanazione del decreto-legge n. 95 ora in esame, sono stati adottati due atti. Anzitutto, la direttiva del 3 maggio del Presidente del Consiglio, concernente le linee guida per contenere le spese di gestione ed in cui viene fissato che tutte le amministrazioni pubbliche sono chiamate a concorrere alla riduzione della spesa pubblica per un importo complessivo di 4,2 miliardi per l'anno 2012 attraverso una serie di interventi. Alla direttiva è seguita una consultazione pubblica sulla *spending review* e l'istituzione di una struttura di missione per tale obiettivo. E' seguito il 15 giugno un dPCM, con cui è stata fornita una direttiva in ordine alla riduzione degli organici della Presidenza del Consiglio, cui è stata data attuazione con successivi provvedimenti di ottobre.

E' in questo quadro che si cala il decreto-legge in esame (cd. "*spending review 2*"), cui si è dato attuazione con la circolare della Ragioneria generale dello Stato del 23 luglio e nel quale, nel corso dell'*iter* parlamentare, è confluito il decreto-legge n. 87 del 27 giugno.

Nel merito, va brevemente ricordato in linea generale che il provvedimento non costituisce se non per una parte marginale una manovra nel senso di migliorare i "tendenziali" della finanza pubblica. Esso infatti è volto essenzialmente a compensare il



rl

differimento e l'attenuazione dell'incremento delle aliquote IVA previsto a legislazione vigente a partire dall'ottobre 2012 (altro intervento in questo senso è previsto nella richiamata legge di stabilità per il 2013). La copertura delle minori entrate è integralmente reperita con minori spese. L'effetto migliorativo sul saldo primario in termini di contabilità nazionale è pari a 0,6 miliardi nel 2012 e nel 2015 (come si evince dalla Nota di aggiornamento al DEF 2012), mentre gli utilizzi diversi da quello indicato riguardano spese indifferibili, come quelle legate al terremoto in Emilia, alle missioni di pace, all'autotrasporto e all'emergenza del Nord Africa nonché all'ampliamento del numero degli esclusi dalla riforma pensionistica (a tale ultimo riguardo si fa presente che è stato pubblicato sulla gazzetta ufficiale del 21 gennaio scorso, il decreto del ministro del lavoro e delle politiche sociali che conferma le assunzioni della relazione tecnica per quanto riguarda la platea dei beneficiari, fissata in 55.000 unità, con le suddivisioni nel decreto medesimo riportate). Da notare altresì che in termini di contabilità finanziaria l'effetto netto del miglioramento sul saldo netto da finanziare è stato oggetto di un ricalcolo in sede di aggiornamento della Nota tecnico-illustrativa presentata dal Governo al termine dell'esame in prima lettura del disegno di legge di stabilità per il 2013, sia pure per cifre assolutamente contenute, a seguito di una diversa imputazione di alcune spese tra parte corrente e interessi.

Il Governo ha altresì esplicitato l'analisi per sottosettore degli effetti dei decreti in discussione, da cui si deduce che, per i soli due anni 2012 e 2015 per i quali si ha il citato miglioramento di 0,6 miliardi del saldo primario, le riduzioni di spesa per le amministrazioni locali vanno a finanziare la quota delle minori entrate non coperte dalle minori spese del sottosettore delle amministrazioni centrali, determinando per differenza anche il descritto miglioramento del saldo primario. Sempre il Governo ha altresì esplicitato, come già operato in sede di DEF per i provvedimenti in materia di semplificazione e sviluppo, l'impatto sul Pil del decreto-legge in esame, facendo presente che - pur ad impatto pressoché nullo sull'economia, anche se nel lungo periodo il miglioramento dell'efficienza della spesa pubblica dovrebbe avere effetti positivi sulla crescita al momento non quantificati - tuttavia ne risulta naturalmente ricomposta la domanda interna, con una riduzione dei consumi collettivi e degli investimenti più o meno pareggiata dai maggiori consumi privati a seguito della riduzione delle maggiori aliquote IVA programmate. L'impatto complessivo sul deflatore dei consumi privati è



FL

naturalmente di segno positivo, attesa la sua elevata elasticità rispetto alle imposte indirette. In linea generale, sarebbe comunque utile che fossero disponibili elementi di valutazione come, ad esempio, i moltiplicatori fiscali utilizzati nelle stime, materia questa, in ordine alla quale sono in corso revisioni al livello di istituzioni internazionali.

Nel merito il provvedimento presenta un insieme molto variegato di misure, che possono essere aggregate intorno a tre aree: anzitutto, le riduzioni di spesa per acquisto di beni e servizi, per i ministeri e per gli enti locali; in secondo luogo, il pubblico impiego; in terzo luogo, il patrimonio pubblico.

Per la prima area, si tratta di un insieme di norme che intende portare all'eliminazione di inefficienze, attraverso il sistema dei costi *standard*, ad esempio, promuovendo economie di scala. Per la parte relativa al nuovo sistema di acquisti di beni e servizi, la normativa si cala in un quadro a legislazione vigente che, sulla base di un rapporto presentato in Consiglio dei Ministri il 30 aprile, presenta, su una quota di spesa rivedibile di 295 miliardi, una componente relativa all'acquisto di beni e servizi per un importo pari a 135,6 miliardi.

Sul piano normativo il quadro previgente si basava su un modello di acquisti in base al quale le amministrazioni statali erano obbligate ad utilizzare le convenzioni Consip, mentre le restanti amministrazioni avevano facoltà di ricorrere a tali convenzioni oppure a quelle stipulate dalle centrali regionali di acquisto. Ancora in alternativa avevano l'obbligo di utilizzarne i parametri in riferimento al rapporto prezzo-qualità come tetto massimo per il contratto. Obblighi più stringenti erano previsti per gli enti del servizio sanitario nazionale. Su questo quadro, nell'intento di massimizzare gli effetti derivanti dagli acquisti centralizzati, è intervenuto il decreto-legge in questione, che produce effetti, da un lato, ampliando gli enti e le società sottoposti a tali procedure di acquisto, che diventano più specifiche e vincolanti e, dall'altro, rendendo più stringenti le conseguenze del mancato rispetto della normativa in termini di nullità e di responsabilità disciplinare, amministrativa e contabile. All'intervento in questione viene applicata una metodologia basata sul confronto dei valori medi per anno persona dei costi di gestione, stimando l'eccesso dei costi rispetto al valore mediano.

Gli effetti finanziari del decreto sono uguali per tutti i saldi, risultano inclusi nell'ambito della stima complessiva riferita alla riduzione delle spese per l'acquisto di



M

beni e servizi e sono quantificati, per le amministrazioni centrali dello Stato, in 121 milioni per il 2012 e in 615 milioni per ciascuno degli anni successivi.

Si può rilevare al riguardo che gli ambiziosi obiettivi finanziari della normativa è soprattutto il forte impatto stimato sin nell'immediato sui conti pubblici debbono essere attentamente valutati tenendo presente alcuni elementi, come, per esempio, la sovrapposizione di numerose norme in materia, un livello non ottimale di coordinamento (peraltro sembrerebbe ancora non obbligatorio) tra gli strumenti utilizzati per gli acquisti regionali e per quelli nazionali, nonché la mancata individuazione a livello regionale di un centro di acquisto unitario. Tali considerazioni inducono ad una cautela circa la attendibilità di riduzioni di pari effetto sui tutti i saldi e soprattutto dall'impatto massimo già a partire dal 2013. Ciò tanto più che tali effetti si vanno a sommare a quelli previsti, ad esempio, dall'art.7, commi 12 e 15, riferiti alla riduzione delle spese delle Amministrazioni centrali e che sono quantificati per importi notevoli (quasi 1,8 miliardi per il 2013 e 1,6 miliardi per il 2014 per il saldo netto da finanziare, di cui l'86 per cento stimato per gli altri saldi in riferimento al 2013, percentuale che arriva al 100 per cento per il 2014).

Sempre in tema di riduzioni di spesa, il citato art. 7 ripropone la tecnica già usata nel 2011 circa il rinvio alla successiva legge di stabilità dell'individuazione delle misure per supportare i tagli medesimi, con coinvolgimento delle amministrazioni e previo accantonamento delle somme interessate. Gli effetti in termini di saldo netto sono rinviati all'entrata in vigore della richiamata legge di stabilità in quanto privi altrimenti del relativo supporto normativo, mentre quelli in termini di indebitamento netto risultano stati già inclusi nei "tendenziali" di cui alla citata Nota di aggiornamento al DEF del settembre scorso.

In tema di riduzione delle spese si segnalano peraltro l'art. 5, che detta disposizioni in svariate materie (riduzione dell'aggio per i concessionari della riscossione e delle spese per autovetture di servizio, previsioni di limiti al conferimento delle consulenze, modifiche ai servizi di pagamento degli stipendi pubblici, trattamento economico di personale universitario rientrato in ruolo, valutazione della *performance* individuale dei dipendenti pubblici e compensi dei componenti degli organi delle autorità portuali) e nuovamente l'art. 7, già citato, che reca anche una serie di riduzioni di spesa per singoli comparti (come presidenza del consiglio, difesa, emittenza



re

radiotelevisiva, infrastrutture, università e scuola). Di rilievo è anche l'art. 8 che provvede a significative riduzioni dei trasferimenti agli enti pubblici non territoriali e agli enti di ricerca nella misura del 5 per cento nell'anno 2012 e del 10 per cento a decorrere dall'anno 2013, da calcolare rispetto all'ammontare della spesa sostenuta per consumi intermedi nell'anno 2010 su una base che include le spese per le missioni e con una certa discrezionalità nell'individuazione delle singole voci: si privilegia il criterio di scelta, in presenza di obbligazioni giuridicamente perfezionate che abbiano dato luogo all'assunzione di impegni, nel senso che vengono dapprima interessate quelle che presentino sufficienti disponibilità.

Sulla complessiva materia della riduzione delle spese per acquisto di beni e servizi il Governo ha sostenuto, a supporto della relativa sostenibilità, che comunque la accresciuta flessibilità gestionale dei ministeri rappresenta una garanzia al riguardo, ad integrazione di quella comunque assicurata in base alla riduzione degli importi nominali. E' interessante notare che, come chiarito nella relazione al disegno di legge di bilancio 2013 (A.C. 5535), ad eccezione che per le Forze armate a causa dell'impossibilità di applicare la metodologia di calcolo "analitica", le riduzioni delle spese per acquisto di beni e servizi "non sono state calcolate secondo la consueta metodologia dei tagli lineari proporzionali, bensì sulla base del confronto dei valori medi per anno/persona dei costi di gestione, stimando l'eccesso dei costi rispetto al valore mediano".

L'art. 10 affronta il delicato problema della maggiore efficienza delle strutture periferiche del Ministero dell'interno, con risparmi, verificabili opportunamente solo a consuntivo, di almeno il 20 per cento della spesa statale per l'esercizio delle medesime funzioni. Si tratta di un settore nel quale le analoghe normative del passato hanno avuto una scarsa applicazione, anche per le resistenze delle varie Amministrazioni a cedere competenze ai nuovi organismi territoriali. Lo stesso esito si è avuto nel più recente passato per i processi di riduzione degli apparati pubblici di cui all'art. 12, tra l'altro di contenuto assolutamente eterogeneo (si va dalla soppressione di enti pubblici al contratto per l'autotrasporto, alla gestione e liquidazione delle cooperative) nonostante, come rilevato in premessa, si tratti di norme facenti parte di un decreto-legge. Tra l'altro, poiché i singoli commi possono avere conseguenze finanziarie, la relazione tecnica non è strutturata per dar conto partitamente dei singoli effetti, che possono anche



essere onerosi per quei casi in cui le funzioni svolte da enti soppressi vengono accollate a strutture pubbliche esistenti. Analoghe conclusioni possono essere tratte per gli articoli 17 e 18, in materia di riordino delle Province e istituzione delle città metropolitane, il cui decreto-legge attuativo n. 188 del 5 novembre non è stato convertito dal Parlamento, ma la cui materia è stata oggetto di intervento nella legge di stabilità per il 2013 (sostanzialmente dilazionandone la definizione al 2013): anche in questo caso le relazioni tecniche rinviavano al momento consuntivo la verifica degli effetti finanziari delle norme. Tra l'altro, viene utilizzata ampiamente la copertura di oneri per finanziamenti alle Regioni a carico della contabilità speciale 1778, in ordine alla quale si fa rinvio alle considerazioni già espresse.

Nell'ambito delle riduzioni di spese vanno annoverati anche i tagli nei settori degli enti territoriali e della sanità.

Le misure previste agli articoli 15 e 16 del decreto in esame disegnano un quadro particolarmente impegnativo - e in qualche caso di dubbia realizzabilità - per le Amministrazioni locali: si tratta di tagli di spesa per 3,2 miliardi nel 2012, 7 miliardi nel 2013 e 8,5 miliardi nel 2014. Nel complesso le riduzioni previste per il 2013 rappresentano oltre il 3,2 per cento della spesa corrente al netto degli interessi del 2011. La flessione richiesta sale al 5 per cento, se si guarda alla spesa corrente delle amministrazioni locali al netto di quella sanitaria.

Non può inoltre essere trascurato che le correzioni apportate alle previsioni della spesa sanitaria in base ai risultati più recenti o alle manovre introdotte a partire dal decreto-legge n. 98 del 2011 hanno condotto ad una rilevante correzione dell'andamento della spesa, "caricando" il quadro programmatico di obiettivi di contenimento di rilievo. La spesa del 2013 è stata rivista in riduzione di poco meno di 6,7 miliardi rispetto a quanto previsto nella Relazione al Parlamento presentata dal Governo il 4 dicembre 2011 (la legge di stabilità per il 2013 ha poi disposto ulteriori interventi restrittivi sulla spesa del settore sanitario: si tratta di 600 milioni per il 2013 e di 1000 milioni per il 2014 e il 2015).

L'art. 16 del decreto-legge dispone misure per la "riduzione della spesa degli enti territoriali". Esse riguardano innanzitutto le Regioni (art. 16, comma 2). Si prevede un incremento del concorso delle Regioni a statuto ordinario agli obiettivi di finanza pubblica. Si tratta di 700 milioni per il 2012 e 1.000 milioni a decorrere dal 2013. La





ripartizione tra le Regioni della riduzione del tetto di spesa previsto con stabilità interno e il taglio delle risorse a qualunque titolo dovute dallo Stato sono stati rinviati ad un successivo decreto del Ministro dell'economia e delle finanze da assumere sentita la Conferenza Stato-Regioni. Al riguardo, va osservato come il decreto predisposto lo scorso 21 dicembre, nel dare attuazione alla disposizione per il 2012, sembra aver, almeno in parte, modificato l'impostazione originale del provvedimento. Se da una parte è confermata la revisione degli obiettivi del patto, dall'altra la scelta operata in termini di taglio delle somme spettanti alle Regioni presenta più di un aspetto problematico.

La riduzione agisce, innanzitutto, sulle somme che erano previste con lo stesso decreto (art. 15, comma 12-*bis*) a favore delle Regioni che avessero ceduto spazi finanziari alle amministrazioni locali con il patto regionale. Somme che erano, tuttavia, vincolate alla riduzione del debito regionale. Ne consegue che rimane nella disponibilità delle Regioni l'intero importo originariamente previsto in termini di trasferimenti. Tali risorse possono alimentare le giacenze di cassa o, nel caso di andamenti delle entrate proprie inferiori alle attese, consentire l'invarianza dei livelli di spesa con conseguente riduzione del contributo atteso dalla manovra in termini di saldi.

Inoltre occorrerà verificare a consuntivo se in tutte le Regioni siano maturate le condizioni per l'attribuzione di detti contributi, se cioè siano stati destinati agli enti locali spazi finanziari coerenti con le somme previste nel decreto di riparto. La norma introdotta al comma 12-*bis* dell'art. 15 prevedeva infatti uno stanziamento entro un importo massimo di 800 milioni e, comunque, pari all'83,33 per cento degli importi riconosciuti dalle Regioni agli enti del proprio territorio. Il provvedimento del 21 dicembre scorso al riguardo non prevede eventuali recuperi su altre competenze dovute, omettendo di riprodurre la clausola di salvaguardia contenuta nella norma.

Non si può, pertanto, non osservare come la scelta operata indebolisce il quadro complessivo a cui sembrava ispirarsi la manovra prevista nell'art. (e riproposta in occasione della legge di stabilità anche per il 2013): favorire la riduzione della spesa, ridurre il debito e rafforzare il patto regionale.

Il concorso dei Comuni viene quantificato in 500 milioni nel 2012, 2.000 milioni per il 2013 e 2014 e in 2.100 milioni dal 2015 e viene garantito attraverso la riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio per gli enti delle Regioni a statuto ordinario e dei

trasferimenti per i Comuni di Sicilia e Sardegna. Alle Province, sempre con la stessa modalità, viene richiesto un risparmio di 500 milioni nel 2012, che diventa di 1000 nel biennio 2013-2014 e di 1050 a partire dal 2015.



Tali norme sono state oggetto di modifiche ed integrazioni successive: la legge di stabilità per il 2013 all'art. 1, commi da 119 a 121, ha incrementato la misura della correzione, per i Comuni, di 500 milioni nel biennio 2013-2014 e di ulteriori 500 milioni l'anno a partire dal 2015, mentre per le Province il risparmio richiesto è di 400 milioni nei primi due anni e di 250 milioni dal 2015 in poi.

L'art. 8 del decreto-legge n. 174 del 2012, invece, ha modificato il concorso dei Comuni nel 2012 stabilendo, per quelli soggetti ai vincoli del Patto, l'esonero dalla riduzione prevista; le entrate connesse al mancato taglio del fondo sperimentale e dei trasferimenti sono però obbligatoriamente destinate a riduzione del debito e la parte eventualmente non utilizzata a tal fine viene cumulata alla riduzione da operarsi nel biennio successivo. Al fine di evitare un effetto peggiorativo sui saldi di finanza pubblica, queste risorse di cui i Comuni rientrano in possesso non hanno validità per il Patto.

Sulla realizzabilità dei risultati attesi per gli enti locali possono incidere diversi fattori.

Va innanzitutto osservato come il provvedimento preveda un taglio strutturale a decorrere dal 2015 nonostante che la Corte costituzionale abbia censurato, con una recente sentenza (n. 193 del 2012), analoga scelta adottata con il decreto-legge n. 98 del 2011 di prevedere un concorso degli enti al patto di stabilità (attraverso il taglio dei trasferimenti e vincoli ai saldi) senza limiti temporali, contravvenendo in questo modo alla straordinarietà del contributo richiesto. Andrà verificato se la riproposizione di tale previsione normativa possa esporre alla censura della Corte anche tali disposizioni, con possibili riflessi finanziari.

In base ai commi 6 e 7 dell'art. 16 il meccanismo di riparto delle risorse da ridurre o destinare alla riduzione/estinzione del debito viene rimesso ad un accordo da raggiungere in sede di Conferenza Unificata che tenga conto anche delle analisi della spesa condotte dal commissario straordinario per la *spending review*, dei costi rilevati per i singoli settori merceologici, dei dati raccolti per la determinazione dei fabbisogni standard e dei potenziali risparmi di ciascun ente.



L'accordo sancito dalla Conferenza Unificata l'11 ottobre 2012 e che è stato recepito il 25 ottobre 2012 prevede l'utilizzo di una metodologia volta ad identificare, attraverso la fissazione di *benchmark* individuati sulla base dell'analisi sui fabbisogni standard, i prezzi dei beni e servizi pagati dai Comuni per tutte le tipologie di acquisto, salvaguardando l'invarianza del livello dei servizi erogati ai cittadini.

I risultati ottenuti sul fronte della stima dei fabbisogni standard ha permesso di individuare il campione di Comuni considerati "efficienti" (più vicini alla frontiera della produzione), quelli cioè con valori di spesa storica sempre inferiori allo standard calcolato con i questionari SOSE (circa 5000 enti); per questi Comuni sono stati calcolati 27 indicatori di costo riferiti approssimativamente alle voci SIOPE dei consumi intermedi; la media semplice di ciascun indicatore per classe dimensionale costituisce il *benchmark* di costo; infine il risparmio assegnato a ciascun Comune è dato dalla differenza tra il costo effettivamente sostenuto e il valore *benchmark*.

Due le fragilità che si rinvengono in tale impostazione metodologica:

- la costruzione della metodologia si basa sui risultati limitati e provvisori dell'analisi condotta attraverso i questionari SOSE che al momento hanno riguardato solo una funzione completa (polizia municipale) e due servizi (anagrafe e ufficio tecnico) all'interno della funzione di amministrazione generale e controllo;
- il metodo *top down* consente il riparto del contributo complessivo richiesto al complesso dei Comuni, ma non è previsto un analogo percorso *bottom up* attraverso il quale monitorare e verificare che il taglio delle risorse si traduca per ciascun ente in corrispondenti risparmi effettivi per consumi intermedi che, sommati a quelli di tutti gli altri Comuni, consentano di raggiungere gli obiettivi di *spending review* assegnati all'intero comparto.

Sul fronte della spesa sanitaria le misure di contenimento si sono accompagnate a interventi mirati, volti a rafforzare la strumentazione disponibile mentre manca ancora un quadro complessivo - il nuovo Patto della salute - entro cui ridisegnare i confini dell'offerta pubblica.

I provvedimenti riguardano, principalmente la spesa farmaceutica territoriale e ospedaliera, gli acquisti di beni e servizi e le tariffe per le prestazioni ospedaliere e