

Le Province ed i Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti che hanno partecipato alla sperimentazione nel 2012, hanno potuto beneficiare di un premio, come già previsto – senza oneri per la finanza pubblica - dal co. 6 del cit. art. 36, che ha permesso loro di ridurre il contributo alla manovra posta a loro carico per rispettare il patto di stabilità. Il premio, definito dal decreto presidenza consiglio ministri 21 settembre 2012⁶, ha permesso di ridurre l'obiettivo del patto di stabilità interno per un importo complessivo di 20 milioni di euro⁷.

In considerazione degli esiti della sperimentazione riportati nella relazione conclusiva del Ministro, saranno definiti con decreto legislativo i contenuti specifici del principio della competenza finanziaria potenziata ed i principi contabili generali; nonché il livello minimo di articolazione del piano dei conti integrato comune e del piano dei conti integrato di ciascun comparto.

Sulla base dell'art. 36, co. 5, deve essere stabilita anche la codifica della transazione elementare, gli schemi di bilancio; i criteri di individuazione dei Programmi sottostanti le Missioni; le metodologie comuni ai diversi Enti per la costruzione di un sistema di indicatori di risultato riferiti ai programmi di bilancio e le modalità di attuazione della classificazione per missioni e programmi.

L'adozione di un piano dei conti integrato per il monitoraggio dei conti pubblici, consentendo il raccordo con il Sistema europeo dei conti nazionali (SEC 95), dovrebbe avvenire sulla base della classificazione omogenea utilizzata nel sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti delle Amministrazioni pubbliche (SIOPE). Il piano è composto dall'elenco delle articolazioni delle unità elementari sia del bilancio finanziario gestionale che dei conti economico-patrimoniali.

Nel piano dei conti integrato vengono rappresentati gli atti gestionali che generano transazioni elementari e ad ognuna di esse è attribuita una codifica al fine di tracciare le operazioni contabili e di movimentare il piano dei conti integrato.

Spetta alle Amministrazioni organizzare il proprio sistema informativo-contabile, tuttavia, esso deve essere strutturato in modo da impedire l'esecuzione delle transazioni in assenza di una codifica completa che ne permetta l'identificazione. La codificazione delle transazioni elementari è posta, quindi, a garanzia dell'omogeneità dei bilanci pubblici⁸.

⁶ D.p.c.m. del Ministro dell'Economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'Interno, il Ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport e il Ministro per la coesione territoriale.

⁷ L. 183/2011, art. 30, co. 2 "È ulteriormente ridotto, per un importo di 20 milioni di euro, l'obiettivo degli enti che partecipano alla sperimentazione di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118. Le predette riduzioni sono attribuite ai singoli enti con il decreto di cui al co. 2 del presente articolo".

⁸ Sono vietate: l'adozione del criterio della prevalenza; l'imputazione provvisoria di operazioni alle partite di giro/servizi per conto terzi; l'assunzione di impegni sui fondi di riserva.

L'adeguamento ai nuovi modelli è stato preceduto, come si è detto, da tale fase sperimentale⁹, al termine della quale, ed in base ai risultati della stessa, si stanno precisando le regole contabili definitive che saranno a regime dal 2014, con particolare riferimento, tra l'altro, ai contenuti del nuovo principio della competenza finanziaria¹⁰.

La sperimentazione ha costituito un procedimento innovativo, secondo l'approccio '*bottom up*', di adeguamento delle norme previste nel decreto attraverso: la definizione di una disciplina provvisoria, oggetto di sperimentazione, attraverso un d.p.c.m. La sperimentazione biennale della nuova disciplina da parte delle Amministrazioni che vi partecipano, avviene in deroga alle vigenti discipline contabili. In tal modo le disposizioni riguardanti la sperimentazione si applicano *in via esclusiva*, in sostituzione di quelle previste dal sistema contabile previgente ai soli Enti che vi partecipano.

Il periodo di sperimentazione ha consentito di verificare se le esigenze conoscitive della finanza pubblica possano effettivamente essere assicurate dal nuovo assetto contabile e anche la possibilità di fare emergere eventuali criticità del sistema e di porvi rimedio prima della completa operatività¹¹.

La sperimentazione ha permesso di attivare un canale di comunicazione immediato con gli Enti¹², dal quale sono emerse alcune difficoltà di fondo. Gli Enti locali hanno ricorrentemente manifestato difficoltà a distinguere gli Enti strumentali, aventi personalità giuridica, dagli organismi strumentali, non dotati di personalità giuridica. Tale problematica costituisce un segnale di difficoltà delle Amministrazioni ad "una gestione integrata del proprio sistema di organismi, Enti, aziende e società e della necessità di rendere più chiare le norme che definiscono gli Enti e gli organismi strumentali (art. 9, co. 7, e art. 21 del d.p.c.m. 28 dicembre 2011)"¹³. E' emerso in tal sede che la maggior parte di tali Enti ha formalmente dichiarato di non avere Enti strumentali.

⁹ Il d.p.c.m. 25.05.2012 individuava, ai fini della sperimentazione biennale 5 Regioni, 12 Province e 68 Comuni, estendendola anche agli enti strumentali (almeno uno in contabilità finanziaria ed uno in contabilità economico patrimoniale) e ad un ente sanitario delle Regioni. Gli enti attualmente in sperimentazione sono: 4 Regioni, 12 Province, 50 Comuni, 10 Enti strumentali in contabilità finanziaria, 7 Enti strumentali in contabilità economico-patrimoniale e 4 Enti sanitari.

¹⁰ In particolare secondo la nuova impostazione le obbligazioni attive e passive (che danno luogo, rispettivamente, alle entrate ed alle spese) devono essere registrate nell'esercizio nel quale le stesse vengono a scadenza.

¹¹ La sperimentazione riguarda, in particolare, l'adozione del bilancio di previsione finanziario annuale di competenza e di cassa, la classificazione del bilancio finanziario per missioni e programmi di cui agli artt. 13 e 14 del d. lgs. n. 118/2011 e la tenuta della contabilità finanziaria sulla base di una definizione del principio della competenza finanziaria. Anche le modalità di attuazione della classificazione per missioni e programmi da parte degli enti coinvolti nella gestione della spesa finanziata con le risorse destinate al Servizio Sanitario Nazionale di cui all'art. 19, co. 2, lett. c) del citato d. lgs. n. 118/2011, sono oggetto di sperimentazione.

¹² Nel corso dell'anno 2012 nell'ambito della Commissione Tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (Copaff) ha operato un apposito "gruppo di lavoro sperimentazione", che ha sviluppato un utile lavoro di raccordo con gli enti sperimentatori. Il gruppo di lavoro ha svolto una serie di attività che vanno dall'esame dei bilanci sperimentali, all'integrazione dei principi contabili, all'aggiornamento degli schemi di bilancio e del piano dei conti integrato.

¹³ Cfr. Relazione del Ministro dell'economia e delle finanze sui risultati del primo anno di sperimentazione contabile di cui all'art. 36 del d.lgs. 118 del 23 giugno 2011 - Camera dei deputati - presentata il 23 maggio 2013.

Alcuni Enti hanno rinunciato alla sperimentazione in corso¹⁴ manifestando difficoltà organizzative interne (carenze di personale, scadenza della convenzione di tesoreria, ritardi nell'aggiornamento dei sistemi informativi contabili, ecc.); tali difficoltà potrebbero in parte essere riferite a criticità derivanti dall'applicazione della disciplina della sperimentazione che è legata ad una diversa rappresentazione delle poste in bilancio.

L'attenzione posta all'argomento da parte degli Enti partecipanti alla sperimentazione, ha comportato un forte coinvolgimento; infatti, è stata necessaria una capillare formazione del personale, l'adeguamento delle procedure amministrative e l'aggiornamento del sistema informativo-contabile¹⁵. Tale deciso impegno sarà richiesto all'intera platea degli Enti allorché nel 2014 il sistema dovrebbe andare a pieno regime.

Le maggiori particolari criticità hanno riguardato l'esigenza di precisare ed integrare i principi contabili applicati, il piano dei conti e gli schemi di bilancio, con l'obiettivo di disciplinare in maniera più puntuale la materia.

Alcune materie sono state oggetto di maggiore attenzione da parte degli Enti, in particolare rispetto agli strumenti finanziari derivati, alle cartolarizzazioni, ai contratti di disponibilità. Tutti gli Enti partecipanti alla sperimentazione hanno redatto, comunque, il bilancio sperimentale di previsione annuale e pluriennale 2012 comprensivo degli allegati, insieme al bilancio autorizzatorio annuale redatto secondo le regole vigenti di contabilità.

Nell'ambito dell'adozione dei nuovi schemi di bilancio, un elemento critico riscontrato dagli Enti locali, nell'esercizio 2012, è stato il rinvio dei termini per l'approvazione dei bilanci al 31 ottobre 2012, che ha comportato, in particolare per gli Enti locali in sperimentazione, un significativo ritardo nella piena applicazione dei nuovi principi.

Nel corso del presente anno, a seguito del completamento della prima fase della sperimentazione, è attesa la revisione del d. lgs. n. 118 per adeguarlo ai suddetti esiti e la conseguente ridefinizione dell'ordinamento contabile contenuto nel TUEL. Nel prossimo anno è prevista l'entrata a regime della riforma per tutti gli Enti territoriali che dovrebbe fondarsi su una versione definitiva degli schemi di bilancio e del piano dei conti rivisti anche grazie ai risultati della sperimentazione.

Altro elemento innovativo che avrà incidenza sul sistema contabile degli Enti locali riguarda l'attuazione del nuovo principio del pareggio strutturale del bilancio, introdotto dal sesto co. dell'art. 81 della Costituzione (legge costituzionale n. 1 del 2012). Il processo di riordino della contabilità dovrà confrontarsi con tale rilevante innovazione. Nella l. "rinforzata" 24 dicembre 2012, n. 243, rivolta al completamento del processo di revisione

¹⁴ Si tratta della Regione Siciliana e di 13 Comuni.

¹⁵ Un punto di riferimento per gli enti che hanno partecipato alla sperimentazione è stato il sito internet dedicato all'argomento, costantemente aggiornato, che ha permesso la diffusione della riforma contabile in corso di svolgimento. www.arconet.rgs.tesoro.it

della *governance* della finanza pubblica¹⁶, il principio del pareggio è meglio declinato. Il complesso procedimento di attuazione dei nuovi principi richiede un adeguato coordinamento tra i diversi livelli di governo, in coerenza con il quadro delineato dalle regole dell'Unione europea¹⁷.

Le disposizioni previste dalla l. n. 243/2012 trovano applicazione a decorrere dal 1 gennaio 2014, ad eccezione di quelle riguardanti gli Enti territoriali che andranno applicate a decorrere dal 1 gennaio 2016; l'attuazione del precetto della legge di bilancio unificata (capo IV e art. 15) decorrerà invece dal 2016.

Il nuovo modello di bilancio in attuazione del d.lgs n. 118 comporterà la necessità di un complessivo adeguamento del sistema contabile e potrà far perdere significatività ai raffronti tra esercizi nella serie storica. Per tale motivo molte regole della disciplina contabile in atto, che si fondano su tali raffronti, dovranno necessariamente essere rivedute.

Altro aspetto rilevante sarà costituito dall'esigenza di rivedere i sistemi informativi che governano la contabilità degli Enti. Queste modifiche si riverbereranno anche sui protocolli di colloquio tra i sistemi degli Enti e quello della Corte, in base ai quali i risultati di rendiconto vengono trasmessi alla Corte dei conti.

Va ricordato, infine, che nelle nuove LL. gg. al Rendiconto degli Enti locali, ai sensi dell'art. 1, co. 166 e seguenti del d.lgs. n. 266/2005, un'attenzione particolare viene posta per gli enti che partecipano alla sperimentazione contabile, soprattutto con riguardo alla contabilizzazione di alcune poste di bilancio che sono maggiormente interessate dal criterio della competenza potenziata.

1.4 La *spending review*

La revisione e razionalizzazione degli attuali livelli di spesa pubblica, sia statale che locale, partono da un'attenta riflessione critica sul costo e sulla qualità dei servizi resi dalle pubbliche Amministrazioni e aspirano alla realizzazione di risparmi futuri, fornendo un servizio della medesima qualità a minor prezzo.

L'operazione dovrebbe avvenire ricombinando i fattori della produzione, ridefinendo le priorità tra servizi, spostando le risorse e, in ultima analisi, rinunciando a qualche prestazione. Sinteticamente si parla di efficientare la spesa. È noto che, se si va a verificare il

¹⁶ Si dispone l'entrata in vigore del nuovo sistema dal 2014, fatta eccezione per gli enti territoriali e per il contenuto della legge di bilancio, la cui entrata in vigore è posticipata al 2016. Anche in questo caso è prevista una specifica 'sperimentazione', anche attraverso un'apposita attività di simulazione, degli effetti derivanti dall'adozione di un Bilancio dello Stato a 'base zero', anche in relazione al superamento del criterio della spesa storica in termini di rafforzamento della programmazione nell'allocazione delle poste in bilancio. Entro il mese di giugno 2014 il Ministro dell'economia e delle finanze ha l'obbligo di presentare una relazione alle Camere in relazione alla sperimentazione nella quale si esaminano le conseguenze che deriverebbero per il sistema di contabilità e finanza pubblica dall'adozione di un bilancio 'a base zero'.

¹⁷ In tale contesto, ai sensi dell'art. 20 della cit. l. n. 243/2012 si inserisce il controllo successivo sulla gestione dei bilanci degli enti, da parte della Corte dei conti, ai fini del coordinamento della finanza pubblica e dell'equilibrio dei bilanci.

prezzo pagato da un Ente per l'acquisto di consumi intermedi, realizzando un risparmio a qualità invariata, si perviene ad un rapporto ottimale costi/risultati, definito *benchmark*. Raffrontando a quest'ultimo la spesa storica, si individua il margine di risparmio praticabile che è, per l'appunto, quella revisione e razionalizzazione della spesa che si denomina *spending review* (d'ora in poi SPE.RE.).

La strada da percorrere, nonché l'unica che permetta di superare sia la politica dei semplici tagli lineari alle risorse, che la riduzione della qualità dei servizi offerti, parte dal calcolo dei costi unitari medi dei beni e servizi, a fronte di fabbisogni standard, prioritariamente delineati. L'ambizione strategica dell'operazione prende le mosse dalla costruzione di indici medi nazionali, costituenti la fase anteriore alla messa a punto di indici per aree territoriali omogenee.

Nei fatti, la XVI legislatura, sviluppatasi dal 2008 al 2012 e in particolare prima e durante il Governo Monti, è arrivata alla standardizzazione concettuale dei fabbisogni e dei relativi costi, senza pervenire ad un'analisi e razionalizzazione dei fattori che li compongono, per arrivare a un più efficiente utilizzo delle risorse derivanti dai risparmi. Si è, viceversa, solo configurato un processo di analisi e valutazione della spesa, limitata alle Amministrazioni centrali, ma con l'intenzione di una successiva e graduale estensione alle altre. Il processo era in nuce già dal 2007, ma si è manifestato più nitidamente dopo la l. n.196/2009, di riforma del bilancio e della finanza pubblica. Già allora si parlava di obiettivi sottesi alla SPE.RE, di superamento della spesa storica e dei tagli lineari, di cui erano corollari il monitoraggio dei flussi di cassa e la verifica della qualità della spesa, dell'economicità dei servizi e della corretta allocazione delle risorse. In sede normativa, già l'art. 1, co. 449 della l. n. 296/2006, l.f. 2007, obbligava le Amministrazioni statali ad utilizzare le convenzioni quadro, per razionalizzare gli acquisti¹⁸.

Il contenimento della spesa pubblica, iniziato con il decreto legge 25 giugno 2008, n. 112¹⁹ e proseguito soprattutto con il d.l. n. 78/2010, ha ampliato il campo grazie al decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123, attuativo della delega di cui alla l. n. 196/2009 che, oltre a riformare i controlli di regolarità amministrativa e contabile, potenzia ed estende gradualmente alle Amministrazioni diverse dai Ministeri l'attività di analisi e valutazione della spesa. In esso si parla delle metodologie da elaborare per definire i fabbisogni di spesa e del

¹⁸ "Nel rispetto delle convenzioni di cui agli art. 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 e art. 58 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze sono individuati, entro il mese di gennaio di ogni anno, tenuto conto delle caratteristiche del mercato e del grado di standardizzazione dei prodotti, le tipologie di beni e servizi per i quali tutte le Amministrazioni statali, centrali e periferiche (omissis) sono tenute ad approvvigionarsi, utilizzando le convenzioni - quadro. Le restanti Amministrazioni pubbliche di cui all'art.1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono ricorrere alle convenzioni, ovvero ne utilizzano i parametri di prezzo - qualità come limiti massimi per la stipulazione dei contratti (Omissis).

¹⁹ Riduzione, per gli enti che non hanno rispettato il patto di stabilità, delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza del sindaco, del presidente della Provincia e altre cariche, nella misura del 30% e sospensione, per il 2011, della facoltà d'incremento delle indennità di funzione".

monitoraggio sull'efficacia delle misure volte a migliorare il rapporto costo/efficacia dell'azione amministrativa, avvalendosi anche di strumenti mutuati dall'analisi economica e statistica. Il decreto legge 6 giugno 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n.111, ha avviato un primo vero ciclo di SPE.RE., mirato a definire i fabbisogni standard dei programmi di spesa dei Ministeri²⁰.

Sul fronte delle Amministrazioni centrali si sono registrate alcune prime applicazioni. Sono stati, ad esempio, istituiti i Nuclei di valutazione della spesa pubblica, in cui è stata effettuata una prima analisi, con riferimento ai principali settori e programmi di spesa. È in questa sede che sono stati predisposti indicatori di risultato e di contesto, che hanno permesso una diversa "lettura" della domanda di servizi, finalizzata al risparmio e, quindi, coniugata a una corrispondente offerta, che mantenesse prestazioni adeguate per qualità e quantità. A fronte di ciò la SPE.RE presso il sistema degli Enti locali ha tardato a delinearsi.

Il citato d.l. n.98/2011, convertito dalla l. 111/2011, faceva, tra l'altro, riferimento, alla generalità delle disposizioni restrittive di finanza pubblica ancora in vigore e si soffermava, all'art.16, co. 4²¹, sui risparmi derivanti dal contenimento della spesa per il pubblico impiego, in cui si introducevano i piani di razionalizzazione e riqualificazione della spesa e si prevedeva la possibilità che tutte le Amministrazioni adottassero, entro il termine ordinario del 31 marzo di ogni anno, specifici piani triennali, riguardanti anche la SPE.RE. propriamente detta. In seno al citato decreto è di importanza centrale l'art.11, co. 6 che dispone che, ove non si ricorra alle convenzioni di cui al citato art. 1, co. 449, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (convenzioni CONSIP), gli atti e i contratti posti in essere in violazione delle disposizioni sui parametri, contenute nell'articolo 26, co. 3 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 sono nulli, costituiscono illecito disciplinare e determinano responsabilità erariale.

Sui menzionati piani di razionalizzazione sono intervenuti pareri delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, circolari del Dipartimento per la Funzione Pubblica, nonché il parere del MEF, RGS n. 36434 del 24 aprile 2013, il quale ha previsto, oltre alla razionalizzazione e riqualificazione della spesa, anche la riduzione dei costi della politica e di funzionamento, compresi gli appalti di servizi, gli affidamenti alle partecipate e il ricorso alle consulenze. In pratica, si è inteso spingere anche le Amministrazioni locali verso una

²⁰ Dal 2013 i risultati delle analisi di RGS vanno comunicati dal MEF ai Ministeri, chiamati, a loro volta, a proporre, nell'ambito di accordi triennali con il Ministero dell'Economia, le norme volte a superare la spesa storica, nonché la convergenza su obiettivi di fabbisogno identificati dallo stesso decreto.

²¹ L'art. 16, co.4 d.l. n. 98/2011, convertito dalla l. 111/2011 dispone: " fermo restando quanto previsto dall'art. 11, le Amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono adottare entro il 31 marzo di ogni anno piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa, di riordino e ristrutturazione amministrativa, di semplificazione e digitalizzazione, di riduzione dei costi della politica e di funzionamento, ivi compresi gli appalti di servizio, gli affidamenti alle partecipate e il ricorso alle consulenze attraverso persone giuridiche. Detti piani indicano la spesa sostenuta a legislazione vigente per ciascuna delle voci di spesa interessate e i correlati obiettivi in termini fisici e finanziari".

concreta programmazione di percorsi di contenimento e razionalizzazione dei costi, con incidenza positiva sul complessivo andamento della finanza pubblica.

Si è cominciato a parlare, anche in queste sedi, di piani di revisione e razionalizzazione, per riesaminare i macro aggregati di spesa, nonché di verifica sia dell'economicità di esercizio delle funzioni fondamentali da parte degli Enti, che degli affidamenti esterni a Enti strumentali.

Il citato d.l. n. 98/2011 ha previsto che le economie realizzate, per il 50% andassero utilizzate per la contrattazione integrativa, di cui la metà destinata all'erogazione dei premi ex art. 18 del d.lgs. n. 165/2001 e, per il residuo importo, costituissero economie di bilancio. Le risorse in parola erano utilizzabili solo se, a consuntivo e per ogni esercizio, fosse accertato e certificato in sede di controllo il raggiungimento degli obiettivi fissati per ciascuna delle voci contenute nei piani di razionalizzazione. Si faceva, inoltre, strada l'idea che, anche i semplici e criticati tagli, ove calibrati grazie al filtro dei costi standard e gestiti con seri piani di razionalizzazione deliberati dall'Ente, potessero avviare la SPE.RE. e tracciarne il percorso evolutivo.

Dopo il d.l. n.98/2011, il decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n.148, ha previsto che la Ragioneria Generale dello Stato desse inizio, dal 2012, d'intesa con i Ministeri, ad un ciclo di SPE.RE. mirato a definire i costi standard dei programmi di spesa.

Esso ha messo a punto, anche per il 2012 e 2013, una serie di obiettivi di riduzione delle spese per missioni di ciascun dicastero e di contenimento dell'aumento nominale della spesa primaria del bilancio statale. Il contenimento era ritenuto praticabile, perché realizzato in base al *quantum* delle risorse scaturenti dai citati programmi di riorganizzazione della spesa pubblica, a loro volta tarati sui costi standard. Poco più tardi il decreto legislativo 6 settembre 2011, n.149, ha introdotto un controllo del Parlamento sul grado di convergenza della spesa statale con i fabbisogni standard dei programmi di spesa.

Nel maggio del 2012 veniva presentato dal Ministro per i rapporti con il Parlamento il primo Rapporto recante "Elementi per una revisione della spesa pubblica", che affermava che l'attuale struttura della spesa è oggi "un ostacolo ad uno scenario di ripresa ciclica dell'economia". In esso si parla, con specifica cognizione di causa, di una massa di spesa "aggredibile", quantificata in 295 mld di euro e assoggettabile a risparmi, per così dire, "intelligenti".

Lo stesso studio ha anche ritenuto, più realisticamente, che esistesse una massa di spesa aggredibile nel breve periodo, in base ad immediati risultati di cassa, quantizzabile in 80 mld di euro. Questa seconda cifra, che costituirebbe la ricchezza realmente accantonabile, farebbe riferimento principalmente alle spese per consumi intermedi, tanto dallo Stato

quanto dagli Enti locali, comprese le spese del settore sanitario, la farmaceutica e i beni durevoli.

Con questi risparmi, si veniva a fornire una sorta di copertura anticipata che permettesse di evitare l'incremento delle aliquote IVA e facesse quadrare i conti, in vista del pareggio strutturale del bilancio nel 2013.

Praticamente coeva al Rapporto di cui sopra è una nota Direttiva Presidenza Consiglio dei Ministri del 3 maggio 2012, denominata "Indirizzi operativi ai fini del contenimento della spesa pubblica" che, tra l'altro, ha costituito un Comitato interministeriale dedicato allo scopo e ha disciplinato l'attività di revisione della spesa delle Amministrazioni centrali, da realizzare dal giugno al dicembre 2012, con un primo obiettivo di risparmio di 4,2 mld di euro.

Alle norme illustrate in tema di riduzione e razionalizzazione della spesa che confluiscono, come accennato, nei piani di razionalizzazione, vanno ad aggiungersi le disposizioni di due decreti legge, l'uno in data 7 maggio 2012, n.52, con modificazioni, dalla legge 6 luglio 2012, n. 94 e l'altro in data 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, ritenute più propriamente ed espressamente fonti di SPE.RE.

Il d.l. n. 52/2012, all'art. 2, co. 1 nomina il Commissario straordinario per la revisione della spesa, con il compito di definirne i livelli per voci di costo di tutte le Amministrazioni, coordinando l'attività di approvvigionamento e favorendo le relative riduzioni di spesa.

I due decreti hanno avviato un programma che, negli ultimi tempi, attesa l'urgenza economica, e almeno a parole, è stato ritenuto imprescindibile. Il d.l. n. 95/2012 ha introdotto, infatti, nuove e diversificate misure di contenimento, ritenendo che fosse ora di passare dalla rilevazione degli eccessi di spesa, all'introduzione di provvedimenti mirati a fronteggiarli. L'attesa dei risparmi si concentrava soprattutto sulle riduzioni per i consumi intermedi e per il personale in esubero, parametrandosi a criteri che dovevano lasciare invariata la qualità dei servizi.

Le direttive di marcia sono state, e questo per ogni livello di governo, la programmazione dei fabbisogni e dei relativi costi, l'efficienza ed economicità dei programmi, il monitoraggio dei livelli di efficacia ottenuti, la rimodulazione dell'assegnazione delle risorse in base ad indicatori, la limitazione dell'indebitamento e la diminuzione degli incarichi professionali. Questi ultimi, erano infatti risultati in ripresa, dopo un lieve calo nel 2011.

Alcune norme salienti del d.l. n. 52/2012 hanno fissato misure intese a far rispettare i parametri del rapporto prezzo/qualità delle convenzioni CONSIP²². Questi interventi si

²² Più in particolare, il d.l. n. 95/2012, ai commi 21 e 22 dell'art. 1, ha definito per i Ministeri una riduzione, nel triennio 2013 -2015, del saldo netto da finanziare, pari a 5.001,3 mln di euro e dell' indebitamento netto pari a 4.752,5 mln di euro (v.tab. 2 dell'art. 7 co. 12 a 15).

rintracciano successivamente nella legge di stabilità 24 dicembre 2012, n. 228, che, all' art. 1, co. da 4 a 86, ha definito la manovra finanziaria per il triennio 2013 - 2015.

I punti cruciali della SPE.RE. si ritrovano nell'elenco di voci contenuto nel citato d.p.c.m. del 3 maggio 2012 e sono, in buona parte, accomunabili a quelle rivolte agli Enti locali. Come nei principi informativi contenuti nel d.l.n. 95/2012, anche nel menzionato d.p.c.m., i punti salienti sono la revisione dei programmi di spesa, la riduzione della spesa per i consumi intermedi²³, per gli Enti strumentali e per le locazioni passive, la riduzione delle dotazioni organiche, la razionalizzazione del patrimonio, la revisione delle società pubbliche e *in house*.

Il d.l. n. 95/2012 ha introdotto sia norme destinate alla generalità delle Amministrazioni pubbliche, che disposizioni espressamente indirizzate ai soli Ministeri, così come ai soli Enti locali o alla Sanità. Ha, inoltre, dettato norme sostanziali e puntuali, che rendono più stringente il ricorso a procedure di acquisto centralizzato di beni e servizi, per poi allargarsi, come accennato, al pubblico impiego, al patrimonio, alle unioni di comuni, alle locazioni passive e agli Organismi partecipati. Il 68% dello sforzo finanziario richiesto è stato posto a carico degli Enti territoriali, che dovrebbero pervenire a una riduzione netta della spesa finale di circa il 6,6 %.

Come finora descritto, la SPE.RE non appare solo un insieme di disposizioni normative di razionalizzazione e riduzione di spesa, ma come una strategia di fondo che sovraintende ad una rinnovata impostazione dei conti, secondo economicità ed efficienza della spesa. Per questo motivo, oltre a quanto citato come minor spesa per consumi intermedi, ridimensionamento del personale, istituzione di unioni di comuni, razionalizzazione del patrimonio ecc, è stato constatato come anche in altre sedi e in altri momenti esistano situazioni di spreco e correlate occasioni di risparmio. Si pensi, ad esempio, alle internalizzazioni di alcuni servizi, alla rinuncia ad incarichi e consulenze esterni, alla riduzione delle spese di rappresentanza²⁴ e alla limitazione di aiuti e sovvenzioni a terzi²⁵.

Attraverso una riduzione del fondo perequativo, la SPE.RE ha previsto tagli alle Regioni e agli Enti locali per 2,3 mld nel 2012, 5,2 mld nel 2013 e 5,5 mld dal 2014. Più in specie per i Comuni è stata prevista, con le modalità che si osserveranno in seguito, una riduzione dei trasferimenti pari, nel solo 2012, a 500 mln di euro, che diventano 2 mld nel 2013 e 2014 e 2,1 mld dal 2015²⁶.

²³ La spesa per prestazioni di servizi è, infatti, aumentata nel 2011 del 3,40%, rispetto al precedente anno e ciò nonostante rappresenti il 47% circa del Titolo I.

²⁴ Peraltro già in calo negli ultimi anni.

²⁵ Vedi convenzioni varie con Enti, Agenzie, Fondazioni, Società e Organismi diversamente denominati.

²⁶ Si ricordi che i Comuni si vedono però riconoscere, solo per il 2012, 800 mln di cui 300 provenienti direttamente dalle Regioni e altri 500 reperiti dal fondo per i rimborsi fiscali.

Dall'immediata entrata in vigore del decreto n. 95/2012, il Commissario straordinario appositamente nominato per la SPE.RE. e l'ANCI hanno dato applicazione, per i Comuni non soggetti al patto di stabilità, all' art. 16, co. 6 del decreto stesso, identificando per un campione di essi, i prezzi medi unitari praticati per taluni servizi, per poi verificare i risparmi potenziali rispetto alla spesa reale e ridurre, ma a servizi invariati, l'entità delle risorse destinate.

Il citato art.16, co.6, del d.l. n. 95/2012, fissava per i Comuni non soggetti al patto di stabilità una riduzione di risorse sulle voci del fondo sperimentale di riequilibrio, di 500 mln per l'anno 2012, e tali riduzioni dovevano tenere conto delle analisi effettuate dal Commissario straordinario. Nonostante lo spirito della SPE.RE. intendesse calibrare i tagli in base ai costi standard e ai parametri di virtuosità, il provvedimento attuativo del d.l.n. 95/2012 è stato formalizzato in un Decreto Ministero dell'Interno del 25 ottobre 2012, che ha effettuato riduzioni di risorse proporzionali a tagli virtuali, calcolati in base a enti con spesa storica inferiore allo standard. È su questi standard che sono stati calcolati ventisette indicatori di costo, assunti come *benchmark*.

I momenti dell'operazione sono stati l'identificazione delle voci di spesa per consumi intermedi, la scelta di un campione di Comuni, selezionati tra quelli con migliori condizioni di efficienza nella produzione ed erogazione di servizi connessi alle tre funzioni fondamentali di Polizia locale, Anagrafe e Ufficio tecnico, la costruzione dei valori "ideali" di *benchmark*, su cui calcolare i risparmi/riduzioni, assegnati a ciascun Ente e l'assegnazione agli Enti stessi dei risparmi/riduzioni, in base al raffronto tra *benchmark* e spesa realmente effettuata.

L'analisi degli *standard* è avvenuta utilizzando dati prelevati con questionari somministrati da ANCI/IFEL, in collaborazione con la S.p.a. SOSE (soluzioni per il sistema economico).

L'ultimo momento dell'operazione, che impone dei correttivi agli scostamenti emersi dai dati, calcola i risparmi potenziali e, quindi, le riduzioni per ciascun Comune. È evidente come il risparmio scaturisca dalla distanza tra il costo rilevato e il rispettivo *benchmark*, moltiplicato per la quantità di bene o servizio acquistata. Le riduzioni ottenute per singolo Ente sono state oggetto di un'intesa in sede di Conferenza Unificata Stato - città dell'11 ottobre 2012, che ha recepito la descritta istruttoria IFEL/ANCI, confluita a sua volta nel noto d.m.i. 25 ottobre 2012 (G.U. 6. novembre 2012).

L'allegato A al decreto elenca, per una lunghissima serie di Comuni non soggetti al patto di stabilità, gli importi dei tagli alle risorse, divisi Comune per Comune.

Nell'allegato B sono elencati, invece, gli Enti soggetti al patto, cui si applica il co. 6-bis dell'art. 16, introdotto in sede di conversione dall'art. 8 della l. n. 135/2012. Esso dispone che i Comuni che intendano evitare le riduzioni del Fondo di riequilibrio, possono scegliere di

estinguere anticipatamente i mutui e i prestiti, per un importo non inferiore al "taglio potenziale", indicato nell' allegato stesso. La mancata decurtazione delle somme sul 2012 non viene scontata dal patto di stabilità, nel senso che nei Comuni ad esso soggetti l'importo dei tagli individua esclusivamente le somme che servono a estinguere o a ridurre i prestiti.

Gli Enti che intendano evitare i tagli estinguono i mutui, detraendo dalle entrate utili l'importo corrispondente alla riduzione potenziale, non applicata per l'anno in corso.

Nel 2013 l'obiettivo del patto di stabilità risulterebbe anzi migliorato di un importo pari a quanto recuperato nell'anno stesso, per cui, in caso di recupero della riduzione, ciascun Ente porterebbe in detrazione del proprio obiettivo, la somma corrispondente²⁷. In quest'ultimo caso si ritiene che la scelta sarebbe bilanciata dal fatto che, a suo tempo, le risorse del mutuo hanno finanziato spese in conto capitale. I tagli dell'art. 16, co. 6 del d.l. n. 95/2012 sono stati sterilizzati *in extremis* e l'ANCI, nel maggio 2013, si è vista accogliere la promessa di massima che i risparmi equivalenti sarebbero stati in futuro rapportati all'indebitamento. Anche in questa sede si è auspicato che la SPE.RE. muova in futuro dai parametri dei costi medi unitari, come evidenziati dai fabbisogni *standard*²⁸.

Questi ultimi dovrebbero essere, notoriamente, definiti dalla S.p.a. SOSE e, al riguardo, si rammenta che l'art. 5, co.1 lett. c, del decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216 ha fissato per Comuni e Province il procedimento di determinazione dei fabbisogni, tramite l'ausilio dei questionari approntati, per l'appunto, da tale Organismo, per essere poi compilati dal Responsabile economico-finanziario di ciascun Ente²⁹.

Per quanto riguarda le Province, in analogia con quanto accaduto per i Comuni, nonché in applicazione del modificato terzo periodo dell'art. 6, co. 7 del d.l. n. 95/2012, sono state disposte riduzioni da imputare a ciascun Ente, che ammontano, anch'esse nel 2012, a 500 mln di euro (contrazione dei consumi intermedi pari al 13% su base annua) e, anche in questo caso, i tagli hanno interessato i consumi intermedi³⁰.

L'art.10 del recente d.l. n. 35/2013 ha definito i criteri di ripartizione dei tagli e, in caso di mancato accordo in sede di Conferenza Unificata, gli importi si rinvengono, elencati

²⁷ Entro il marzo 2013, l'Ente comunica al Ministero dell'Interno le somme eventualmente non utilizzate per l'estinzione anticipata del prestito.

²⁸ Nonostante l'operazione di risparmio sia stata "congelata", essa rappresenta comunque un tentativo ragguardevole di risparmiare attraverso un nuovo modus operandi, che abbandona i tagli lineari, avvicinandosi ad una valutazione di virtuosità degli enti assoggettati.

²⁹ La mancata restituzione del questionario è sanzionato con il blocco dei trasferimenti erogati a qualunque titolo. L'ultimo decreto del MEF datato 7.12.2012 contiene, come il precedente del 16.11.2012, comunicazione della disponibilità in INTERNET di questionari concernenti, per il primo decreto, le funzioni fondamentali relative a trasporti, tutela ambientale e servizi di polizia provinciale e, per il secondo, la viabilità e gestione del territorio e dell'ambiente.

³⁰ In caso di incapienza le somme vengono trattenute dall'Agenzia delle entrate, a valere sui versamenti d'imposta sulle assicurazioni per responsabilità civile dalla circolazione degli autoveicoli.

per località, nell'allegato 3-*bis* al d.l. n. 35/2013. Per il 2013 e 2014 le riduzioni previste si attestano a 1000 mln per il 2013 e per il 2014 a 1050 mln per il 2015³¹.

In conclusione, l'esigenza di ottenere risultati spendibili a breve ha indirizzato il Commissario straordinario pro tempore verso strumenti d'azione interessanti, ma rapidi, quali l'analisi dei costi medi nazionali di un coacervo di servizi e prodotti, utilizzati dagli Enti locali e dalle Asl. In questo modo la SPE.RE. che, nelle intenzioni, doveva contenere un'ispirazione di segno opposto ai tagli lineari, ne ha in qualche modo ricalcato l'impostazione di fondo, ancorata alla riduzione delle risorse, che è stata poi sospesa all'ultimo momento. La tendenza a ricorrere ai tagli, anche se risultano non uniformi e meglio motivati, è comunque perdurante e interessa un numero ampio di Enti. In pratica queste revisioni di spesa si sono risolte in riduzioni destinate a lunghi elenchi di Enti, cui è stato rideterminato il singolo *budget*, secondo decurtazioni differenziate da Ente ad Ente.

Per l'avvenire, l'unica strada praticabile dagli Enti locali potrà essere l'abbandono del semplice dato finanziario, per ancorarsi all'esperienza dei questionari dei fabbisogni *standard*, utilizzando direttamente i dati di cassa accessibili tramite il sistema SIOPE, da cui si ricevono informazioni di carattere quantitativo e qualitativo su *input*, *output* e *outcome* (indicatori d'impatto). Queste informazioni non solo sarebbero complete e tempestive ma, soprattutto, comparabili, perché ancorate ai fabbisogni *standard*, e quindi a parametri oggettivi, cui si possono rapportare sia il finanziamento, che la perequazione integrale delle spese degli Enti.

Per evitare distorsioni del mercato e della concorrenza, l'art. 4, co. 1 del d.l. n. 95/2012 ha disposto, entro il 31.12.2013, lo scioglimento o l'alienazione delle Società partecipate, se abbiano conseguito nel 2011 un fatturato da prestazione di servizi a favore della P.A., superiore al 90%. In mancanza della procedura di liquidazione e privatizzazione, è vietato ricevere sia gli affidamenti diretti dei servizi che il loro rinnovo. Sono estesi, fino al 2015, alle Società controllate, i limiti di assunzioni delle controllanti. Le Società pubbliche devono operare con le procedure concorrenziali del c.d. codice degli appalti e, dal 2014, l'affidamento diretto è riservato alle sole Società a capitale interamente pubblico, purché, nel rispetto della normativa comunitaria, il valore dell'oggetto dell'affidamento non superi, nell'anno, i 200 mila euro³². Il d.l. n. 95/2012, facendo riferimento all'articolo 14, co. 1, lettera d), della legge di contabilità pubblica n. 196/2009, obbliga le Pubbliche Amministrazioni dall'1.01.2012, ad acquisire a titolo oneroso da Enti di diritto privato servizi

³¹ I tagli alle Province di cui al d.m.i. del 25 ottobre 2012 sono stati dichiarati illegittimi dal TAR della Liguria con sentenza n. 07022/2013 che ha accolto il ricorso delle Province di Genova (art. 16 co. 7 del d.l. n. 95/2012 per 1,7 mld di euro). I consumi intermedi riducibili non sono quelli finali, ma esclusivamente quelli corrispondenti alle spese per il funzionamento degli uffici.

³² Lo stesso articolo estendere il potere ispettivo, già attribuito dalla normativa vigente al Dipartimento della funzione pubblica e al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato nei confronti delle Amministrazioni, anche alle Società a totale partecipazione pubblica, diretta o indiretta, con riferimento agli obblighi previsti da una serie di commi dello stesso art.4.

di ogni tipo, anche mediante la stipula di convenzioni, ma soltanto in base a procedure previste dalla normativa nazionale e comunitaria.

Dal 2014, esso impone a tutte le Amministrazioni di acquisire sul mercato beni e servizi strumentali alla propria attività, mediante le procedure concorrenziali previste dal c.d. codice dei contratti³³. L'art. 4 è stato, nel frattempo, modificato dall'art. 49 del recentissimo d.l. 21 giugno 2013, n. 69 (c.d. "decreto del fare"), che ha rinviato dal 30.06 al 31.12.2013 il termine per la dismissione delle Società strumentali.

Lo stesso articolo obbliga le Amministrazioni a sopprimere e accorpare Enti, Agenzie, Organismi ecc. che esercitino le funzioni fondamentali ex art. 117 Costituzione o le funzioni amministrative spettanti agli Enti locali ex art. 118 Costituzione. Si vorrebbe così realizzare un ambizioso processo di riordino degli Enti strumentali, che approdi ad un contenimento della spesa che, tradotto in riduzione degli oneri finanziari, si attesti su un risparmio del 20% (l'intervento, preceduto da un apposito accordo in sede di Conferenza unificata, esclude le Aziende speciali e le Istituzioni che gestiscono servizi socio assistenziali, educativi e culturali).

Al co. 4, l'art. 6, richiamandoli, disciplina i rapporti debitori/creditori tra gli Enti locali e le Società partecipate. A tal fine, i Comuni e le Province hanno l'obbligo di allegare al rendiconto della gestione una nota informativa contenente la verifica dei crediti e debiti reciproci, tra l'Ente e le Società partecipate. La nota, da allegare fin dall'esercizio 2012, deve essere asseverata dai Collegi dei revisori, che devono evidenziare analiticamente eventuali discordanze e fornirne un'adeguata motivazione. In tal caso l'Ente deve adottare i provvedimenti necessari per la riconciliazione delle partite debitorie e creditorie, non oltre il termine dell'esercizio finanziario corrente.

Al riguardo, si ricorda, come in passato e in numerosi casi, gli Enti locali abbiano costituito o implementato la partecipazione in Organismi esterni e Società, per eludere i vincoli di finanza pubblica, soprattutto in materia di personale. Negli Enti proprietari, il Collegio di revisori dovrebbe, invece, seguire obbligatoriamente la "circolarizzazione" dei crediti e dei debiti" tra Ente e Partecipata, assicurando una garanzia di veridicità alle relative spese. Visto che i crediti vantati dalle Società nei confronti dei Comuni ed i debiti che gli stessi riportano in bilancio come spese, di rado sono sovrapponibili, si formano delle passività occulte che, se esposte nei bilanci degli Enti locali, potrebbero determinare situazioni di disavanzo.

Da un'indagine di RGS/IGF è emerso che, mettendo a raffronto le risultanze dei consuntivi dei Comuni e dei bilanci di esercizio delle Società, si osserva che, nella sola

³³ Infine, prevede che il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato verifichi, tramite i servizi ispettivi di finanza pubblica, la regolarità della gestione amministrativo-contabile delle Amministrazioni pubbliche, ad eccezione delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

annualità 2011, a fronte di crediti vantati da quattro Società per complessivi euro 476.174.788,42, i relativi bilanci comunali annotano residui passivi nei confronti delle Partecipate per complessivi euro 356.454.578,54.

Tra le future rilevazioni che sono da riconnettere al tema della SPE.RE. vi sarà certamente anche l'esame di questo aspetto, visto che le pretese creditorie dovranno necessariamente emergere o come debiti fuori bilancio dell'Ente, ovvero come perdite delle Società³⁴. Per quanto concerne il delicato problema del ridimensionamento del personale in esubero di cui all'art. 16, co. 8 del d.l. n. 95/2012, quest'ultimo disponeva che, con d.p.c.m., da emanare entro il 31.12.2012, fossero stabiliti i parametri di virtuosità per la determinazione delle dotazioni organiche degli Enti locali, tenendo conto prioritariamente del rapporto tra dipendenti e popolazione residente. A tal fine è determinata la media nazionale del personale in servizio presso gli Enti, prevedendo il blocco delle assunzioni, per le Amministrazioni collocate oltre il 20% e l'applicazione delle misure sul soprannumero, per le Amministrazioni collocate oltre il 40%. Il co. 8 prevede che il citato d.p.c.m. sia preceduto dall'intesa con la Conferenza Stato - città ed autonomie locali, in cui siano stabiliti i parametri di virtuosità, per la determinazione delle dotazioni organiche degli Enti locali, secondo il descritto rapporto percentuale con la popolazione. Restano fermi comunque i vincoli assunzionali previsti all'art. 76 del d.l. n. 112/2008.

Il d.p.c.m. in parola non è stato ancora emanato e si sarebbe dovuta stabilire la media nazionale di personale in servizio presso gli Enti locali, includendo le unità in servizio presso le Partecipate. Sul sito del Governo compare solo un documento sintetico dell'attività dell'esecutivo, contenente un allegato, in cui si afferma che, per ridefinire le dotazioni organiche degli Enti locali, è in via di predisposizione, con competenza congiunta MEF/ Funzione Pubblica, un decreto che fornisce l'indice di virtuosità posto a riferimento e, rispetto al quale le Amministrazioni che se ne discostano e a secondo della misura dello scostamento, saranno tenute al mero blocco delle assunzioni o alla riduzione delle dotazioni.

Il co. 9 del richiamato articolo di legge prevede che, nelle more dell'attuazione delle disposizioni di riduzione e razionalizzazione delle Province, sia fatto divieto a tale livello locale di Governo di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, mentre il co. 17 ne prevede la riduzione e l'accorpamento, definendone la procedura e asserendo che l'obiettivo è di dimezzarle.

Per ottenere dei risparmi dalla riduzione di organi e uffici il d.l. n. 95/2012 ha anche modificato la disciplina sulle unioni di Comuni e sulle convenzioni.

³⁴ Il Collegio dei revisori dovrebbe essere obbligato per legge a dare contezza del fenomeno con un documento *ad hoc*, allegato al rendiconto della gestione. L'anomalia rimarrà probabilmente fino all'implementazione dei bilanci consolidati, di cui alla nuova disciplina sull'armonizzazione recata dal d.l. n. 118/2011.

L'art. 19, co. 2 dà facoltà ai Comuni con meno di 1000 abitanti di accedere a un regime di unione che non è più obbligatorio, ma che investe tutte le funzioni. I Comuni fino a 5.000 abitanti, che formino un'unione, possono delegare a essa tutte le attività (unione speciale), così come possono attribuirle, entro il 2013, le tre funzioni fondamentali della programmazione economica, finanziaria e contabile, della potestà impositiva locale e della potestà patrimoniale e, entro il 2014, le rimanenti (unione ordinaria). La convenzione è, sia per gli Enti piccoli che piccolissimi, un'alternativa all'unione che comunque vi subentra, se si verifichi la condizione sospensiva risolutiva del mancato raggiungimento nel triennio di livelli significativi di efficacia ed efficienza parametrati dal Ministero dell'interno.

L'obiettivo dichiarato della riforma all'esame non è solo la diminuzione di alcuni costi della politica, ma anche la riduzione del personale che, nelle unioni e convenzioni non può superare, in sede di prima applicazione, la somma delle spese degli Enti partecipanti. A regime, con specifiche misure di razionalizzazione organizzativa, nonché una rigorosa programmazione dei fabbisogni, dovranno assicurarsi progressivi risparmi di personale.

L'art. 6, tra l'altro, obbliga i Revisori dei conti a verificare i rapporti debitori e creditori tra Enti locali e Società partecipate e il Dirigente responsabile della relativa gestione a predisporre un piano finanziario dei pagamenti, in relazione a ciascun impegno assunto sui capitoli di propria pertinenza, relativamente alle spese per somministrazioni, forniture e appalti. È fatto obbligo all'Ente locale di iscrivere in bilancio un fondo svalutazione crediti, non inferiore al 25% dei residui attivi, gli è, invece, concesso di escludere i contributi in conto capitale, assegnatigli direttamente dal calcolo per la riduzione delle spettanze decorrenti dal 2011, ex art. 14, co. 2 del d.l. n. 78/2010.

Le spese maggiormente prese in considerazione nell'ottica del minor esborso per SPE.RE., sono quelle per consumi intermedi.

L'art. 1, co. 1 del d.l. n. 95/2012 dispone che i contratti non stipulati attraverso CONSIP sono nulli, costituiscono illecito disciplinare e causano responsabilità amministrativa, facendo salvi quelli stipulati tramite altra centrale di committenza, a condizioni più favorevoli. Le Amministrazioni possono effettuare provvisoriamente e per il minimo necessario acquisti autonomi, intanto che siano disponibili le convenzioni CONSIP o di altra centrale di committenza regionale³⁵. Il co. 12 riconosce all'Ente il diritto di recesso, se i parametri delle convenzioni sopravvenute e firmate da CONSIP, siano migliorative rispetto al contratto di appalto e il privato non acconsenta a una modifica delle condizioni (nel rispetto del limite dell'art. 26, co. 3 l. n. 488/1999).

³⁵ I piccoli Comuni possono adoperare strumenti elettronici di acquisto, gestiti dalle centrali di committenza, è ciò vale come adempimento dell'obbligo posto dal c.d. codice dei contratti di acquistare con gli strumenti di CONSIP e delle centrali di committenza.

In sostanza, la disposizione consente all'aggiudicatario delle convenzioni stipulate con CONSIP e le centrali di committenza regionali, di esercitare uno *ius variandi* che si articola nei momenti dell'offerta da parte sua di condizioni più favorevoli e della correlata accettazione della centrale di committenza, previa verifica dell'effettività della riduzione. In caso di esito positivo, le nuove condizioni si inseriscono automaticamente nel contratto originario e hanno efficacia fino alla sua naturale scadenza.

Il co. 13 del richiamato articolo di legge dispone che le Amministrazioni che abbiano stipulato un contratto di fornitura o di servizi possano recederne in qualsiasi momento, purché con preavviso e previo pagamento delle prestazioni già eseguite, più 1/10 di quelle da eseguire. Se l'Amministrazione decida di non recedere, deve darne comunicazione alla Corte dei conti. L'operazione si giustifica ed è praticabile, se eventuali convenzioni stipulate successivamente con CONSIP vantino parametri migliori rispetto al contratto già stipulato. Al Commissario straordinario, che istituisce l'elenco delle centrali di committenza, è comunicata la stipula dei contratti quadro e delle convenzioni, mentre i dati relativi sono pubblicati da CONSIP³⁶.

Il d. l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni, dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213, all'art. 6, co. 1 prevede: "Per lo svolgimento di analisi sulla spesa pubblica effettuate dagli Enti locali, il Commissario per la revisione della spesa previsto dall'art. 2 del d.l. 7 maggio 2012, n. 52, convertito, con modificazioni, dalla l. 6 luglio 2012, n. 94, si avvale dei Servizi ispettivi di finanza pubblica della Ragioneria generale dello Stato, ai quali sono affidate analisi su campione, relative alla razionalizzazione, efficienza ed economicità dell'organizzazione e della sostenibilità dei bilanci". Il successivo co. 2 dispone: "Le analisi di cui al co. 1 sono svolte ai sensi dell'art. 14, co. 1, lett. d), della l. 31 dicembre 2009, n. 196, sulla base di modelli di accertamento, concordati dalla Ragioneria Generale dello Stato, con il Commissario di cui al co. 1 e deliberati dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti".

La norma chiama in causa, in qualità di attori del complesso procedimento, il Commissario straordinario e la Ragioneria Generale dello Stato che, al fine di verificare i risultati della revisione della spesa negli Enti locali, concordano modelli di accertamento, approvati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti. Dunque, la norma attribuisce alla Corte il compito di adottare le delibere di approvazione dei citati modelli che, grazie alla loro omogeneità, consentiranno analisi su campione, relative alla razionalizzazione, efficienza ed economicità dell'organizzazione e alla sostenibilità dei bilanci degli Enti.

La centralità della Sezione delle autonomie è dimostrata anche dall'attribuzione alla stessa della definizione e approvazione delle metodologie necessarie alla verifica

³⁶ Per i settori dell'energia elettrica, gas, carburanti, combustibili da riscaldamento, telefonia fissa e mobile, l'Ente è obbligato a negoziare o acquistare, attraverso gli strumenti messi a disposizione da CONSIP e dalle centrali di committenza regionali, con nullità degli acquisti conclusi in violazione.