



ART. 16 DECRETO LEGGE N.95/12

Testo ed osservazioni

Roma, 6 settembre 2012

ART. 16
(RIDUZIONE DELLA SPESA DEGLI ENTI TERRITORIALI)

1. Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, gli enti territoriali concorrono, anche mediante riduzione delle spese per consumi intermedi, alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto delle disposizioni di cui al presente articolo, che costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli *articoli 117*, terzo comma, e *119*, *secondo comma*, della Costituzione.

2. Gli obiettivi del patto di stabilità interno delle regioni a statuto ordinario sono rideterminati in modo tale da assicurare l'importo di 700 milioni di euro per l'anno 2012 e di 1.000 milioni di euro per ciascuno degli anni 2013 e 2014 e 1.050 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015. L'ammontare del concorso finanziario di ciascuna regione è determinato, tenendo conto anche delle analisi della spesa effettuate dal commissario straordinario di cui all'*articolo 2 del decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 6 luglio 2012, n. 94*, dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e recepite con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze entro il 30 settembre 2012. In caso di mancata deliberazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze è comunque emanato entro il 15 ottobre 2012, ripartendo la riduzione in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi desunte, per l'anno 2011, dal SIOPE. Con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono individuate le risorse a qualunque titolo dovute dallo Stato alle regioni a statuto ordinario, incluse le risorse destinate alla programmazione regionale del Fondo per le aree sottoutilizzate, ed escluse quelle destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale e del trasporto pubblico locale, che vengono ridotte, per ciascuna regione, in misura corrispondente agli importi stabiliti ai sensi del primo, del secondo e del terzo periodo. La predetta riduzione è effettuata prioritariamente sulle risorse diverse da quelle destinate alla programmazione regionale del Fondo per le aree sottoutilizzate. In caso di insufficienza delle predette risorse le regioni sono tenute a versare all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue.

3. Con le procedure previste dall'*articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42*, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano assicurano un concorso alla finanza pubblica per l'importo complessivo di 600 milioni di euro per l'anno 2012, 1.200 milioni di euro per l'anno 2013 e 1.500 milioni di euro per l'anno 2014 e 1.575 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015. Fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al predetto *articolo 27*, l'importo del concorso complessivo di cui al primo periodo del presente comma è annualmente accantonato, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, sulla base di apposito accordo sancito tra le medesime autonomie speciali in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e recepito con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze entro il 30 settembre 2012. In caso di mancato accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, l'accantonamento è effettuato, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze da

emanare entro il 15 ottobre 2012, in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi desunte, per l'anno 2011, dal SIOPE. Fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al citato *articolo 27*, gli obiettivi del patto di stabilità interno delle predette autonomie speciali sono rideterminati tenendo conto degli importi derivanti dalle predette procedure.

4. Dopo il comma 12 dell'*articolo 32 della legge 12 novembre 2011, n. 183*, è aggiunto il seguente comma: «12-bis. In caso di mancato accordo di cui ai commi 11 e 12 entro il 31 luglio, gli obiettivi delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano sono determinati applicando agli obiettivi definiti nell'ultimo accordo il miglioramento di cui:

a) al comma 10 del presente articolo;

b) all'*articolo 28, comma 3, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201*, convertito in legge, con modificazioni, dall'*articolo 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214*, come rideterminato dall'*articolo 35, comma 4, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 24 marzo 2012, n. 27*, e dall'*articolo 4, comma 11, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 26 aprile 2012, n. 44*;

[c) all'*articolo 35, comma 4, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1*, convertito in legge, con modificazioni, dall'*articolo 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27*, come ridotto dall'*articolo 4, comma 11, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16*, convertito in legge, con modificazioni, dall'*articolo 1, comma 1, della legge 26 aprile 2012, n. 44*;]^{soppressa}

d) agli ulteriori contributi disposti a carico delle autonomie speciali.».

5. L'ultimo periodo del comma 11 e l'ultimo periodo del comma 12 dell'*articolo 32 della legge 12 novembre 2011, n. 183* sono abrogati.

6. Il fondo sperimentale di riequilibrio, come determinato ai sensi dell'*articolo 2 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23*, il fondo perequativo, come determinato ai sensi dell'*articolo 13 del medesimo decreto legislativo n. 23 del 2011*, ed i trasferimenti erariali dovuti ai comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna sono ridotti di 500 milioni di euro per l'anno 2012 e di 2.000 milioni di euro per ciascuno degli anni 2013 e 2014 e 2.100 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015. Le riduzioni da imputare a ciascun comune sono determinate, tenendo conto anche delle analisi della spesa effettuate dal commissario straordinario di cui all'*articolo 2 del decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 6 luglio 2012, n. 94*, degli elementi di costo nei singoli settori merceologici, dei dati raccolti nell'ambito della procedura per la determinazione dei fabbisogni standard e dei conseguenti risparmi potenziali di ciascun ente, dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali, sulla base dell'istruttoria condotta dall'ANCI, e recepite con decreto del Ministero dell'interno entro il 30 settembre 2012. In caso di mancata deliberazione della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, il decreto del Ministero dell'interno è comunque emanato entro il 15 ottobre 2012, ripartendo la riduzione in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi desunte, per l'anno 2011, dal SIOPE. In caso di incapienza, sulla base dei dati comunicati dal Ministero dell'interno, l'Agenzia delle Entrate provvede al recupero delle predette somme nei confronti dei comuni interessati all'atto del pagamento agli stessi comuni dell'imposta municipale propria di cui all'*articolo 13 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 22 dicembre 2011, n. 214*. Le somme recuperate sono versate allo Stato contestualmente all'imposta municipale propria riservata allo Stato. Qualora le somme da riversare ai comuni a titolo di imposta municipale propria risultino incipienti per l'effettuazione del

recupero di cui al quarto periodo del presente comma, il versamento al bilancio dello Stato della parte non recuperata è effettuato a valere sulle disponibilità presenti sulla contabilità speciale n. 1778 «Agenzia delle Entrate - Fondi di Bilancio» che è reintegrata con i successivi versamenti dell'imposta municipale propria spettante ai comuni.

7. Il fondo sperimentale di riequilibrio, come determinato ai sensi dell'*articolo 21 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68*, il fondo perequativo, come determinato ai sensi dell'*articolo 23 del medesimo decreto legislativo n. 68 del 2011*, ed i trasferimenti erariali dovuti alle province della Regione Siciliana e della Regione Sardegna sono ridotti di 500 milioni di euro per l'anno 2012 e di 1.000 milioni di euro per ciascuno degli anni 2013 e 2014 e 1.050 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015. Le riduzioni da imputare a ciascuna provincia sono determinate, tenendo conto anche delle analisi della spesa effettuate dal commissario straordinario di cui all'*articolo 2 del decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 6 luglio 2012, n. 94*, dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali e recepite con decreto del Ministero dell'interno entro il 30 settembre 2012. In caso di mancata deliberazione della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, il decreto del Ministero dell'interno è comunque emanato entro il 15 ottobre 2012, ripartendo le riduzioni in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi desunte, per l'anno 2011, dal SIOPE. In caso di incapienza, sulla base dei dati comunicati dal Ministero dell'interno, l'Agenzia delle entrate provvede al recupero delle predette somme nei confronti delle province interessate a valere sui versamenti dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori, di cui all'*articolo 60 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446*, riscossa tramite modello F24, all'atto del riversamento del relativo gettito alle province medesime. Qualora le somme da riversare alle province a titolo di imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori, di cui all'*articolo 60 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446* risultino incapienti per l'effettuazione del recupero di cui al quarto periodo del presente comma, il versamento al bilancio dello Stato della parte non recuperata è effettuato a valere sulle disponibilità presenti sulla contabilità speciale n. 1778 «Agenzia delle Entrate - Fondi di Bilancio» che è reintegrata con i successivi versamenti dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori.

8. Fermi restando i vincoli assunzionali di cui all'*articolo 76, del decreto-legge n. 112 del 2008* convertito con *legge n. 133 del 2008*, e successive modificazioni ed integrazioni, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanare entro il 31 dicembre 2012 d'intesa con Conferenza Stato-città ed autonomie locali, sono stabiliti i parametri di virtuosità per la determinazione delle dotazioni organiche degli enti locali, tenendo prioritariamente conto del rapporto tra dipendenti e popolazione residente. A tal fine è determinata la media nazionale del personale in servizio presso gli enti, considerando anche le unità di personale in servizio presso le società di cui all'*articolo 76, comma 7, terzo periodo, del citato decreto-legge n. 112 del 2008*. A decorrere dalla data di efficacia del decreto gli enti che risultino collocati ad un livello superiore del 20 per cento rispetto alla media non possono effettuare assunzioni a qualsiasi titolo; gli enti che risultino collocati ad un livello superiore del 40 per cento rispetto alla media applicano le misure di gestione delle eventuali situazioni di soprannumero di cui all'*articolo 2, comma 11, e seguenti*.

9. Nelle more dell'attuazione delle disposizioni di riduzione e razionalizzazione delle Province è fatto comunque divieto alle stesse di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato.

10. All'*articolo 28-quater, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602*, il quarto periodo è sostituito dal seguente: «Qualora la regione, l'ente locale o l'ente del Servizio sanitario nazionale non versi all'agente della riscossione l'importo oggetto della certificazione entro sessanta giorni dal termine nella stessa indicato, l'agente della riscossione ne dà comunicazione ai Ministeri dell'interno e dell'economia e delle finanze e l'importo oggetto della certificazione è recuperato mediante riduzione delle somme dovute dallo Stato all'ente territoriale a qualsiasi titolo, incluse le quote dei fondi di riequilibrio o perequativi e le quote di gettito relative alla compartecipazione a tributi erariali. Dai recuperi di cui al presente comma sono escluse le risorse destinate al finanziamento corrente del servizio sanitario nazionale. Nel caso in cui il recupero non sia stato possibile, l'agente della riscossione procede, sulla base del ruolo emesso a carico del titolare del credito, alla riscossione coattiva secondo le disposizioni di cui al titolo II del presente decreto.».

11. Il comma 1 dell'*articolo 204 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267*, si interpreta nel senso che l'ente locale può assumere nuovi mutui e accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato, qualora sia rispettato il limite nell'anno di assunzione del nuovo indebitamento.

12. All'*articolo 4-ter, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito con modificazioni dalla legge 26 aprile 2012, n. 44*:

a) ai commi 1 e 2 le parole: «30 giugno» sono sostituite dalle parole: «20 settembre»;

b) alla fine del comma 2 aggiungere le seguenti parole «Entro lo stesso termine i comuni possono variare le comunicazioni già trasmesse».

b-bis) al comma 3, le parole: «500 milioni» sono sostituite dalle seguenti: «200 milioni»;

c) al comma 5, le parole «entro il 30 luglio» sono sostituite dalle parole «entro il 5 ottobre»

12-bis. Nell'anno 2012, alle regioni a statuto ordinario, alla Regione siciliana e alla Sardegna, i cui comuni sono beneficiari di risorse erariali, è attribuito un contributo, nei limiti di un importo complessivo di 800 milioni di euro in misura pari all'83,33 per cento degli spazi finanziari, validi ai fini del patto di stabilità interno, ceduti da ciascuna di esse e attribuiti ai comuni ricadenti nel proprio territorio nei limiti degli importi indicati per ciascuna regione nella tabella allegata al presente decreto. Il contributo è destinato dalle regioni alla riduzione del debito.

12-ter. Gli importi indicati per ciascuna regione nella tabella allegata al presente decreto possono essere modificati, a invarianza di contributo complessivo, mediante accordo da sancire, entro il 6 agosto 2012, in Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

12-quater. La cessione di spazi finanziari di cui al comma 12-bis, nonché l'utilizzo degli stessi da parte dei comuni, avviene ai sensi di quanto disposto dal comma 138 dell'*articolo 1 della legge 13 dicembre 2010, n. 220*. Gli spazi finanziari ceduti da ciascuna regione vengono ripartiti tra i comuni, al fine di favorire i pagamenti dei residui passivi in conto capitale in favore dei creditori.

12-quinquies. Entro il termine perentorio del 10 settembre 2012, le regioni comunicano al Ministero dell'economia e delle finanze, con riferimento a ciascun comune beneficiario, gli elementi informativi occorrenti per la verifica del mantenimento dell'equilibrio dei saldi di finanza pubblica.

12-sexies. Alla copertura finanziaria degli oneri derivanti dai commi 12 e 12-bis, pari a 500 milioni di euro per l'anno 2012, si provvede mediante versamento all'entrata del bilancio dello Stato di una corrispondente quota delle risorse disponibili sulla contabilità speciale 1778 "Agenzia delle entrate-Fondi di bilancio". (

12-septies. Le regioni sottoposte al piano di stabilizzazione finanziaria di cui all'*articolo 14, comma 22, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122*, possono disporre, con propria legge, l'anticipo all'anno 2013 della maggiorazione dell'aliquota dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche di base prevista dall'*articolo 6, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68*.

12-octies. Il fondo istituito dall'*articolo 14, comma 14-bis, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122*, è attribuito al Commissario straordinario del Governo per l'attuazione del piano di rientro dall'indebitamento pregresso, previsto dall'*articolo 78 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133*. Il Commissario straordinario del Governo è autorizzato a stipulare il contratto di servizio di cui all'articolo 5 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 5 dicembre 2008, sotto qualsiasi forma tecnica, per i finanziamenti occorrenti per la copertura degli oneri del piano di rientro.

OSSERVAZIONI

L'intero articolo pone prioritariamente obiettivi e vincoli di carattere finanziario per regioni, province e comuni, oltre a disporre novità in materia di personale e di patto di stabilità orizzontale nazionale e regionale.

I commi da 1 a 5 intervengono sulle regioni a statuto ordinario ed a statuto speciale, rideterminando gli obiettivi del patto di stabilità per le prime e aumentando per le seconde gli importi del concorso alla finanza pubblica.

Il comma 6 interviene a ridurre il fondo sperimentare di riequilibrio per i comuni nonché i trasferimenti erariali in godimento dai comuni ubicati in Sicilia e Sardegna per un importo di 500 milioni per l'anno 2012, 2000 milioni per ciascuno degli anni 2013 e 2014, e 2100 milioni a decorrere dal 2015.

Le riduzioni per singolo ente sono determinate in sede di Conferenza Stato città, sulla base dell'istruttoria condotta dall'ANCI, e recepite con decreto del ministero dell'Interno entro il 30 settembre, o entro il 15 ottobre in caso di mancata deliberazione. Si terrà conto dell'analisi condotta dal Commissionario straordinario nonché dei dati raccolti per i fabbisogni standard. In caso di mancato accordo la ripartizione avverrà ripartendo la riduzione in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi secondo il SIOPE 2011. In caso di incapienza verrà operato dall'Agenzia delle Entrate il relativo recupero sul gettito IMU; nel caso anche questo fosse incapiante il recupero verrà operato a valere sulla contabilità speciale 1778 "agenzia delle Entrate" e successivamente reintegrata con i successivi versamenti dell'imposta IMU.

Il comma 7 interviene a ridurre il fondo sperimentale di riequilibrio per le Province nonché i trasferimenti erariali in godimento dalle province ubicate in Sicilia e Sardegna per un importo di 500 milioni per l'anno 2012, 1000 milioni per ciascuno degli anni 2013 e 2014, 1050 a decorrere dall'anno 2015. Le riduzioni per singolo ente sono determinate sulla base delle analisi effettuate dal Commissario Straordinario, dalla Conferenza Stato Città con apposita deliberazione, e recepite con decreto del ministero dell'interno entro il 30 settembre. In caso di mancata deliberazione della Conferenza Stato Città il decreto del Ministero dell'Interno è comunque emanato entro il 15 ottobre, ripartendo la riduzione in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi secondo il SIOPE 2011. In caso di incapienza verrà operata dall'Agenzia delle Entrate il relativo recupero sul gettito dell'imposta RcAuto; nel caso anche questo fosse incapiante il recupero verrà operato a valere sulla contabilità speciale 1778 "agenzia delle Entrate" e reintegrata con i successivi versamenti dell'imposta RcAuto.

Il comma 8 fatti salvi i vincoli assunzionali di cui all'rt. 76 del dl 112/98 prevede che con successivo DPCM da emanarsi entro il 31.12.12 d'intesa con la Conferenza Stato Città vengano stabiliti i parametri di virtuosità per la determinazione delle dotazioni organiche degli enti locali, tenendo in conto prioritariamente del rapporto tra dipendenti e popolazione residente. E' determinata la media nazionale del personale in servizio presso gli enti, considerando anche le unità di personale in servizio presso le società di cui all'articolo 76, comma 7, terzo periodo, del citato decreto legge n.112/2008. Si tratta delle società considerate anche per il calcolo dell'indicatore di incidenza della spesa di personale sulle spese correnti. Gli enti che, rispetto alla media, si collocheranno ad un livello superiore del 20% non potranno effettuare nuove assunzioni e quelli al di sopra del 40% applicheranno le misure di gestione delle eventuali situazioni di soprannumero (art. 2, comma 11 e seguenti del decreto 95/2012 - legge 135/2012). Il successivo

comma 9 comunque, introduce il divieto assoluto di assunzione a tempo indeterminato per le Province nelle more dell'attuazione delle disposizioni per la loro riduzione e razionalizzazione.

Il comma 10 interviene a modificare la disciplina della compensazione dei crediti verso la PA, in caso di mancato pagamento da parte dell'ente locale all'agente della riscossione: invece di avviare da subito la riscossione coattiva, l'agente della riscossione deve dare comunicazione al ministero dell'interno e al ministero dell'economia, al fine di consentire il recupero di tali somme attraverso la riduzione delle somme spettanti all'ente locale a qualsiasi titolo dovute (ad esempio a valere sul fondo sperimentale di riequilibrio oppure sui trasferimenti erariali).

Il comma 11 è finalizzato ad interpretare l'art. 204 del TUEL laddove si indicano i limiti di indebitamento degli enti locali. Si ricorda che anche ai sensi dell'ultimo intervento normativo della legge di stabilità 2012 i limiti sono (percentualmente sulle entrate correnti): 8% per il 2012, 6% per il 2013, 4% dall'anno 2014. Con questa norma si specifica che il limite indicato dalla norma deve essere rispettato nell'anno di assunzione del nuovo indebitamento.

I commi 12, 12-bis fino a 12 sexies, intervengono a modificare ed integrare il patto orizzontale nazionale per i comuni, introdotto dal decreto legge n.16/12, art. 4-ter; modificando le scadenze e riducendo il contributo statale da 500 a 200 milioni di euro.

E' rilevante l'assegnazione alle regioni a statuto ordinario e alla Sicilia e alla Sardegna 800 milioni di euro, finalizzati alla riduzione del debito, vincolando però tale contributo alla cessione ai Comuni, e non anche alle province, di spazi finanziari al fine di favorire i pagamenti dei residui passivi in conto capitale in favore dei creditori. La suddetta norma consentirà quindi solo ai comuni di sbloccare, dal lato della gestione investimenti, all'incirca 960 milioni di euro.

Il comma più importante dell'art. 16 è evidentemente quello relativo al taglio delle risorse già a decorrere dal 2012, e dunque il comma 7.

Nel merito l'Unione delle Province d'Italia ha più volte ed in più sedi fatto rilevare che il taglio assegnato al comparto province è assolutamente insostenibile: esso determina l'impossibilità di realizzare l'equilibrio di parte corrente, genera disavanzo e lo sfioramento del patto di stabilità interno, poiché la norma interviene nella programmazione assai avanzata del bilancio in corso: il netto e non previsto calo delle entrate, se non compensato da una correlata riduzione della spesa corrente determina infatti, in pari misura, il peggioramento del saldo rilevante ai fini del patto e conseguentemente il mancato raggiungimento degli obiettivi.

Lo stesso Servizio Bilancio del Senato con nota di lettura al decreto del luglio 2012 ha formulato alcune osservazioni critiche sull'applicabilità e sugli effetti del taglio di risorse agli enti locali:

“Al riguardo, andrebbe acquisita una conferma che i vincoli di saldo previsti a legislazione vigente dalle regole del patto di stabilità per gli anni 2012 e successivi risultano sufficienti a garantire la possibilità di considerare, ai fini dei saldi di finanza pubblica, l'effetto di risparmio derivante dal taglio dei trasferimenti operato in norma.

Infatti, al miglioramento del saldo netto finanziario per il bilancio dello Stato, dovuto al predetto taglio dei trasferimenti, viene fatto corrispondere un analogo miglioramento anche per il fabbisogno e l'indebitamento netto per effetto della vigenza delle regole del patto di stabilità interno.

Sul punto occorre evidenziare, però, che la riduzione delle entrate per i comuni e le province, se non accompagnate da effettive misure di contenimento della spesa da parte dei predetti enti o da un incremento corrispondente di entrate, potrebbe rendere più difficile il conseguimento degli obiettivi di risparmio connessi al rispetto del patto di stabilità interno, con effetti negativi sui saldi del fabbisogno e dell'indebitamento netto. Si pone quindi un problema di praticabilità e di sostenibilità degli obiettivi di risparmio recati dalla norma. Peraltro tale affermazione risulta avvalorata considerando che la misura in esame si aggiunge agli ulteriori obiettivi di risparmio fissati dalle normative previste sul patto di stabilità interno a legislazione vigente (DL 78/2010, DL 98/2011, DL 138/2011 e DL 201/2011).

Con riferimento all'eventuale riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio e del fondo perequativo, occorre osservare che i predetti fondi sono destinati al finanziamento delle funzioni fondamentali degli enti locali e che, ai sensi dell'articolo 11 della legge n. 42 del 2009, devono essere finanziate integralmente in base ai fabbisogni standard.

Se tali risorse, quindi, dovessero risultare insufficienti, potrebbero emergere potenziali oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica finalizzati a consentire il finanziamento di tali funzioni.

Con riferimento all'eventuale utilizzo delle disponibilità iscritte sulla contabilità speciale 1778 "Agenzia delle Entrate - Fondi di bilancio", appare necessario fornire ulteriori informazioni circa la disponibilità presente su tale giacenza. Infatti, tale tipologia di utilizzo di recente è stata effettuata in diversi provvedimenti (art. 33 della legge n. 183 del 2011, art. 10 del decreto-legge n. 98 del 2011, art. 35 del decreto-legge n. 1 del 2012) e risulta opportuno acquisire un quadro informativo aggiornato delle medesime disponibilità." (Senato della Repubblica - Servizio del bilancio - n. 135 - Luglio 2012).

Ma ancora più problematico è il criterio di riparto che si intende utilizzare per effettuare questa riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio (nonché di trasferimenti erariali nel caso delle Province della Sardegna e della Sicilia): criterio che prende le mosse dall'analisi condotta dal Commissario Straordinario per la spending review che esaminati i dati di cassa Siope dell'anno 2011 (che peraltro contemplano anche i residui), avrebbe individuato, ente per ente, lo scostamento più o meno marcato da una mediana di spesa per categoria merceologica.

La documentazione trasmessa dal Commissario nella descrizione della metodologia indica, tra l'altro, quanto segue:

"Per ciascun gruppo di enti e ciascuna sottocategoria di spesa dei consumi intermedi (contratti di servizio per trasporto, cancelleria e materiale informatico e tecnico, ecc.) è stato calcolato il valore mediano. Ad esempio, nel caso delle regioni, vengono ordinati i livelli di spesa per una determinata categoria in ordine crescente e si individua il valore mediano, cioè il livello di spesa relativo alla regione che si trova nel mezzo della lista (cioè della distribuzione). Questo valore costituisce un punto di riferimento cui confrontare il livello di spesa delle altre regioni. Nel caso in cui un ente presenta un livello di spesa maggiore rispetto a quello mediano, la differenza tra i due valori individua un eccesso di spesa riconducibile all'ente stesso, e quindi il risparmio che da questi potrebbe essere ottenuto.

Il calcolo del valore mediano è effettuato distintamente per due parametri: il rapporto tra spesa di ciascuna sottocategoria e popolazione residente nell'ente di riferimento e il rapporto tra spesa e numero di dipendenti. Per le università e gli enti di ricerca viene utilizzato esclusivamente quest'ultimo rapporto.

....omissis....È da notare che, in base alla metodologia descritta, il valore di spesa mediano diventa benchmark per quella categoria di spesa, in quanto corrisponde al valore che ripartisce in due la distribuzione a cui esso appartiene. In tale procedimento, pertanto, sono assenti riferimenti a possibili fattori determinanti la spesa stessa, cioè a parametri che identifichino un valore "virtuoso" a cui gli enti devono tendere."

(Servizio del Bilancio del Senato - La documentazione trasmessa dal Commissario Straordinario per la razionalizzazione della spesa. Una sintesi delle metodologie e dei risultati -Luglio 2012 - n. 59)

Per le Province i consumi intermedi ammontano a circa 3,7 miliardi di euro, ovvero la spesa corrente (8,45 miliardi) cui sostanzialmente viene detratta la spesa per il personale (2,223 miliardi) e i trasferimenti correnti ad altri soggetti della PA (1,51 miliardi), oltre agli interessi passivi.

Il taglio di 500 milioni, peraltro, viene ad incidere sull'anno 2012 e dunque sui bilanci in corso; le Province dovrebbero dunque, **negli ultimi 5 mesi dell'anno 2012, contrarre i propri consumi intermedi di oltre il 13% su base annua (e dunque quasi il 26% il doppio se consideriamo i mesi rimanenti)**

Tali cifre determinano dunque solo **un taglio di risorse e non anche un efficientamento della spesa.**

Parametrare il taglio ai consumi intermedi significa non solo non tenere conto della razionalizzazione già avviata e realizzata da parte di alcuni enti, ma anche la impossibilità di individuare effettivamente e correttamente quella ancora da fare .

Un taglio così oneroso e assolutamente sproporzionato non solo all'interno dei diversi comparti della PA, ma anche e soprattutto tra i livelli di governo locale, si traduce nella impossibilità di mantenere gli equilibri di bilancio, mettendo in serio rischio anche il pagamento delle retribuzioni del personale, la manutenzione delle scuole superiori, delle strade provinciali, e la difesa del territorio.

Occorre preliminarmente entrare nel merito della natura del concetto di "consumo intermedio" come desunto dalla banca dati Siope.

Di seguito alcune voci significative ricomprese nei consumi intermedi oggetto di "review"

Contratti di servizio per trasporto	1.134.092.057,89
Altri corsi di formazione	367.644.864,69
Manutenzione ordinaria e riparazioni di immobili	243.070.520,38

Queste tre voci prese ad esemplificazione (e che assommano a circa la metà dei consumi intermedi), **rappresentano dunque servizi ai cittadini: trasporto pubblico locale, formazione professionale**, ovvero due rilevanti funzioni assegnate da quasi tutte le Regioni alle Province con propria legge; ma all'interno troviamo anche la **manutenzione** degli immobili ovvero degli oltre 5000 **edifici scolastici** nonché dell'intero patrimonio immobiliare delle Province.

La tabella sottostante, può ulteriormente far comprendere non solo il volume del fenomeno, ma spiega anche la sua variabilità:

	CORSI FORMAZ. PROFESSIONALE	CONTRATTO TRASPORTI	MANUTENZIONE IMMOBILI
LOMBARDIA	6.292.069,07	197.665.597,66	24.488.865,01
PIEMONTE	132.021.711,82	91.365.861,53	26.547.450,54
LIGURIA	42.979.385,51	73.809.373,63	5.816.810,69
VENETO	6.155.957,74	82.771.987,16	15.913.373,73
FRIULI VG	460.501,58	120.597.435,19	5.308.374,48
EMILIA ROMAGNA	20.009.604,27	2.746.407,89	14.877.426,02
TOSCANA	29.739.331,10	172.550.308,91	15.428.770,21
MARCHE	5.477.544,10	64.586.622,47	10.101.777,57
UMBRIA	1.585,00	25.190.596,60	2.954.610,75
LAZIO	79.596.012,31	1.567.206,36	27.906.568,06
ABRUZZO	2.253.822,58	52.817,94	7.288.435,68
CAMPANIA	93.471,92	245.583.823,42	24.522.193,20
MOLISE	29.095,42	23.084,09	843.118,03
BASILICATA	1.500.000,00	35.332.938,20	6.755.013,48
PUGLIA	38.448.573,80	16.257.508,48	25.279.223,95
CALABRIA	809.133,18	239.705,08	10.051.583,50
SICILIA	595.568,40	3.701.758,99	5.675.635,60
SARDEGNA	1.181.496,89	49.024,29	13.311.289,88

I numeri ci dicono che mentre le Province della Campania, o della Lombardia o della Toscana si occupano di trasporto pubblico locale su delega Regionale, lo stesso non avviene in Emilia Romagna o in Calabria.

Alla stessa conclusione si arriva utilizzando un altro interessante esempio che sottolinea come non sia così semplice confrontare enti, anche demograficamente simili, solo analizzando la spesa per consumi intermedi: su 38,5 milioni di euro complessivamente spesi dalle Province per i contratti di servizio per smaltimento rifiuti, ben 36 sono a carico delle Province della Campania, le quali sono subentrate in forza di legge durante il Commissariamento per l'emergenza.

Non tutte le province svolgono i medesimi servizi perché il sistema di conferimento di funzioni e servizi alle Province, da parte delle Regioni in virtù del Titolo V, parte II, della Costituzione, non è omogeneo pertanto andrebbero confrontati i bilanci delle varie province sterilizzando queste voci di spesa.

Inoltre, sarebbe opportuno valutare come l'utilizzo dei soli consumi intermedi per parametrare il taglio delle risorse, comporti una sottovalutazione per gli enti che hanno una più elevata incidenza delle spese di personale sulla spesa corrente, in perfetta antitesi con le politiche di limitazione delle spese di personale operate da diversi anni a questa parte in tutti i settori della Pubblica Amministrazione.

Parallelamente si determina una situazione di maggior favore per tutti quegli enti che hanno un basso consumo intermedio a causa della esternalizzazione di funzioni e **servizi**: anche in questo caso i trasferimenti ad altri soggetti pubblici non vengono computati e valutati.

E' necessario ricordare che **l'attuale fondo sperimentale di riequilibrio** (ora pari a 1039 miliardi per le Province RSO) **deriva, per 813 milioni**, dalla soppressa addizionale provinciale **sull'energia elettrica**, un importante tributo proprio provinciale fino al 2011, **e solo per la restante quota di 226 milioni origina dai "vecchi" trasferimenti** erariali. Di fatto lo Stato sta operando una acquisizione coatta di risorse proprie delle Province.

Nella realtà dei fatti le norme che si intendono introdurre con il decreto legge "spending" determinano una riduzione di un miliardo dal 2013, cifra che di fatto esaurisce la disponibilità attuale del fondo sperimentale di riequilibrio

E' utile ricordare che dal 2012 le Province hanno già sopportato un taglio di risorse di 915 milioni di euro, a fronte di manovre precedenti (dl. 78/10 e dl 201/11).

Per via di queste riduzioni infatti, attualmente cinque province non ricevono più trasferimenti dall'erario, ma anzi a questo versano quote di tributi propri. Così procedendo, nell'anno 2013 saranno molte di più. Possiamo dunque affermare che lo Stato, dopo aver di fatto soppresso l'addizionale provinciale sull'energia elettrica, intende anche acquisire gli incassi del principale tributo proprio provinciale (Imposta RcAuto).

Infine merita un cenno anche la disposizione, contenuta nell'art. 17, comma 13-bis, che prevede lo stanziamento di 100 milioni, a favore delle Province e finalizzato all'abbattimento del debito, da ripartire tra gli enti con il medesimo provvedimento con il quale si procederà alla ripartizione del taglio dei 500 milioni. Nel merito occorre innanzitutto conoscere la situazione analitica del debito di ogni Provincia, anche considerando i possibili processi di riduzione già autonomamente avviati dagli enti nel corso del 2012, al fine di evitare sperequazioni nella fase di ripartizione di tali risorse.

Inoltre, tale contributo statale destinato alla riduzione del debito, non viene conteggiato fra le entrate valide ai fini del patto di stabilità interno e pertanto non consente lo sblocco dei residui passivi in conto capitale esistenti, diversamente da quanto invece previsto per il comparto dei comuni. Infatti, sia il contributo statale di 200 milioni di Euro per il "patto di stabilità orizzontale nazionale", di cui all'art. 4 del Dl n. 16/2012, che il successivo, per il tramite delle regioni, di 800 milioni di Euro, di cui al comma 12 bis dell'art. 16 del Dl n. 95/12, seppur anche essi volti alla riduzione del debito, favoriscono e consentono i pagamenti da parte dei comuni dei residui passivi in conto capitale in favore dei propri creditori.