

delle risorse nazionali e regionali e dei fondi strutturali europei, allo scopo di dare ulteriore impulso alle politiche per il rilancio dell'occupazione.

Nel rispetto dell'anzidetto Accordo quadro, il Ministero è stato chiamato a stipulare specifiche convenzioni con ciascuna Regione interessata, allo scopo di regolare i relativi obblighi in relazione alla gestione dei servizi per l'impiego, prevedendo anche il concorso agli oneri di funzionamento, nei limiti di 70 milioni di euro annui per il 2015 ed il 2016, tratti dal Fondo di rotazione, ed in misura proporzionale al numero di lavoratori dipendenti a tempo indeterminato direttamente impiegati in compiti di erogazione di servizi per l'impiego, al fine ultimo di incentivare il trasferimento del personale interessato dalle Province ai nuovi servizi.

L'art. 5 del citato d.l. n. 78/2015, ha trovato una soluzione anche per la questione del personale appartenente ai corpi polizia provinciale²¹, che, ferme le prerogative legislative delle Regioni in punto di riassetto delle funzioni non fondamentali, confluisce nei Corpi di polizia municipale, al fine di garantire, in ambito provinciale e metropolitano, il presidio del territorio, la vigilanza ittico - venatoria, la tutela dell'ambiente, il controllo della circolazione e lo svolgimento delle funzioni di polizia giudiziaria, secondo le modalità e le procedure di cui al decreto previsto dall'art. 1, co. 423, l. n. 190/2014. Il decreto definisce, al riguardo, un percorso più articolato di riallocazione del personale, che tiene conto sia dell'esigenza di mantenere in capo alle Province servizi di polizia provinciale connessi allo svolgimento delle loro funzioni fondamentali in materia di ambiente e circolazione stradale, sia del riordino delle funzioni di polizia amministrativa locale ad opera del legislatore regionale, sia delle esigenze di personale di polizia locale dei Comuni del territorio. Il personale di polizia provinciale, individuato come necessario allo svolgimento delle funzioni fondamentali ai sensi dell'art. 5 del d.l. n. 78/2015, continuerà (presumibilmente) a svolgere attività di polizia locale, secondo la disciplina specifica che deriva dalla legislazione statale e regionale di settore. Nel caso in cui le Regioni abbiano deciso di riportare a livello regionale le funzioni amministrative su caccia e pesca ambiente ed aree protette, potranno delegare agli enti

²¹ 1. In relazione al riordino delle funzioni di cui all'art. 1, co. 85, della l. n. 56/2014, e fermo restando quanto previsto dal comma 89 della medesima legge relativamente al riordino delle funzioni da parte delle Regioni, per quanto di propria competenza, il personale appartenente ai Corpi ed ai servizi di polizia provinciale di cui all'articolo 12 della legge 7 marzo 1986, n. 65, transita nei ruoli degli Enti locali per lo svolgimento delle funzioni di polizia municipale, secondo le modalità e procedure definite nel decreto di cui all'art. 1, co. 423, della l. n. 190/2014.

2. Il transito del personale di cui al comma 1 nei ruoli degli Enti locali avviene nei limiti della relativa dotazione organica e della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, in deroga alle vigenti disposizioni in materia di limitazioni alle spese ed alle assunzioni di personale, garantendo comunque il rispetto del patto di stabilità interno nell'esercizio di riferimento e la sostenibilità di bilancio. Si applica quanto previsto dall'art. 4 co. 1 del d.l. n. 78/2015 ha previsto, al solo fine di consentire la riallocazione del personale delle Province (in attuazione dei processi di riordino come disciplinati dalla l. n. 56/2014 e dall'art. 1, co. 424 della l. n. 190/2014), una deroga in caso di mancato rispetto per l'anno 2014 dell'indicatore dei tempi medi di pagamento, del patto di stabilità interno nonché dei termini per la relativa certificazione e per l'applicazione delle relative sanzioni.

3. Fino al completo assorbimento del personale di cui al presente articolo, è fatto divieto agli Enti locali, a pena di nullità delle relative assunzioni, di reclutare personale con qualsivoglia tipologia contrattuale per lo svolgimento di funzioni di polizia locale.

di area vasta, Province e Città metropolitane le funzioni di polizia e vigilanza da svolgersi da parte di agenti o ufficiali di polizia locale²²

Il predetto trasferimento risulta, tuttavia, limitato alla capienza della dotazione organica dei Comuni interessati ed alla programmazione triennale dei fabbisogni di personale, sia pure in deroga alle vigenti disposizioni in materia di limitazioni alle spese ed alle assunzioni di personale, secondo quanto già previsto dall'art. 4, co. 1, del medesimo decreto e alla garanzia del rispetto del patto di stabilità interno e della sostenibilità di bilancio.

Allo scopo di rafforzare l'anzidetta disposizione è stato previsto, altresì, il divieto per gli enti, fino al completo assorbimento dei ruoli provinciali, di reclutare, con qualsivoglia tipologia contrattuale, personale per lo svolgimento di funzioni di polizia locale, pena la nullità dei relativi contratti.

La questione del trasferimento del personale soprannumerario ha interessato tutto l'anno 2015. La Sezione delle autonomie è stata in più occasioni interessata per la soluzione di questioni di massima attinenti proprio l'applicazione delle disposizioni recate in materia dalla legge n. 190/2014 (stabilità per il 2015) e dal d.l. n. 78/2015.

In particolare, per quanto riguarda l'interpretazione dei commi 424 e 425 della l. n. 190/2014 devono rammentarsi le deliberazioni n. 19/SEZAUT/2015/QMIG e n. 26/SEZAUT/2015/QMIG, che, nell'affrontare i diversi quesiti posti dalle Sezioni regionali di controllo per il Piemonte e per la Lombardia hanno fornito utili indicazioni operative per gli enti chiamati a dare applicazione alle disposizioni in materia di personale²³.

²² Le funzioni di polizia locale ed il relativo personale, oggetto di riallocazione alla data del 31 ottobre 2015, sono stati trasferiti alle nuove amministrazioni, garantendo il rispetto del patto di stabilità interno nell'esercizio di riferimento.

²³ La prima, nell'affrontare le diverse questioni rimesse dalle Sezioni regionali di controllo per il Piemonte e per la Lombardia, ha chiarito, innanzitutto, che per gli anni 2015 e 2016 la novella introdotta dal co. 424 della legge di stabilità per il 2015 deve essere considerata *lex specialis*, valevole per le indicate annualità ed integrante un regime derogatorio rispetto alla disciplina generale che regola le facoltà assunzionali degli Enti locali. Pertanto, anche la facoltà di attingere alle graduatorie dei concorsi pubblici già approvate risulta preclusa fino alla completa riallocazione del personale soprannumerario delle Province, senza alcuna limitazione geografica.

Sempre nell'ottica di dover destinare tutti gli spazi assunzionali possibili al conseguimento della predetta finalità di riassorbimento è stato ribadito che gli enti locali per gli esercizi 2015 e 2016 possono esclusivamente indire bandi di procedure di mobilità riservate al personale soprannumerario degli enti di area vasta. Inoltre, nella sessa direzione è stato precisato che la capacità di assumere a tempo indeterminato i vincitori dei concorsi pubblici collocatisi nelle graduatorie degli enti si esaurisce con l'utilizzazione delle risorse corrispondenti al 60% (80% nel 2016) della spesa relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente. Infine, appare di particolare interesse la soluzione del quesito posto dalla Sezione di controllo per la Lombardia che fa riferimento alla possibilità di effettuare assunzioni tramite mobilità volontaria per la copertura di posti infungibili non altrimenti destinabili mediante concorso. Al riguardo, premesso che la condizione di infungibilità che rileva ai fini dell'applicazione del co. 424 è quella che presuppone il ricorrere di alcuni requisiti relativi al fatto che il posto da ricoprire sia prevista una qualificata professionalità attestata da titoli di studio specificatamente individuati e che l'assunzione sia necessaria per garantire l'espletamento di un servizio essenziale. Accertata la ricorrenza degli indicati presupposti, l'ente, constatata l'inesistenza delle suddette professionalità, potrà procedere ad assumere anche con le procedure della mobilità volontaria. A tale ultimo proposito, deve rammentarsi che il legislatore è intervenuto prevedendo al co. 2 bis dell'art. 4 del citato d.l. n. 78/2015 facendo salva la possibilità di indire procedure concorsuali finalizzate all'assunzione di educatori ed insegnanti per gli asili nido e per le scuole dell'infanzia gestite direttamente dai Comuni in caso di dimostrata assenza fra le unità soprannumerarie di figure professionali in grado di assolvere a tali funzioni. La deliberazione n. 26/2015 ha riconosciuto come le suddette disposizioni introducano per gli anni 2015 e 2016 una disciplina

1.3.4 Le novità introdotte dalla legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità per il 2016)

La legge 28 dicembre 2015, n. 208 detta le tappe ulteriori per la completa attuazione della legge n. 56/2014, prevedendo, innanzitutto, nelle more del processo di riordino delle funzioni e del trasferimento definitivo del personale soprannumerario delle Province, l'istituzione di un fondo, finalizzato in parte (34%) a concorrere alla corresponsione del trattamento economico del suddetto personale. Per la restante e più consistente parte (66%), il predetto fondo, costituito nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno, risulta essere destinato, invece, alle province delle regioni a statuto ordinario, che non riescono a garantire il mantenimento della situazione finanziaria corrente per l'anno 2016. La dotazione complessiva del fondo, ammontante a 60 mln di euro, è costituita mediante l'utilizzo delle risorse disponibili per le assunzioni ex art. 1, co. 425, della l. n. 190/2014 (legge di stabilità per il 2015) da parte delle amministrazioni centrali. La ripartizione del 34% del fondo fra le amministrazioni interessate deve avvenire in modo proporzionale alle unità di personale dichiarate in sovrannumero e non ancora ricollocate, secondo quanto risulta dal d.m. 14 settembre 2015, adottato a seguito del monitoraggio attivato ai sensi dei commi 424 e 425 della legge di stabilità per il 2015.

Oltre alle citate disposizioni di carattere finanziario, tese a fronteggiare i due problemi principali emergenti dall'attuazione della riforma e cioè la grave crisi di liquidità degli enti considerati e la questione assai delicata del transito del personale soprannumerario, la legge di stabilità per il 2016 contiene anche altre disposizioni riguardanti le ulteriori tappe per la piena attuazione della riforma.

Al fine di poter superare, una volta per tutte, l'*impasse* determinato dalla diffusa ritrosia delle Regioni a legiferare sulla riallocazione delle funzioni non fondamentali, è stato previsto dal comma 765, per quelle che, alla data del 30 gennaio 2016, non avessero ancora provveduto a dare attuazione all'accordo fra Stato e Regioni, sancito in sede di Conferenza Unificata dell'11 settembre 2014 (sul punto cfr. delibera n. 17/SEZAUT/2015/FRG pagine 19-21 della relazione sul

derogatoria, finalizzata alla prioritaria ricollocazione delle unità di personale soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità, sanzionando con la nullità assoluta le assunzioni effettuate in difformità dalle norme. La citata pronuncia della Sezione delle autonomie da conto, peraltro, anche delle modifiche introdotte dal d.l. 19 giugno 2015, n. 78, che all'art. 4, co. 3, introduce una modifica all'art. 3, co. 5, del d.l. n. 90/2014 che ha autorizzato i Comuni ad impiegare nel 2015 l'eventuale *budget* residuo del triennio 2011-2013 per assunzioni non vincolate ai sensi del comma 424. Modifiche che hanno indotto il non luogo a deliberare per la seconda delle due questioni sottoposte all'esame della Sezione. Anche alla luce del principio di diritto posto dalla citata deliberazione sono stati confermati i vincoli alle assunzioni ex comma 424 finalizzati al riassorbimento del personale provinciale. Il comma 4 del citato art. 4 ha previsto, altresì, che il personale delle Province in posizione di distacco o comando presso altre amministrazioni possa transitare nei ruoli di tali amministrazioni nei limiti della capienza nella dotazione organica e nei limiti delle sostenibilità finanziaria della relativa spesa.

riordino delle Province), la nomina di un commissario ad acta. Il Commissario, designato con apposito d.p.c.m. sentita la suddetta Conferenza Unificata, avrà il compito di adottare gli atti necessari a rendere effettivo il trasferimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie relative alle funzioni non fondamentali, sulla base anche di quanto precisato nei successivi commi da 766 a 776 della stessa legge di stabilità.

In estrema sintesi, il Commissario dovrà procedere, prioritariamente, al trasferimento definitivo del personale che si sia utilmente collocato nelle graduatorie redatte dal Ministero della giustizia, a prescindere anche dal nulla osta dell'ente di provenienza, assegnandolo agli uffici giudiziari. Verrà, invece, ricollocato nell'organico delle Città metropolitane e delle Province il personale adibito alle funzioni di polizia amministrativa locale, ove le leggi regionali abbiano riallocato presso i predetti enti le funzioni in parola, con copertura dei relativi oneri finanziari e rideterminazione della dotazione organica in misura corrispondente al personale riallocato.

1.4 La *spending review* e prospettiva per le linee guida

La Corte dei conti - Sezione delle autonomie ha il compito di verificare tramite le proprie Sezioni regionali e sulla scorta di apposite Linee guida, di cui all'art. 6, co. 3 del d.l. 10 ottobre 2012 n. 174, convertito con modificazioni dalla l. 7 dicembre 2012 n. 213, (definite qui "metodologie"), l'applicazione della revisione della spesa da parte dei relativi enti territoriali. Il citato terzo comma individua la Sezione delle autonomie come terminale sia di avvio che di arrivo delle procedure di revisione della spesa. Essa definisce, sentite le Regioni e le Province autonome, le metodologie o linee guida che servono a verificare l'attuazione delle misure di contenimento della spesa, indirizzando, infine, al Parlamento un referto *ad hoc* che porti le Assemblee a conoscenza dell'applicazione delle norme stesse da parte delle autonomie locali. Tale referto si alimenta delle relazioni delle sezioni regionali redatte sulla base delle risposte ai quesiti fornite dagli Enti territoriali, ed eventualmente modificate dall'indicazione dei correttivi suggeriti dalle stesse Sezioni regionali e posti in essere entro trenta giorni dalle indicazioni-suggerimenti. All'analisi del profilo giuridico della *spending review*, che attiene alla molteplicità di adempimenti che discendono da più fonti, che dovrebbero risolversi in riduzioni di certe spese, si aggiunge dunque la verifica dell'efficienza e della qualità della spesa che si propone, grazie all'uso di appositi indicatori, non solo di appurare la salute finanziaria degli enti in termini di equilibrio di bilancio, ma soprattutto di raffrontare la spesa storica a quel rapporto ideale tra risorse e risultati che scaturisce dall'utilizzo dei fabbisogni *standard*. In realtà, già il d.lgs. 30 novembre 2012, n. 123

delineava l'attività sistematica di programmazione e gestione delle risorse finanziarie, nonché dei risultati conseguiti a fronte dei relativi programmi, in quanto correlati ad obiettivi predefiniti. Quest'analisi sistematica cominciava ad avvalersi dell'elaborazione di metodologie per definire i fabbisogni *standard*, utili a verificare la qualità degli obiettivi, raffrontandoli a parametri ottimali dei servizi resi. È da questo momento che il metodo dei fabbisogni *standard* e dei relativi costi ha cominciato a svilupparsi, avendo trovato la prima menzione, quanto agli Enti territoriali, già nella legge delega 5 maggio 2009 n. 42, di attuazione del federalismo fiscale. Il raffronto, in termini di margini di risparmio tra la spesa storica e la spesa efficiente indicata dai fabbisogni *standard*, unitamente alla riduzione della spesa per consumi intermedi, che avverrebbe con il ricorso a procedure centralizzate, diventano gli elementi portanti delle strategie ispirate dalla *spending review*. Trattasi di un diverso momento rispetto al giudizio di parificazione, che attribuisce, invece, alla Sezione regionale la possibilità di accertare il mancato conseguimento degli obiettivi di revisione e qualificazione della spesa, così come indicati nelle norme di coordinamento della finanza pubblica, finalizzate all'osservanza dell'obbligo di pareggio di bilancio.

1.4.1 La normativa

Nel 2012/2013, l'attesa di novità, ritenute peraltro indefettibili e improcrastinabili da parte del governo in carica, è confluita nella nomina del Commissario straordinario alla revisione della spesa, che è avvenuta ai sensi dell'art. 49-bis del d.l. 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modificazioni dalla l. 9 agosto 2013, n. 98, che ha espressamente abrogato i primi articoli del d.l. n. 52/2012, convertito dalla l. n. 94/2012 o S.R. n. 1 (artt. 1, 1-bis, 2, 3, 4, 5 e 6), rinnovando lo status e i compiti dell'organo appositamente deputato a tali scopi.

A livello più generale, la nuova disciplina aveva previsto che l'organo straordinario, incaricato di razionalizzare la spesa, formulasse "indirizzi e proposte", anche di carattere normativo, nelle materie e per i soggetti di cui al comma 1; terzo periodo dell'art. 49-bis del d.l. n. 69/2013 convertito dalla l. n. 98/2013, che recava un'indicazione di massima degli obiettivi d'intervento su cui intraprendere l'azione. L'incardinazione del Commissario straordinario aveva ricondotto il dibattito sul piano degli obiettivi di risparmio e sulla programmazione, per cui i singoli interventi erano stati modulati sulla base della legge di stabilità relativa al triennio 2014/2017. I temi affrontati sono stati: l'individuazione e valutazione dei programmi di spesa ritenuti, per esperienza, di minore utilità; la possibilità di affidare a privati attività relative a taluni centri di spesa; la quantificazione dei risparmi possibili per l'acquisto di beni e servizi con riduzione del relativo esborso; la quantificazione del personale in esubero, rapportato, però, anche a quello

carente in altre aree e la riorganizzazione delle strutture amministrative, secondo criteri di riduzione dei costi di gestione. I tempi indicati dal programma del nuovo Commissario indicavano, per il 2015, prima una fase di preparazione della revisione dei programmi di spesa e dei relativi indicatori di efficacia, e poi l'avvio di un'attività di formazione dei programmi e di applicazione dei relativi indicatori. L'intento era di far "decollare" la revisione vera e propria, secondo metodologie messe in campo appositamente.

Con la *spending review*, intesa come selezione della spesa in rapporto ai fabbisogni *standard*, non si intendeva agire nell'immediato, ma impostare un rinnovato modo di procedere e di scegliere, da istituzionalizzare in un secondo momento. Questo vuol dire che essa dovrebbe essere parte integrante della preparazione del bilancio degli Enti locali e fare riferimento ad un livello di efficienza della spesa che tenga presente le priorità economiche, secondo valutazioni di efficacia indagate dal Commissario straordinario.

Tra le direttrici di massima, su cui le norme di contenimento della spesa si sono mosse dal 2012 ad oggi, ci sono il nuovo sistema di acquisizione di beni e servizi attraverso le modalità introdotte dagli strumenti telematici (sistemi c.d. di *e-procurement*), le discipline restrittive nell'affidamento degli incarichi esterni e l'esercizio associato di pubbliche funzioni. A ciò si aggiungono i c.d. "tagli lineari" che, con cadenza pressoché annuale, hanno ridotto l'entità delle risorse a disposizione degli enti, trattenendone spesso gli importi dai relativi fondi.

Tra le disposizioni più recenti merita menzione il d.l. n. 66/2014, convertito dalla l. n. 89/2014, che ha anche l'obiettivo di efficientare la spesa, perseguendo le diverse finalità di rendere più certi e celeri i tempi di pagamento dell'amministrazione, di rafforzare il ruolo dei soggetti aggregatori, di incrementare la trasparenza della spesa per beni e servizi, pubblicizzandone i prezzi, e di far evitare acquisti a un prezzo superiore al c.d. *Benchmark-Consip*, cioè al prezzo di riferimento delle convenzioni Consip. Tra le molteplici misure oggetto di considerazione rilevano, in termini di *spending review*, oltre all'acquisto di beni e servizi e all'esercizio in forma associata di pubbliche funzioni, soprattutto i costi della politica.

All'art. 8, il d.l. n. 66/2014 riduce gli importi destinati all'acquisto di beni e servizi (in specie, per il 2014, trattasi di 340 milioni di euro per le Province e le Città metropolitane e di 360 milioni per i Comuni). Il comma 1 dell'art. 9 istituisce, in seno all'Anagrafe unica, l'elenco dei soggetti aggregatori composto da Consip, una centrale di committenza per Regione e altri soggetti aggregatori di cui un successivo decreto presidenziale è chiamato a fissare i requisiti. I successivi commi 5 e 6 stabiliscono che le Regioni costituiscano o designino un soggetto aggregatore (in

totale, non più di trentacinque), oppure stipulino con Consip una convenzione per le attività che i relativi Enti territoriali centralizzino.

Le manovre finanziarie degli anni compresi tra il 2012 e il 2014, confermano il ruolo nodale delle centrali di committenza e ne sottolineano la capacità di razionalizzare la spesa. La diffusa elusione dei prezzi Consip è stata fronteggiata grazie all'emanazione del citato decreto del MEF, datato 15 settembre 2014, che ha stabilito che nel termine di 30 giorni, sarebbero state definite le "caratteristiche essenziali" di ogni categoria di prodotto, per cui solo un giustificato scostamento dalle stesse avrebbe permesso acquisti a prezzi più alti del *benchmark Consip* (successivamente sono stati pubblicati tutti i prezzi corrispondenti alle caratteristiche tipiche). Solo i beni non coperti da convenzioni CONSIP hanno i prezzi fissati o aggiornati dall'Autorità di vigilanza entro l'ottobre 2014 e costituiscono il prezzo massimo d'acquisto. L'orientamento di fondo di questo nuovo modo di procedere scaturisce dalla convinzione innovativa che le risorse vanno erogate in proporzione all'efficienza della spesa e alle capacità fiscali *standard* degli Enti locali. La differenziata virtuosità degli enti dovrebbe, dunque, essere dirimente per erogare le risorse secondo equità.

Il medesimo d.l. n. 66/2014, al comma 8 dell'art. 47, stabilisce l'entità del citato contributo finanziario dovuto dai Comuni dal 2014 al 2017, tramite una corrispondente riduzione del fondo di solidarietà che è di 360 milioni di euro per il 2014 e di 540 per gli anni successivi. Il comma 9 dispone che un d.m. dell'Interno, con scadenze al 30 giugno 2014 e al 28 febbraio 2015, determini l'importo di riduzione che dovrà essere sopportato da ciascun Comune²⁴. Il principio informatore del sacrificio imposto è che la riduzione avvenga in proporzione alla spesa media sostenuta da ciascun ente nell'ultimo triennio, spesa rapportata ai codici SIOPE, individuati nella tabella A, allegata allo stesso d.l. n. 66/2014.²⁵ Tale importo base di riduzione è incrementato del 5% in caso di tempi di pagamento superiori a 90 giorni e di un ulteriore 5%, se la centrale di committenza mette a disposizione taluni beni a un valore inferiore a quello mediano. Per i contratti di acquisto di beni e servizi in corso alla data di entrata in vigore del d.l. n. 66/2014, le amministrazioni possono ridurre il valore del 5%, con facoltà di rinegoziarne il contenuto e fatto salvo il diritto di recesso del prestatore. Per i contratti futuri non possono essere superati i menzionati importi di

²⁴ Il decreto del Ministero dell'interno del 26 febbraio 2015, reca la "Determinazione del riparto del contributo alla finanza pubblica a carico dei Comuni, pari complessivamente a 563,4 milioni di euro, per l'anno 2015". Il dato relativo alle riduzioni di spese poste a carico di ciascun Comune è indicato nell'elenco allegato. I criteri di riparto sono stati approvati dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali nella seduta del 22 gennaio 2015.

²⁵ In base al comma 10 i criteri di riparto del taglio, a invarianza della riduzione complessiva, possono essere modificati dalla Conferenza stato -Città e autonomie locali, sulla base di un'istruttoria condotta dall'ANCI e recepita dal Ministero dell'Interno. Gli ultimi criteri di riparto, approvati dalla Conferenza il 5 agosto 2014, sono stati recepiti nel d.m. Interno del 4 settembre 2014.

riduzione e, comunque, non possono travalicarsi i prezzi delle convenzioni quadro stipulate da Consip. Il comma 13 dell'art. 47 dispone che l'organo di controllo degli enti verifichi le misure adottate e ne riferisca alla Corte dei conti, nella relazione redatta ai sensi del comma 166 della l. n. 296/2006. Come accennato, l'art. 9, co.1 istituisce in seno all'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti, l'elenco dei soggetti aggregatori, composto da Consip più una centrale di committenza per Regione, più altri soggetti aggregatori, la fissazione dei cui requisiti è stabilita con d.p.c.m. Come accennato, l'art. 9, co. 2 istituisce un tavolo tecnico dei soggetti aggregatori, con il coordinamento del MEF. In base ai due commi citati sono stati dunque emessi altrettanti d.p.c.m. che, come visto, disciplinano l'anagrafe dei soggetti aggregatori e costituiscono un tavolo tecnico per lo svolgimento delle attività delle centrali di committenza. I commi 5 e 6 dello stesso art. 9 statuiscono che le Regioni, più i soggetti aggregatori, per un numero massimo di 35, stipulano una convenzione con Consip o con altro soggetto per le attività che gli enti rientrati nel territorio della Regione devono svolgere con modalità centralizzate.

Le disposizioni di *spending review* descritte finora si basano sul presupposto che la centralizzazione delle procedure d'appalto sia in grado di agevolare l'esborso ed il relativo controllo delle risorse impiegate per acquistare beni e servizi. Ovviamente, sono state le esigenze di contenimento della spesa a giustificare la centralizzazione degli acquisti, soprattutto per i piccoli Comuni, dove la centralizzazione della funzione negoziale nella sua interezza, senza parcellizzazione, diventa una scelta obbligata in funzione del risparmio.

L'art. 14 del d.l. n. 66/2014 riduce la spesa per incarichi di consulenza, studio e ricerca, compresi i co.co.co., di Province e Città metropolitane, per un importo di 3,8 milioni di euro per il 2014 e di 5,7 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017. Per i Comuni la riduzione è di 14 milioni di euro per il 2014 e di 21 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017. Il primo comma vieta di conferire incarichi per consulenze, studi e ricerche, se la spesa complessiva per tali voci, a fronte di una spesa di personale sotto i 5 milioni di euro, superi del 4,2% il relativo importo. Qualora, invece, la spesa di personale superi i 5 milioni di euro, i conferimenti in parola sono vietati, se la relativa spesa superi dell'1,4% quella di personale. Lo stesso genere di divieto riguarda la stipula dei co.co.co., che è inibita se la relativa spesa superi del 4,5% e del 1,1% la spesa complessiva di personale, a seconda che quest'ultima sia, rispettivamente, inferiore o superiore ai 5 milioni di euro. Raffrontando le varie disposizioni in tema di incarichi a quelle di cui al d.l. n. 78/2010, si ha modo di rilevare come le restrizioni siano assai più rigorose. In effetti l'incidenza della spesa si attesta su percentuali più basse. Ulteriori fonti di risparmio scaturiscono dall'art. 15 del d.l. n. 66/2014 che riduce la spesa per l'acquisto di autovetture, di 700 mila euro

per il 2014 e di un milione per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017, per le Province e le Città metropolitane, nonché, per i Comuni, di 1,6 milioni per il 2014 e di 2,4 milioni per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017. Il raffronto tra norme evidenzia come l'osservanza del limite massimo di spesa rispetto al 2011, si riduca dal 50% del 2012 (art. 5, co.2 del d.l. n. 95/2012, convertito dalla l. n. 135/2012) al 30% del 2014 (art. 15 del d.l. n. 66/2014, convertito dalla l. n. 89/2014). L'inasprimento dei limiti recati dai due decreti legge sottolinea il repentino passaggio da una spesa per autovetture, commisurata all'80% della spesa del 2009 (art. 6, co. 4 del d.l. n. 78 /2010, convertito dalla l. n. 122/2010), a una norma come il comma 143 dell'art. 1 della legge di stabilità per il 2013, che vieta acquisti e locazioni finanziarie di autovetture per tutto il 2013/2014 che travalicherebbero il 30% della spesa del 2011. Mentre l'art. 24, co. 4 del d.l. n. 66/2014, convertito dalla l. n. 89/2014, anticipa di sei mesi la decurtazione del 15% dei canoni di locazione passiva pagati dalle amministrazioni pubbliche per gli immobili ad uso istituzionale, restano immutate le numerose disposizioni di spesa antecedenti, presenti in fonti diverse, come il d.l. 25 giugno 2008 n. 112, il d.l. n. 78/2010 e la l. 24 dicembre 2012, n. 228, che non innovano in tema di formazione di personale, acquisto di mobili e arredi, remunerazione di organi collegiali e monocratici, relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza. Restano altresì inalterate le voci che disciplinano il contenimento di spesa per le missioni, così come i divieti per le sponsorizzazioni.

Le norme di *spending review* si inseriscono, infine, sia direttamente che indirettamente, nel contesto del d.l. 24 giugno 2014 n. 90, che è, principalmente, inteso a conferire trasparenza ed efficienza all'apparato amministrativo. Cessano così gli incarichi dirigenziali conferiti a soggetti in quiescenza (art. 6), si riducono del 50% i permessi, i distacchi e le aspettative godute da ciascuna sigla sindacale (art. 7) e sono rimodulati al ribasso i compensi degli avvocati (art. 8). L'art. 23 completa le già numerose modifiche apportate al noto art. 33, co 3-bis del d.lgs. n. 163/2006, consentendo agli Enti locali di acquistare, anche attraverso gli strumenti elettronici gestiti da Consip o altro soggetto aggregatore e agli enti costituiti per fusione, di applicare gli obblighi d'acquisto dal terzo anno successivo alla fusione. Tali novità decorrono dal 1° gennaio 2015, per l'acquisizione di beni e servizi e dal 1° luglio 2015 per l'acquisizione di lavori. Le norme del d.lgs. in esame sono orientate prevalentemente da criteri di risparmio, anche se è innegabile che ve ne siano alcune che vanno in controtendenza.

Rientra tra le norme di *spending review* l'art. 10 che riduce i diritti di rogito del segretario comunale che arrivavano fino al 75% del loro provento annuale, mentre la quota attualmente attribuita non oltrepassa il 20% dello stipendio del segretario, che non rivesta qualifica dirigenziale. Il provento annuale è destinato all'ente locale. È improntato ad esigenze di risparmio

anche l'art. 11, che dispone che lo Statuto possa prevedere l'assunzione di dirigenti con contratto a tempo determinato a selezione pubblica, per una misura non superiore al 30% della dotazione organica, ovvero di una percentuale che vede incrementate le assunzioni a tempo che l'art. 110, co. 1 del Tuel consentiva tra il 10% e 20%, in base alle dimensioni dei Comuni. Gli artt. 13 e 13-bis dispongono che gli incentivi alla progettazione non possono essere erogati ai dirigenti, a causa dell'onnicomprendività della retribuzione. Un altro modesto contributo alla *spending review* è dato dalla destinazione al neo nato fondo per la progettazione e l'innovazione, costituito da non oltre il 2% degli importi posti a base di gara. L'80% di tali risorse è ripartito, per ciascuna opera o lavoro, secondo i criteri del regolamento dell'ente e le modalità previste in sede di contrattazione decentrata, a favore degli incaricati del progetto, della sicurezza, della direzione lavori, del collaudo, nonché tra i loro collaboratori. Il maggior rigore sta nell'entità di ciascun incentivo, che è rapportato ai tempi e ai costi dell'opera e, soprattutto, al fatto che il 20% delle risorse del fondo, è destinato al miglioramento tecnologico dell'ente. In tema di società partecipate l'art. 16 dispone che in quelle controllate direttamente o indirettamente, che abbiano conseguito nel 2011 un fatturato da prestazioni di servizi a favore delle amministrazioni pubbliche superiore al 90% dell'intero, i consigli di amministrazione devono essere composti da non più di tre membri, salva la facoltà di nominare un amministratore unico. Viene meno l'obbligo di nominare dipendenti dell'amministrazione controllante nei consigli d'amministrazione delle controllate. Dal 1 gennaio 2015 il compenso agli amministratori non può superare l'80% di quanto corrisposto nel 2013 e, qualora essi siano anche dipendenti della controllante, i compensi devono essere versati prima al fondo per il finanziamento del trattamento accessorio dell'amministrazione o società di appartenenza²⁶.

Volendo sintetizzare il cambiamento avvenuto tra il 2012 e il 2014, si può dire che tutte le amministrazioni facenti parte del conto consolidato contribuiscono alla *spending review*; prova ne sia che ogni amministrazione finanziariamente autonoma è tenuta, ai sensi dell'art. 1, co. 142 della l. 24 dicembre 2012, n. 228, a versare a scadenza le somme derivanti dalle riduzioni di spesa agli appositi capitoli del bilancio dello Stato (Circolare RGS del 5 febbraio 2013 n. 2). La circolare comprende, tra gli altri, anche le menzionate società partecipate, in via diretta e indiretta, e le Regioni commissariate ai fini dei piani di rientro del disavanzo, così come da accordi tra lo Stato e la Regione in disavanzo. (art. 2, co. 2 d.l. n. 52/2012)

²⁶ Sul fronte delle società partecipate, il d.l. n. 66/2014, da una parte le ha agevolate, eliminando per esse il vincolo alla spesa di personale. (art. 4, co. 12-bis) e incrementando le risorse finalizzate al pagamento dei debiti esistenti nei loro confronti (art.31). Non trattasi dunque di *spending review*. Dall'altra, ha, però, conferito al Commissario straordinario l'incarico di programmare la razionalizzazione delle partecipate (art. 23).

Va detto che si riscontrano anche interventi normativi di segno opposto. L'art. 3, co. 5 del d.l. n. 90/2014 consente assunzioni a tempo indeterminato nei limiti del 60% della spesa sostenuta l'anno precedente, con un incremento progressivo fino al 100% nel 2018. Con l'abrogazione dell'art. 76, co.7 del d.l. n. 112/2008 viene meno un orientamento limitativo durato a lungo, e superato dal diverso riferimento al valore medio della spesa del triennio precedente all'entrata in vigore, anziché dell'anno precedente²⁷. L'art. 11, co. 4-bis apre alle assunzioni a tempo determinato, con l'abrogazione dell'art. 9, co. 28, del d.l. n. 78/2010. Per tutte le forme di assunzioni flessibili, i Comuni sottoposti al Patto che abbiano garantito la costante riduzione della spesa di personale e gli enti più piccoli, che abbiano contenuto tale spesa sotto quella del 2008, non sono più sottoposti all'obbligo di rispettare il 50% della spesa sostenuta nel 2009. Il provvedimento si è anche occupato della disciplina per una maggior trasparenza delle partecipate. Il d.l. n. 90/2014 assume posizioni di vario contenuto, alternando ai tentativi di contenimento della spesa, manifeste intenzioni di agevolarla, soprattutto per quanto riguarda il ricorso a nuove assunzioni. Al riguardo, va notato la l. 7 aprile 2014, n. 56, nel disciplinare le Unioni di Comuni, disponeva, restrittivamente, al comma 106, che il Presidente si avvalesse di un solo segretario e senza maggiori oneri, al comma 110 che le cariche degli organi delle Unioni fossero a trattamento economico gratuito, che le funzioni di responsabile dell'anticorruzione e della trasparenza venissero assolte dal medesimo soggetto, e che nei Comuni con meno di 10.000 abitanti le funzioni di revisione fossero assolte da un revisore unico.

La l. n. 190/2014, legge di stabilità per il 2015, contiene, invece, varie norme di contenimento della spesa, afferenti in buona parte al personale degli Enti locali. Per il contenimento della spesa corrente di Province e Città metropolitane, i commi 418 e 419 ripartiscono sul triennio 2015-2017 una riduzione di sei milioni di euro (uno per il 2015, due per il 2016 e tre per il 2017). Con decreto ministeriale è stabilito l'ammontare della diminuzione che ciascun ente deve conseguire e del corrispondente versamento, tenendo conto anche della differenza tra spesa storica e fabbisogni *standard*. Si dispongono anche le modalità di recupero, in caso di mancato versamento entro una certa data. Il comma 420 dell'articolo unico vieta alle Province delle Regioni a statuto ordinario di contrarre mutui (salvo alcune eccezioni), effettuare spese per relazioni pubbliche, convegni ecc., instaurare rapporti di lavoro a tempo sia indeterminato che determinato o con incarichi a contratto, acquisire personale comandato e conferire incarichi e consulenze. Il comma 421 stabilisce che dal 1 gennaio 2015 le Città metropolitane e le Province definiscano la dotazione

²⁷ Vedi deliberazione n. 27/SEZAUT/2013/QMIG.

organica che riduce del 50% la spesa per il personale delle Province e del 30% quella delle città metropolitane, calcolate alla data dell'entrata in vigore della l. 7 aprile 2014 n. 56 (l'ente può deliberare una diminuzione superiore). Per il comma successivo, entro il 30 marzo, va individuato il personale assegnato agli enti e quello destinato alla mobilità. Il contributo finanziario a carico di Province e città metropolitane, di cui all'art. 47 del d.l. n. 66/2014, pari a 585,7 milioni, è prorogato fino al 2018 (comma 451). Le Regioni e gli Enti locali devono destinare, innanzi tutto, al personale delle Province e Città metropolitane soprannumerario e in mobilità i propri spazi assunzionali²⁸. Solo al 31 dicembre 2016, qualora sia terminato il processo di ricollocamento e vi sia personale che residua, si attiva la disciplina della disponibilità, di cui all'art. 33, co.7 e 8 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, che comporta il trattamento economico all'80% dello stipendio e la sospensione delle obbligazioni inerenti al rapporto di lavoro (comma 480). Il comma 435 prevede che dal 2015 i Comuni concorrano al contenimento della spesa pubblica attraverso una riduzione della spesa corrente di 1.200 milioni di euro, tramite una riduzione di pari importo del fondo di solidarietà comunale, per l'anno stesso e i successivi. Il comma 612 dispone che gli organi di vertice di Regioni, Province e Comuni approvino entro il 31 marzo 2015, un piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni dirette e indirette possedute, con le modalità e i tempi d'attuazione e l'esposizione in dettaglio dei risparmi da conseguire. Il piano, corredato da una relazione tecnica, è trasmesso alla competente Sezione della Corte dei conti e pubblicato sul sito dell'ente. Un anno dopo, entro il 31 dicembre 2016, gli stessi organi predispongono una relazione dei risultati conseguiti, anch'essa trasmessa alla Corte dei conti e pubblicata. Per quanto concerne, invece, le prospettive di risparmio destinate ad alimentare il Fondo crediti di dubbia esigibilità, va detto che le disposizioni di *spending review* che si rinvengono nella legge di stabilità per il 2015 fissano gli obiettivi dei Comuni per il triennio 2015-2018. Essi tendono a incentivare i comportamenti virtuosi in termini di capacità di ridurre la spesa corrente e di riscuotere le entrate di propria competenza. Una volta individuata la spesa corrente cui applicare i moltiplicatori (periodo 2009-2013) e una volta sterilizzati i tagli che su di essa hanno inciso, è possibile intervenire con degli incentivi meritocratici a favore di chi abbia fatto quadrare i conti della *spending review* 2009-2013, riducendo gli esborsi, invece che aumentando l'imposizione fiscale. Gli enti virtuosi sono individuati raffrontando la spesa del 2013 con quella dal 2009 in poi, per cui agli enti che dimostrino una diminuzione di uscite vanno distribuiti 350 milioni, che vengono posti a carico degli enti che hanno incrementato la spesa. Per evitare picchi, i risultati massimi in

²⁸ Le relative spese sono fuori dal comma 557 dell'art. 1 della legge n. 296/2006 che contiene la spesa di personale dell'anno entro la media della spesa del triennio antecedente (comma 424).

negativo o in positivo sono -20% e +20%, e in più c'è una clausola di salvaguardia che impedisce che il Patto di stabilità si alleggerisca di oltre il 38% rispetto all'obiettivo 2011, ovvero cresca oltre il 20%.

Si è già riferito che l'art. 1, co. 380, della l. n. 228/2012 aveva istituito il fondo di solidarietà comunale, che ha sostituito il soppresso fondo sperimentale di riequilibrio, istituito presso il Ministero dell'Interno. Esso si alimenta con il versamento da parte di ogni Comune di una somma pari al 38,23% dell'Imu ad aliquota *standard* ed è destinato alla perequazione, con i Comuni "ricchi" che sostengono quelli "poveri". I dati pubblicati di recente su tale fondo attestano che il 13% dei Comuni (tra cui Roma, Milano, Torino, Genova) hanno il fondo azzerato. A favore dei Comuni in condizioni di bisogno residuano 4,3 miliardi di euro, invece dei 4,7 previsti. Ad ogni modo i tagli che alimentano il fondo sono dovuti sia alla *spending review* di cui alla legge di stabilità del 2015 (riduzione dal 2015 di 1,2 miliardi di euro ripartiti per l'80% in base alla spesa storica e per il 20% in base alla combinazione tra fabbisogni *standard* e capacità fiscali) che alle disposizioni precedenti (soprattutto dei d.l. n. 95/2012 e n. 66/2014) che hanno chiesto ai Comuni altre somme cui si aggiungono le riduzioni del 5% per il ritardo nei tempi di pagamento e per il disatteso valore mediano delle convenzioni Consip o similari (menzionati codici SIOPE).

Giova, infine, far riferimento alla linea assunta dal DEF 2015, nel rivedere l'operato della clausola di salvaguardia che contemplava l'incremento dell'IVA. Esso punta all'intervento in aree di spesa indicate da tempo come fonti di uscite eccessive ed inefficaci, con la determinazione, ma anche con la gradualità che le nuove condizioni consentono di prevedere. Risparmi per 10 miliardi provengono, inoltre, da interessi sui Titoli di stato, incrementati dalla diminuzione dello *spread* e dai maggiori incassi del fisco per la riduzione delle detrazioni. Per gli Enti locali si continua a puntare su costi e fabbisogni *standard*, oltre che sul riordino delle partecipate. Vi è poi stata una nota di aggiornamento del DEF dello scorso settembre 2015, in cui si prevede che "le misure di stimolo all'economia saranno finanziate dai risparmi di spesa, attraverso un'operazione selettiva che dovrà essere finalizzata ad una più efficace allocazione delle risorse". È confermato l'intento di perseguire la crescita, allorché si trovi in sede di composizione del bilancio e di esercizio della politica dei saldi, con misure volte a rendere la spesa più efficace e più efficiente.

1.4.2 Spesa efficace e fabbisogni *standard*

La verifica dell'attuazione delle misure dirette alla razionalizzazione della spesa pubblica degli Enti territoriali, postula che siano previamente monitorate sia le condizioni di salute finanziaria degli enti, espresse in termini di equilibri di bilancio sia, tendenzialmente, i profili di efficienza

della spesa, in termini di congruo rapporto tra costi e risultati. Allo scopo, potrebbero essere utilizzati degli indicatori relativi ai consumi intermedi, in modo da consentire l'analisi dell'efficienza/inefficienza in termini di adeguatezza del rapporto tra costi e risultati.

In concreto, volendo dare attuazione all'art. 6, co. 3 del d.l. n. 174/2012, unitamente alle metodologie/linee guida della Sezione delle autonomie, dovrebbero predisporre per gli enti specifici questionari, consistenti in schede analitiche di rilevazione, per acquisire elementi non solo sull'osservanza delle norme di legge, ma anche sulle cause dell'inefficienza, nonché, in seconda battuta, sulle misure ipotizzabili per rimuovere le criticità. Dal raffronto tra costi unitari medi e fabbisogni *standard*, dovrebbero emergere i settori che necessitano di economie, nonché le aree sulle quali effettuare i relativi tagli selettivi. I controlli delle Sezioni regionali potrebbero così focalizzarsi sugli enti con criticità sotto il profilo della solidità finanziaria ed efficienza della spesa, utilizzando il menzionato rating che, applicato al monitoraggio degli enti, farebbe emergere, grazie agli indicatori, una sorta di allarme per gli enti in condizioni di spreco. Tali controlli potrebbero eseguirsi a campione, nel senso di porre sotto osservazione quelli affetti da maggiori sprechi. Se si considera che tra gli obiettivi della *spending review* vi è, soprattutto, la rilevazione delle diseconomie, intese come sacche d'inefficienza, si comprende come la Sezione delle autonomie sia chiamata a monitorare e a valutare la spesa degli enti, non solo in ordine all'applicazione delle disposizioni di legge che hanno ridotto o rimodulato la disponibilità delle risorse, ma anche come si rapporti ai noti parametri rappresentati dai fabbisogni *standard* che, come accennato, scaturiscono principalmente da approfondite analisi statistiche, condotte anche con riferimento alle caratteristiche territoriali e socio-demografiche degli enti.

Può ricordarsi che i fabbisogni *standard* sono entrati nell'ordinamento con l'art. 2, lett. f) della legge delega n. 42/2009. Stando alla norma essi sono sia, genericamente, indicatori di efficacia e efficienza dell'azione pubblica che, soprattutto, l'espressione degli obiettivi da raggiungere da parte degli Enti locali nell'esercizio delle loro funzioni fondamentali, ovvero delle note funzioni riconducibili ai "livelli essenziali", delle prestazioni di cui all'art. 117, co. 2, lett. m) e p) della Costituzione. I LEA (livelli essenziali di assistenza) e i LEP (livelli essenziali delle prestazioni) sono i due concetti cardine cui vanno relazionati i costi e i fabbisogni *standard* e ciò proprio in vista dell'intento di superare definitivamente il criterio della spesa storica e finanziaria, invece, le citate funzioni fondamentali. Queste ultime sono disciplinate dal citato art. 19 del d.l. n. 95/2012 che ha modificato l'art. 14 del d.l. n. 78/2010. Se l'art. 3 del d.lgs. n. 216/2010 ha determinato le funzioni fondamentali, i relativi servizi e la classificazione delle spese, l'art. 4 ha fissato la metodologia per determinare i fabbisogni *standard*, tenuto conto di ciascuna funzione

fondamentale e dei relativi servizi, avendo presenti, altresì, le specificità dei comparti di Comuni e Province. L'art. 5, invece, affida a SOSE (Società per lo Sviluppo Economico) il procedimento di determinazione dei fabbisogni *standard*, per ciascuna funzione fondamentale e relativi servizi, predisponendo appositi questionari, funzionali alla raccolta dei dati contabili e strutturali degli Enti locali. È previsto che i fabbisogni *standard* siano rideterminati ogni tre anni e che siano adottati con d.p.r. (art. 6). Dopo l'adozione del d.p.c.m. del 23 luglio 2014 (G.U. n. 240 del 15 ottobre 2014 - Suppl. Ordinario n. 78), recante le note metodologiche ed i fabbisogni *standard* per ciascun Comune o Provincia, relativamente alle funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo, è possibile avviare in questa direzione l'attività della Sezione delle autonomie, permettendole, una volta considerati i fabbisogni relativi a tutte le funzioni fondamentali, di individuare eventuali disequilibri, così come emergono dal puntuale raffronto tra la spesa storica e i fabbisogni *standard*, oltre che tra i costi unitari effettivi e quelli medi (o "ideali"). Il decreto del Presidente del consiglio richiama l'art. 3 del d.lgs. n. 216/2010 che fa riferimento all'attività di SOSE nella somministrazione dei questionari ed elenca le sigle delle varie funzioni fondamentali (FCO1A- FCO1B-FCO1 ecc.).

Utile apporto in materia è offerto dal sistema informativo OpenCivitas, la banca dati sulla spesa storica e sui fabbisogni *standard* di Comuni e Province, resa disponibile dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e dalla società SOSE, di cui è azionista lo stesso MEF. I dati elaborati da questa società sono stati resi accessibili sul portale di OpenCivitas dal 16 luglio 2014, in via sperimentale per i Comuni e, dal 18 novembre 2014, per tutti i cittadini. La banca dati consente di confrontare la spesa sostenuta dagli enti per le loro funzioni fondamentali, con i fabbisogni *standard* sussistenti per quelle stesse funzioni (art. 3 d.lgs. n. 216/2010) che, notoriamente, sono per gli Enti locali: amministrazione, gestione e controllo, gestione del territorio e ambiente, polizia locale, istruzione pubblica, viabilità e trasporti, settore sociale.

Il calcolo dei fabbisogni *standard* si basa sul presupposto che "le necessità finanziarie di un ente locale sono espressione dei servizi offerti, delle caratteristiche territoriali e degli aspetti sociali, economici e demografici della popolazione residente". Come si è accennato, i fabbisogni *standard* sono in corso di aggiornamento per i dati dei Comuni al 2013 e delle Province al 2012 (a regime l'aggiornamento sarebbe triennale).

Pur con le difficoltà connesse al complesso lavoro che si è reso necessario in termini di raccolta ed elaborazione di una notevole quantità di dati, e tenendo presente le criticità relative alle scelte metodologiche adottate, sia di stima che di calcolo, è evidente come i fabbisogni *standard* rappresentino un interessante patrimonio informativo sulla gestione dei servizi pubblici e sulla

definizione dei relativi livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, co.2, lett. m) e p) della Costituzione.

I fabbisogni *standard* possono anche essere intesi come il peso specifico di ciascun fabbisogno finanziario relativo a ogni diverso ente locale. Per questo essi sintetizzano i fattori della domanda e dell'offerta, che restano estranei alle scelte discrezionali degli amministratori locali, ma che meglio spiegano i differenziali di costo e di bisogno lungo il territorio. A partire dal 2015, i fabbisogni *standard* dei Comuni, uniti alla stima delle capacità fiscali, servono al riparto del 20% del fondo di solidarietà comunale (come previsto dal comma 459 della legge di stabilità per il 2015, percentuale destinata a salire al 30% con la legge di stabilità per il 2016): Ciò dovrebbe comportare il progressivo superamento del criterio della spesa storica, ritenuto una delle principali cause sia dell'inefficienza nella gestione della spesa, che della ricorrente iniquità nella distribuzione delle risorse nel territorio. In pratica, essi non sono solo una misura necessaria per la determinazione dei trasferimenti perequativi, ma indicano anche il livello di spesa necessario a finanziare in modo efficiente e secondo uno *standard* uniforme i servizi fondamentali degli enti locali. Grazie ad essi sarebbe possibile capire, non solo se un Comune spende in più o in meno rispetto allo *standard* di fabbisogno, ma anche se spende in più o in meno rispetto ad altri enti con i quali lo si raffronti. Come dati grezzi, essi "identificano la spesa che in modo efficiente permette di finanziare un livello *standard* dei servizi". Infatti, può accadere che enti che offrono livelli di servizi superiori allo *standard* possano presentare una spesa storica più elevata, senza che ciò escluda una eventuale virtuosità nella gestione delle spese. Viceversa, una spesa storica inferiore al fabbisogno potrebbe anche collegarsi, come accennato, ad una scarsa qualità di erogazione del servizio. In questo contesto, in seno al portale OpenCivitas, sarebbe facile evidenziare la differenza tra fabbisogno *standard* e spesa storica, ma tale divario non permette, da solo, di valutare se la maggior spesa sul fabbisogno sia comunque indice di inefficienza (necessità di un miglior servizio), così come non è detto che una spesa inferiore al fabbisogno sia comunque indice di efficienza (il servizio reso può essere scarso). Ai dati "grezzi" di OpenCivitas²⁹ potrebbero applicarsi alcuni indicatori in grado di analizzare la qualità della spesa più efficiente (in ipotesi: la spesa *pro capite*, il peso del personale, l'efficacia intesa come risorse consumate per unità di servizio e l'efficienza intesa come quantità e/o qualità del servizio reso).

Attualmente, tutti i dati e le informazioni relativi alla spesa storica, ai fabbisogni *standard* e ad una decina di indicatori, sono presenti nella banca dati "Opencivitas". La sua utilità è anche data

²⁹ Nel dettaglio le informazioni disponibili su OpenCivitas riguardano: fabbisogni *standard*; indicatori relativi a scelte gestionali; il posizionamento dell'ente rispetto ad altri enti simili e limitrofi; i certificati consuntivi per informazioni sintetiche sui bilanci.