

cofinanziamento nazionale per interventi realizzati con il concorso dei Fondi strutturali europei.²⁴

Risorse disponibili per il comparto Regioni ex dd. ll. 35 e 102 del 2013

milioni di euro

| Descrizione | Risorse stanziolate | Risorse richieste | Risorse erogate |
|------------------------------|---------------------|-------------------|-----------------|
| Anticipazioni di liquidità | 13.608 | 13.122 | 10.861 |
| Concessione spazi finanziari | 2.200 | 2.200 | 2.200 |
| Totale risorse | 15.808 | 15.322 | 13.061 |

Fonte: MEF e SIOPE - Elaborazione Corte dei conti.

Nello specifico, le anticipazioni finanziarie del MEF sono state suddivise in due tranches: la prima, erogata sulla base delle disponibilità del d.l. n. 35/2013; la seconda, a seguito delle integrazioni finanziarie disposte dal d.l. n. 102/2013.

Come si evince dalla tabella sottostante, l'assegnazione di tali liquidità aggiuntive corrisponde a complessivi 10.861 milioni di euro, non dovendosi computare tra queste gli spazi finanziari concessi a valere sul patto di stabilità (pari a 2.200 milioni) in quanto mere autorizzazioni di pagamento.

Regioni e Province Autonome - Anticipazioni di liquidità ex dd. ll. 35 e 102 del 2013

milioni di euro

| Descrizione | Risorse erogate ⁽¹⁾ |
|--------------------------------|--------------------------------|
| I Tranche | 6.253 |
| II Tranche | 4.608 |
| Totale (I e II Tranche) | 10.861 |

Fonte: MEF (dati aggiornati al 22 gennaio 2014); DEF 2014; SIOPE - Elaborazione Corte dei conti.

(1) Gli importi indicati risultano corrispondenti a quelli riportati nel DEF 2014 e nel documento pubblicato dal MEF sullo stato di attuazione dei dd. ll. 35 e 102/2013 "Sblocca debiti" aggiornato al 22 gennaio 2014 (tabelle Regioni: somma dei debiti sanitari e non sanitari relativi sia alla I Tranche, sia alla II Tranche); http://www.mef.gov.it/ufficio-stampa/comunicati/2014/documenti/presentazione_sintetica_22_1_2014_1.0.pdf.

La tabella successiva riepiloga le risultanze del SIOPE per le suddette anticipazioni di liquidità, scorpendo la quota erogata per la gestione sanitaria da quella relativa alla gestione ordinaria.

Regioni e Province Autonome - Anticipazioni di liquidità ex dd. ll. 35 e 102 del 2013

migliaia di euro

| Descrizione | Non Sanità | Sanità | Totale |
|---------------|------------------|------------------|-------------------|
| I Tranche | 2.035.886 | 4.216.784 | 6.252.670 |
| II Tranche | 2.117.044 | 2.491.430 | 4.608.474 |
| Totale | 4.152.930 | 6.708.214 | 10.861.144 |

Fonte: MEF (dati aggiornati al 22 gennaio 2014) - Elaborazione Corte dei conti.

Andando a scomporre le risorse erogate dallo Stato alle Regioni e Province autonome, si evidenzia come non tutti gli enti abbiano beneficiato dei mezzi finanziari messi a

²⁴ Tali spazi finanziari, esclusi dal rispetto del patto di stabilità interno, sono stati concessi alle Amministrazioni regionali che disponevano di liquidità non utilizzabile a causa dei vincoli del patto.

disposizione dai dd.ll. nn. 35 e 102 del 2013.²⁵ Le Regioni che, invece, hanno usufruito maggiormente di tali risorse sono nell'ordine: il Lazio, con 3.785 milioni di euro (pari al 35% del totale), il Piemonte, con 2.555 milioni di euro (24% del totale) e la Campania, con 1.474 milioni di euro (14% del totale).

Incassi effettuati dalle Regioni ex dd.ll. 35 e 102 del 2013

| REGIONE | Non sanità | | | Sanità | | | TOTALE RISORSE |
|-----------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|
| | I Tranche | II Tranche | Totale | I Tranche | II Tranche | Totale | |
| Abruzzo | | | | 174.009 | | 174.009 | 174.009 |
| Basilicata | | | | | | | 0 |
| Calabria | 73.193 | | 73.193 | 89.750 | | 89.750 | 162.943 |
| Campania | 516.006 | | 516.006 | 531.970 | 425.576 | 957.546 | 1.473.552 |
| Emilia-Romagna | | | | 447.980 | 358.384 | 806.364 | 806.364 |
| Friuli V. G. | | | | | | | 0 |
| Lazio | 924.481 | 1.363.319 | 2.287.800 | 832.052 | 665.642 | 1.497.694 | 3.785.494 |
| Liguria | 17.063 | 25.163 | 42.227 | 81.833 | 65.466 | 147.299 | 189.526 |
| Lombardia | | | | | | | 0 |
| Marche | 7.853 | 11.581 | 19.435 | | | | 19.435 |
| Molise | 11.096 | | 11.096 | 44.285 | | 44.285 | 55.381 |
| Piemonte | 447.693 | 660.207 | 1.107.900 | 803.724 | 642.979 | 1.446.703 | 2.554.603 |
| Puglia | | | | 185.975 | 148.780 | 334.755 | 334.755 |
| Sardegna | | | | | | | 0 |
| Sicilia | | | | | | | 0 |
| Toscana | 38.499 | 56.774 | 95.274 | 230.753 | 184.602 | 415.355 | 510.629 |
| Trentino-A. A. | | | | | | | 0 |
| P.A. Bolzano | | | | | | | 0 |
| P.A. Trento | | | | | | | 0 |
| Umbria | | | | 17.222 | | 17.222 | 17.222 |
| Valle d'Aosta | | | | | | | 0 |
| Veneto | | | | 777.231 | | 777.231 | 777.231 |
| Totale Incassi | 2.035.886 | 2.117.044 | 4.152.930 | 4.216.784 | 2.491.430 | 6.708.214 | 10.861.144 |

Fonte: SIOPE e MEF (dati aggiornati al 22 gennaio 2014) - Elaborazione Corte dei conti.

Per quanto riguarda le modalità di registrazione sul SIOPE delle anticipazioni di liquidità, si rileva che quasi tutte le Regioni hanno registrato in entrata tali risorse nel Titolo V - "Entrate derivanti da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie". Tuttavia, all'interno di questo titolo, l'identificazione del codice gestionale SIOPE non è stata uniforme. In particolare, le entrate sono state registrate nelle seguenti voci:

- "Finanziamenti a breve" (cod. 5511): Calabria, Campania, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Toscana e Umbria;
- "Anticipazioni di tesoreria" (cod. 5610): Veneto;
- "Altri prestiti a m/l termine in euro" (cod. 5302): Abruzzo, Puglia e Marche.
- Titolo VI - "Entrate per contabilità speciali", voce "Anticipazioni di sanità" (cod. 6317), risorse erogate per la gestione sanitaria: Molise, che invece ha registrato nel Titolo V - "Entrate derivanti da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie", voce "Finanziamenti a breve" (cod. 5511), le risorse attribuite per la gestione non sanitaria.

²⁵ Al riguardo, si evidenzia che per accedere alle risorse stanziare dai decreti in questione occorre effettuare una richiesta accompagnata da idonea documentazione.

Raffrontando i dati relativi agli incassi con quelli riferiti ai pagamenti effettuati a valere sulle risorse erogate dallo Stato ai sensi dei decreti nn. 35 e 102 del 2013, emerge che quasi tutte le Regioni hanno utilizzato l'intero importo delle risorse incassate. Secondo le risultanze esposte nella tabella sottostante, riferita ai pagamenti agli enti creditori suddivisi per gestione sanitaria e gestione ordinaria (non sanitaria), risultano tuttavia da effettuare pagamenti per altri 503 milioni di euro (così distribuiti: Lazio 351,4 milioni, Campania 133,6 milioni, Calabria 16,9 milioni e Molise un milione di euro). Per le Marche, invece, si segnalano pagamenti superiori alle risorse ricevute dallo Stato per 719 milioni di euro.²⁶

Pagamenti effettuati dalle Regioni agli enti creditori ex dd. ll. 35 e 102 del 2013

migliaia di euro

| Regione | Non sanità | | | Sanità | | | Totale Pagamenti |
|-----------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|---------------------|
| | I Tranche | II Tranche | Totale | I Tranche | II Tranche | Totale | |
| Abruzzo | | | 0 | 174.009 | 0 | 174.009 | 174.009 |
| Basilicata | | | 0 | | | 0 | 0 |
| Calabria | 73.193 | | 73.193 | 72.850 | | 72.850 | 146.042 |
| Campania | 382.450 | | 382.450 | 531.970 | 425.576 | 957.546 | 1.339.996 |
| Emilia-Romagna | | | 0 | 447.980 | 358.384 | 806.364 | 806.364 |
| Friuli Venezia Giulia | | | 0 | | | 0 | 0 |
| Lazio | 927.640 | 1.008.746 | 1.936.386 | 832.052 | 665.642 | 1.497.694 | 3.434.079 |
| Liguria | 17.063 | 25.163 | 42.227 | 81.833 | 65.466 | 147.299 | 189.526 |
| Lombardia | | | 0 | | | 0 | 0 |
| Marche | 8.202 | 11.951 | 20.153 | | | 0 | 20.153 |
| Molise | 11.098 | | 11.098 | 43.242 | | 43.242 | 54.340 |
| Piemonte | 447.693 | 660.207 | 1.107.900 | 803.724 | 642.979 | 1.446.703 | 2.554.603 |
| Puglia | | | 0 | 185.975 | 148.780 | 334.755 | 334.755 |
| Sardegna | | | 0 | | | 0 | 0 |
| Sicilia | | | 0 | | | 0 | 0 |
| Toscana | 38.499 | 56.774 | 95.274 | 230.753 | 184.602 | 415.355 | 510.629 |
| Trentino A.A. | | | 0 | | | | 0 |
| P.A. Bolzano | | | 0 | | | | 0 |
| P.A. Trento | | | 0 | | | 0 | 0 |
| Umbria | | | 0 | 17.222 | | 17.222 | 17.222 |
| Valle d'Aosta | | | 0 | | | 0 | 0 |
| Veneto | | | 0 | 777.231 | | 777.231 | 777.231 |
| Tot. Pagamenti | 1.905.839 | 1.762.841 | 3.668.680 | 4.198.841 | 2.491.430 | 6.690.270 | 10.358.951 |

Fonte: SIOPE e MEF (dati aggiornati al 22 gennaio 2014) - Elaborazione Corte dei conti.

Per le Province ed i Comuni, utilizzando i dati disponibili più aggiornati (28 marzo 2014) rispetto al precedente schema che rileva i dati per tutte le Amministrazioni pubbliche (22 gennaio 2014), risultano stanziati 8.411 milioni di euro dei quali sono stati resi disponibili, nel 2013, 8.195 milioni di euro; a valere su tali risorse sono stati effettuati pagamenti per 6.977 milioni di euro.

Per quanto riguarda l'effettiva utilizzazione delle risorse previste dai decreti legge nn. 35 e 102 del 2013, le Province e i Comuni hanno fatto registrare un non pieno impiego delle stesse: infatti per quanto riguarda le anticipazioni di liquidità, rispetto alle risorse stanziato,

²⁶ Occorre osservare che nel sistema SIOPE non risulta di facile individuazione l'ammontare dei pagamenti effettuati dagli enti a valere sulle risorse assegnate ai sensi dei decreti nn. 35 e 102 del 2013, in quanto gli stessi risultano distribuiti su una ampia varietà di destinatari. I soli pagamenti facilmente riconoscibili riguardano: Campania, Emilia Romagna, Piemonte e Veneto. Ad una prima analisi, sembrerebbe, tuttavia, che anche per i pagamenti si sia assistito ad una registrazione non uniforme da parte delle Regioni.

pari a 3.411 milioni di euro, sono state destinate agli effettivi pagamenti 2.743 milioni di euro²⁷ pari all'80,4%. Lievemente migliore la percentuale dell'utilizzo degli spazi finanziari che è pari all'84,7%.

Province e Comuni – Stato di attuazione ex dd.ll. 35 e 102 del 2013

milioni di euro

| | Risorse stanziare | Risorse rese disponibili agli enti debitori | Pagamenti effettuati ai creditori |
|--|-------------------|---|-----------------------------------|
| I Tranche (anticipazioni di liquidità) | 1.800 | 1.611 | 1.519 |
| II Tranche | 1.611 | 1.584 | 1.224 |
| Sub-totale (I e II Tranche) | 3.411 | 3.195 | 2.743 |
| I Tranche (concessione spazi finanziari) | 5.000 | 5.000 | 4.234 |
| Totale (I e II Tranche) | 8.411 | 8.195 | 6.977 |
| Percentuale risorse stanziare | | 97,4 | 85,1 |

Fonte: MEF (dati aggiornati al 28 marzo 2014)

I.3 La nuova ottica di revisione e razionalizzazione della spesa

Come è noto la cosiddetta "spending review" (d'ora in poi S.R.), è un'operazione complessivamente volta a riallocare la spesa, per renderla più efficace ed efficiente, ovvero non solo più contenuta negli esborsi quanto, soprattutto, più razionale, e quindi adeguatamente selettiva e più competitiva. La riallocazione della spesa richiede una ragguardevole base informativa sull'efficacia ed efficienza dei programmi d'intervento, che, a sua volta presuppone lo svolgimento di una serie indagini preliminari, innanzi tutto di stampo finanziario ed economico. È infatti dall'approfondita conoscenza di tali ed altri aspetti che può partire una riduzione e razionalizzazione della spesa che, oltre che valida, sia anche praticabile. Su tale revisione globale deve appuntarsi un correlato controllo che s'incentri essenzialmente, sulla valutazione dei profili dell'efficacia (intesa quale grado di raggiungimento degli obiettivi), dell'efficienza (quale rapporto tra prodotti e valore delle risorse impiegate) e dell'economicità (come scelta dei mezzi meno onerosi per il conseguimento degli obiettivi programmati).

Esistono, innanzi tutto, risparmi strategici, consistenti in un ridimensionamento della quantità e qualità dei servizi forniti, che si realizzano con una riduzione dei trasferimenti alla collettività, ma dovrebbero esistere, soprattutto, risparmi di efficienza, che si ottengono tramite una riorganizzazione dei processi produttivi di beni e servizi che permetta una riduzione dei costi, mantenendo inalterate le prestazioni.

Il problema non è recente come potrebbe sembrare, ma risale agli inizi della crisi economica, allorché la drammaticità della situazione impose l'adozione di scelte più risolutive. L'operazione è stata, infatti, avviata in via sperimentale nel 2007, tanto che il primo programma di analisi e valutazione della spesa è divenuto tema ricorrente con la legge

²⁷ 2.697 milioni di euro pagati dai Comuni e 46 milioni di euro pagati dalle Province.

finanziaria per il 2008 (legge n. 244 del 2007), che ne ha disposto la prosecuzione e l'aggiornamento, con riferimento alle missioni e ai programmi in cui si articola il bilancio dello Stato. I meccanismi di controllo quantitativo e qualitativo della spesa pubblica sono stati, in seguito, potenziati dalla nuova legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196/2009), che ha previsto l'istituzionalizzazione del processo di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali, attraverso la costituzione di apposite strutture specializzate e, per quanto ci riguarda, ne ha configurato la graduale estensione alle altre amministrazioni pubbliche.

In quegli anni erano bastati, anche se non esaustivamente, a ottenere una prima riduzione della spesa l'inasprimento delle misure previste dal patto di stabilità interno, la ripetuta riduzione dei trasferimenti destinati agli enti territoriali, l'introduzione di meccanismi di gestione degli squilibri, quali i piani di rientro per gli enti locali e la sanità e l'inserimento di limiti e tetti a talune tipologie di spesa ritenute particolarmente esposte alle crescite incontrollate (es. riduzione dei compensi ad organi di rappresentanza, di governo, di amministrazione e di controllo, limiti alle spese degli organi collegiali, compressione delle spese per studi, consulenze, convegni ecc.). Con questo si vuole evidenziare, come si dirà meglio in seguito, che gli interventi di governo, ancorché parzialmente adeguati alla situazione, hanno sortito degli effetti ragguardevoli di cui la diversa ottica, sottesa alla S.R., deve ragionevolmente, tenere conto. Gli effetti cumulati dell'inasprimento del patto nel settore enti locali hanno fatto registrare, a conclusione dell'esercizio 2012, un risparmio di 16 mld., mentre la riduzione dei trasferimenti ha comportato un risparmio di 15 mld. Si consideri che la spesa complessiva degli enti territoriali, in quell'ultimo triennio e al netto degli Interessi, si è contratta sia in termini di spesa corrente (-6% circa) che in conto capitale (-30% circa), riduzione quest'ultima i cui numeri ragguardevoli inibiscono la crescita. In seno alla spesa corrente la flessione ha riguardato gli oneri per il personale e, nel 2012, anche l'acquisto di beni e servizi (-2% circa). Purtroppo tali voci sono state più che compensate dalla crescita della spesa corrente degli organismi partecipati.

Da un'elaborazione di dati SIOPE sugli enti territoriali è risultato che, nel 2012, i pagamenti per le spese degli organi istituzionali si sono ridotti di circa 1,5 mld. rispetto al 2010. Gli importi per studi, consulenze, relazioni pubbliche, missioni, formazione e gestione del parco auto cifrano, sempre nel 2012, una spesa di poco superiore a 1,5 mld., in flessione del 34% rispetto al 2009, anno in cui si spendevano 2,3 mld. In Comuni e Province il contenimento è stato, però, più limitato.

Nel 2012, la spesa primaria delle amministrazioni locali si era ridotta di ben 35 mld., migliorando le previsioni tendenziali del Documento di economia e finanza risalente al 2008. In specie, la spesa corrente risultava inferiore di 18,2 mld., mentre quella in conto capitale si

riduceva di 16,9 mld. Dunque, al di là e anche contro le previsioni, i dati finanziari attestano che i meccanismi tradizionali di contenimento e taglio della spesa, anche se in presenza di una conclamata e preoccupante riduzione della crescita, hanno permesso di migliorare il contributo degli enti territoriali al disavanzo complessivo della P.A.

La S.R., come strumento di realizzazione di un risparmio strutturale, valorizza la dimensione partecipativa all'azione di risanamento perché questa parte dal basso, cioè dagli enti che la devono attuare per cui è più calibrata nelle dimensioni e più coerente al sistema di riferimento nella scelta qualitativa degli interventi. Essa consiste, infatti, in un complesso d'interventi selettivi di risanamento, per recuperare efficienza, economicità, trasparenza e qualità della spesa destinata ai servizi, alla quale sarebbe strumentale sia la riformulazione dei programmi che la riorganizzazione degli apparati che, a loro volta, dovrebbero impegnarsi alla semplificazione dei procedimenti. Non si tratterebbe solo di eliminare gli sprechi e di riordinare il ciclo di produzione di beni e servizi, ma anche di semplificarne l'accesso agli utenti e di ridefinire i confini dell'intervento pubblico.

La S.R. "ideale" ha, in effetti, l'obiettivo principale di cercare e adottare misure di risparmio selettivo e di contrasto agli sprechi, fondate su una valutazione di sistema della spesa pubblica, che ne individui sia le priorità che i meccanismi di controllo. La stessa dovrebbe mirare al miglior utilizzo delle risorse, ancorché in seno ad una programmazione adeguata e con effetti palesi sull'organizzazione delle strutture amministrative, in modo da ridurre selettivamente gli esborsi e andando anche a ridimensionare l'abnorme livello di Intermediazione del bilancio pubblico.

Sul fronte concreto, e quindi della S.R. "storica", la cultura dell'ottimizzazione della spesa si è tradotta in norme, e cioè nel d.l. 7 maggio 2012, n. 52, convertito dalla l. 6 luglio 2012 n. 94 (c.d. S.R. n. 1), nel d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla l. 7 agosto 2012, n. 135 (c.d. S.R. n. 2) e, recentissimamente, nel d.l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito dalla l. 23 giugno 2014, n. 89, anch'esso individuato con lo stesso appellativo. Non va dimenticato il d.l. 21 giugno 2013, n. 69 convertito dalla l. 9 agosto 2013, n. 98 che, perseguendo l'obiettivo del rilancio della spesa, inserisce anche disposizioni per la sua revisione.

Con i citati provvedimenti d'urgenza e con i DEF emanati dal 2012 al 2014 si è cercato di mettere a punto una strategia di politica economica di medio termine, volta soprattutto a ridurre il complesso della spesa corrente, favorendo sia un'allocazione più efficiente delle risorse, che una maggiore qualità della stessa nei settori chiave, superando sia la logica dei 'tagli lineari' alle dotazioni di bilancio, che il tradizionale riferimento alla "spesa storica". Il d.l. n. 95/2012 rappresenta il momento normativo maggiormente dedicato a quest'obiettivo, tanto che reca un ampio numero di interventi di contenimento e razionalizzazione degli oneri a carico della finanza pubblica. A distanza di meno di due anni,

lo spirito informatore e buona parte dei temi e dei principi informativi del d.l. n. 95/2012 si rinviengono in diverse disposizioni di riduzione di spesa del d.l. n. 66/2014.

Le principali misure del d.l. n. 95/2012 concernono il miglioramento dell'efficienza della spesa per l'acquisto di beni e servizi, il ridimensionamento degli organici di alcune categorie del pubblico impiego, la più conveniente gestione associata delle funzioni locali, a mezzo di unioni o convenzioni, il miglior utilizzo del patrimonio pubblico, gli interventi in materia di società partecipate, le riduzioni (consistenti in "tagli") delle dotazioni alle spese delle amministrazioni centrali e territoriali, il riordino del numero delle Province e, da ultimo, le norme per il contenimento nel comparto sanitario e della spesa farmaceutica²⁸.

Sotto il profilo finanziario esso doveva reperire risorse per circa 4,5 miliardi nel 2012, 10,8 nel 2013 e 11,5 nel 2014, derivanti in massima parte da diminuzioni di spesa. Si stabiliva anche che con la legge di stabilità per il 2013, si sarebbero indicate le misure di attuazione del programma di razionalizzazione della spesa e le disposizioni di eliminazione o riduzione dei regimi di esenzione, esclusione e favore fiscale, prevedendo che le maggiori entrate derivanti dai menzionati risparmi, assieme a quelli ottenuti grazie al riordino di enti ed organismi statali, avrebbero permesso di evitare l'aumento dell'IVA, decorrente altrimenti dal 1° luglio 2013. Contestualmente ai tagli alle Amministrazioni centrali e alle dotazioni dei fondi collegati alla relative spese, erano contemplate le consuete riduzioni di trasferimenti agli enti territoriali²⁹.

²⁸ Il provvedimento conteneva altresì disposizioni in tema di valorizzazione e dismissione del patrimonio pubblico, nonché di rafforzamento degli assetti patrimoniali delle imprese del settore bancario.

²⁹ Il d.l. n. 95/2012 *alias spending review 2*, contiene una serie di disposizioni di contenimento della spesa pubblica corrente, il cui principale, ma non unico obiettivo era liberare a regime svariati miliardi di euro da destinare alla riduzione della pressione fiscale. Anche gli enti locali, come le Amministrazioni centrali, relativamente alle categorie merceologiche di energia elettrica, gas, carburanti in rete e carburanti extra-rete, combustibili per riscaldamento, telefonia fissa e telefonia mobile, sono tenuti ad approvvigionarsi attraverso le convenzioni o gli accordi quadro messi a disposizione da CONSIP S.p.A. e dalle centrali di committenza regionali di riferimento (costituite ai sensi dell'art. 1, co. 455, della l. 27 dicembre 2006, n. 296), ovvero ad esperire proprie autonome procedure nel rispetto della normativa vigente, utilizzando i sistemi telematici di negoziazione messi a disposizione dai soggetti indicati. È fatta salva la possibilità di procedere ad affidamenti, nelle indicate categorie merceologiche, anche al di fuori delle predette modalità, ma a condizione che gli stessi conseguano ad approvvigionamenti da altre centrali di committenza o a procedure di evidenza pubblica, e prevedano corrispettivi inferiori a quelli indicati nelle convenzioni e accordi quadro messi a disposizione da CONSIP S.p.A. e dalle centrali di committenza regionali. In tali casi i contratti devono comunque essere sottoposti a condizione risolutiva, con possibilità per il contraente di adeguamento ai predetti corrispettivi nel caso di intervenuta disponibilità di convenzioni CONSIP e delle centrali di committenza regionali, che prevedano condizioni economiche di maggior vantaggio. La mancata osservanza di queste disposizioni genera nullità dell'atto e rileva ai fini della responsabilità disciplinare e per danno erariale. Passando al Mercato elettronico della P.A. (c.d. Me.PA), l'art. 1 co. 450 della l. n. 296/2006 distingue il regime normativo delle "amministrazioni statali centrali e periferiche" rispetto a quello delle "altre amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1 d.lgs. 165/2001. Gli enti locali, ai fini dell'affidamento di appalti pubblici di importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario, debbono obbligatoriamente ricorrere al mercato elettronico. Cionondimeno, l'obbligo di ricorso al c.d. Me.PA non è assoluto, essendo espressamente prevista la facoltà di scelta tra le diverse tipologie di mercato elettronico richiamate dall'art. 328 del d.p.r. 207/2010 e segnatamente, tra il mercato elettronico realizzato dalla medesima stazione appaltante e quello realizzato dalle centrali di committenza di riferimento, di cui all'art. 33 del Codice dei contratti. Emerge, dunque, un evidente favore del legislatore per modalità di acquisto effettuate mediante sistemi c.d. di *e-procurement*, siccome suscettibili di assicurare all'amministrazione la possibilità di entrare in contatto con una più ampia platea di fornitori; ma, soprattutto, emerge l'esigenza di garantire la tracciabilità dell'intera procedura di acquisto ed una maggiore trasparenza della stessa, attesa l'automaticità del meccanismo di aggiudicazione con conseguente riduzione dei margini di discrezionalità dell'affidamento. L'intera disciplina, predeterminando le caratteristiche del contraente e dell'oggetto, riserva all'amministrazione scelte che, se da un lato si aggirano in una

Ciò che si è realizzato con l'applicazione della c.d. S.R. n. 2 non è stato a livello delle attese, perché non vi è stata la riduzione della spesa per consumi intermedi, che pure era stata la voce di risparmio oggetto dei maggiori interventi, proprio perché ritenuta una tradizionale fonte di sprechi. Del resto, ancora nel 2012, nei Comuni vi era stato un aumento

sfera più ristretta, dall'altra dovrebbero essere più chiare e sicure sotto il profilo della convenienza. Il Legislatore ha poi ritagliato una disciplina specifica per gli acquisti sotto soglia comunitaria dal carattere particolarmente stringente che, in difetto di espresse previsioni, non ammetta deroghe e/o eccezioni, anche in relazione alle dimensioni demografiche dell'ente. In questa prospettiva, l'unica ipotesi in cui possano ritenersi consentite procedure autonome è quella in cui il bene e/o servizio non possa essere acquisito secondo le modalità sin qui descritte, ovvero, pur essendo disponibile, si dimostri, per mancanza di qualità essenziali, inadoneo rispetto alle necessità dell'amministrazione procedente. Tale specifica evenienza dovrà essere prudentemente valutata e dovrà trovare compiuta evidenza nella motivazione della determinazione a contrattare, i cui contenuti, per l'effetto, si arricchiscono. In difetto di siffatta rigorosa verifica l'avvenuta acquisizione di beni e servizi, secondo modalità diverse da quelle previste dal novellato art. 1 comma 450, da parte di Comuni di qualsivoglia dimensione demografica, nella ricorrenza dei presupposti per il ricorso al Me.PA, inficerà il contratto stipulato ai sensi del disposto di cui all'art. 1 comma 1 della L. 135/2012, comportando le connesse responsabilità. Infatti, il Me.PA, è da ritenere ascrivibile al *genus* degli strumenti di acquisto messi a disposizione da CONSIP S.p.A. Per quanto riguarda il risparmio derivante dai provvedimenti intesi a fronteggiare l'esubero di personale degli enti locali (art. 2 d.l. n. 95/2012), si era stabilito un concetto virtuoso: il Ministero avrebbe dovuto comunicare un parametro "standard" del numero di dipendenti dell'ente locale, tenendo conto di una serie di criteri, tra cui il principale era la popolazione residente. Se un ente avesse avuto un numero di dipendenti superiore del 20% a tale parametro, sarebbe scattato il divieto di ulteriori assunzioni; con una dotazione superiore del 40%, invece, sarebbero scattati anche per gli enti locali le misure di esubero valse per l'amministrazione statale e coincidenti con uno "scivolo" pensionistico e procedure di mobilità volontaria o obbligatoria, oltre a una disciplina transitoria in materia di valutazione dei dipendenti pubblici e attribuzione del trattamento accessorio collegato alla performance individuale. Alle norme non hanno fatto seguito i decreti attuativi. La S.R. razionalizzava, inoltre, il patrimonio pubblico, rimodulava gli affitti passivi della pubblica amministrazione, interveniva drasticamente sulle Province, anche se poi "approfittava dell'occasione" per imporre un ennesimo e massiccio taglio ai trasferimenti agli enti locali. Nella realtà, però, l'articolazione dei tagli agli enti locali per l'esercizio 2013 fu successivamente sospesa e le procedure per la dismissione e valorizzazione del patrimonio pubblico statale hanno cominciato ad essere applicate con estrema lentezza. Per i contratti di locazione passiva delle pubbliche amministrazioni si è disposta la riduzione, a decorrere dal 2015, del 15% del canone e la sospensione per il triennio 2012-2014 degli adeguamenti Istat. È stato introdotto, inoltre, un parametro di riferimento per gli spazi ad uso ufficio e addetti, cui le pubbliche amministrazioni devono adeguarsi. La riduzione delle locazioni passive dovrebbe favorire l'utilizzo da parte delle amministrazioni pubbliche di immobili di Regioni ed enti locali a titolo gratuito, in condizione di reciprocità. Per le società controllate direttamente o indirettamente da Amministrazioni pubbliche che erogano servizi quasi esclusivamente a favore delle Amministrazioni pubbliche se ne prevede lo scioglimento, o in alternativa, l'alienazione. Si riducono i membri dei consigli di amministrazione delle società pubbliche (massimo 3 o 5 membri) e si dispone che i compensi degli amministratori investiti di particolari cariche delle società non quotate, direttamente e indirettamente controllate dalle pubbliche amministrazioni, nonché i trattamenti economici annui onnicomprensivi dei dipendenti di tali società, non possano essere superiori al trattamento economico del Primo Presidente della Corte di Cassazione. Altre norme del decreto dispongono il riordino o la soppressione di enti, agenzie, organismi e società. Per gli enti territoriali, in specie, si ridetermina il concorso delle Regioni e delle Province autonome alla riduzione della spesa e si rivedono, conseguentemente, gli obiettivi del patto di stabilità. Si dispone, inoltre, una riduzione dei fondi sperimentali di riequilibrio, ovvero dei fondi perequativi, dei Comuni e delle Province, nonché dei trasferimenti erariali spettanti agli enti locali delle Regioni Siciliana e Sardegna. Alle Regioni a statuto ordinario e alle Regioni Siciliana e Sardegna veniva attribuito, per l'anno 2012, un contributo per complessivi 800 milioni di euro, permettendo loro di farne uso per consentire agli enti locali del proprio territorio di rimodulare gli obiettivi del patto di stabilità. Si consente alle Regioni sottoposte al piano di stabilizzazione finanziaria, di anticipare al 2013 la possibilità di aumentare l'addizionale IRPEF. Quanto alle Province il decreto ne dispone un generale riordino, attraverso un articolato procedimento condiviso con le comunità locali e la ridefinizione delle loro funzioni, prevedendo, tra l'altro, il conferimento di ulteriori funzioni, oltre a quelle di coordinamento, già stabilite dalla disciplina vigente. È confermata invece la disciplina delle Città metropolitane, che sono istituite tassativamente entro il 1° gennaio 2014 nei territori delle 10 Province, che sono contestualmente soppresse: Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria. In tema di riduzione dei costi della politica, l'art. 19 del d.l. n. 95/2012 promuove progressivi risparmi di spesa di personale, che dovrebbero scaturire dalla gestione associata di funzioni da parte di Comuni di piccole dimensioni. La norma obbliga alla costituzione di un'Unione o alla stipula di una convenzione almeno triennale i Comuni fino a 5.000 abitanti, affinché esercitino in forma associata le funzioni fondamentali. L'Unione subentra ai componenti ed è assoggettata, dal 2014, al patto di stabilità. La riforma interviene sia sull'art.32 del TUEL che disciplinava le Unioni su base volontaria e senza limiti di soglia demografica e sull'art.16 del d.l. n. 138/2011, trasformando in facoltative le unioni c.d. "speciali" di Comuni sotto i mille abitanti che, in un primo momento, erano state previste come obbligatorie. Le intere operazioni finalizzate all'associazionismo tra enti hanno come scopo la riduzione delle spese di personale che, intanto si può realizzare in quanto si è proceduto alla costituzione di organi, uffici e sedi comuni.

della crescita per consumi intermedi pari al 5,8%, con incrementi maggiori registrati per gli oneri e le utenze, soprattutto nei Comuni di piccole dimensioni. Il successo dei tagli ai trasferimenti che sono "mirati" e sicuri e l'insuccesso dei risparmi per l'acquisto di beni e servizi, dimostrano come sussista, al di là dell'intervento normativo, la necessità di un mutato atteggiamento operativo nei confronti della dilatazione della spesa pubblica.

Più esattamente, ma anche più semplicemente, andrebbe detto che, se è vero che in determinate occasioni i tagli lineari "funzionano" e non vanno abbandonati, è anche vero che l'impostazione della S.R., intesa come ottimizzazione della spesa, va mantenuta e opportunamente migliorata. Una S.R. efficace presuppone un'analisi minuziosa che vada a scandagliare ad una ad una ciascuna voce di bilancio, in contemporanea e in parallelo ad una continua e tenace azione di *benchmarking*. È noto che i costi andrebbero comparati e, conseguentemente, minimizzati a fronte del miglior servizio possibile, e ciò soprattutto in costanza di un efficientamento dell'apparato interno. Alla S.R. serve, infatti, l'esercizio concomitante di un controllo interno di gestione, perché si avvale di un costante monitoraggio dei costi, grazie al quale risulta sicuramente possibile entrare nei meccanismi di formazione della spesa. La S.R. deve analizzare, infine, con attenzione e rigore la dinamica e le cause degli sprechi, in modo che le rilevazioni eseguite su campioni, anche eventualmente modesti, possano essere "esportate" su scala più vasta.

Gli insuccessi registrati hanno, peraltro, permesso di comprendere come il difficile problema di riallocare la spesa in bilanci rigidi chieda, a monte, di conoscere bene l'efficacia e l'efficienza dei programmi di spesa esistenti. In altri termini l'integrazione delle procedure di revisione va fatta in origine, al momento della preparazione del bilancio, che da tempo si ritiene debba superare il criterio incrementale.

L'attesa di novità, peraltro ritenute indefettibili e improcrastinabili da parte del governo in carica, è confluita nella nomina del Commissario straordinario alla revisione della spesa, che è avvenuta in forza dell'art. 49 bis del d.l. n. 69/2013 che ha espressamente abrogato i primi articoli del d.l. n. 52/2012 o S.R. n. 1 (artt.1, 1bis, 2, 3, 4, 5 e 6), rinnovando lo status e i compiti dell'organo appositamente deputato a tali scopi. Il comma 5 ha, in particolare, disposto che l'alta carica possa disporre direttamente ispezioni e verifiche, utilizzando sia i servizi ispettivi della Ragioneria generale che la Guardia di finanza. L'interpretazione delle nuove norme ha indotto a ritenere, in questo con un avviso non contrastante della Corte costituzionale, che sia da intendere abrogato in via interpretativa anche il comma 2 dell'articolo 6 del d.l. 10 ottobre 2012, n.174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, che prevedeva che il Commissario straordinario e la Ragioneria generale concordassero dei "modelli di accertamento", da utilizzare per le rilevazioni sulla spesa, previa approvazione da parte della Sezione delle autonomie della Corte dei conti, che

ne avrebbe utilizzato gli esiti, arricchendo così i propri controlli. Ne consegue che, al momento, l'attività di controllo della Corte dei conti sulla S.R. degli enti territoriali ha come presupposto, per l'avvio delle necessarie rilevazioni dei propri organi regionali sugli enti controllati l'approvazione delle metodologie di cui al comma 3 dell'art. 6 del medesimo d.l. n. 174/2012. Dette metodologie altro non sono che linee guida, che si pongono nel solco di un'esperienza e una tradizione largamente maturate in seno alla Sezione delle autonomie della Corte dei conti, visto che ne indirizzano e ne informano tutta l'attività.

A livello più generale, la nuova disciplina ha previsto che l'organo straordinario, incaricato di razionalizzare la spesa formuli "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", che reca un'indicazione di massima degli obiettivi d'intervento su cui intraprendere l'azione. L'incaricazione dell'attuale Commissario straordinario, con un incarico di durata triennale, ha ricondotto il dibattito sul piano degli obiettivi di risparmio, per cui i singoli interventi sono 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 indicano, per il 2015, una fase di preparazione della revisione dei programmi di spesa e dei relativi indicatori di efficacia. Nel 2016 dovrebbe, invece, essere avviata un'attività sulla formazione dei programmi e sull'applicazione dei relativi indicatori, in modo da far "decollare" la revisione vera e propria, secondo metodologie appositamente messe in campo. Nei due anni è previsto anche che sia effettuato il monitoraggio delle riforme proposte.

Come è evidente, non si intende agire nell'immediato, ma impostare la S.R. quale modo di procedere e di scegliere, perché sia destinato ad essere, in un secondo momento, "istituzionalizzato". Questo vuol dire che essa dovrà essere parte integrante della preparazione del bilancio degli enti locali e che dovrà tenere necessariamente presente, nonché anche mantenere nel tempo, un livello di efficienza della spesa che si rivolga alle priorità economiche, grazie alle preventive valutazioni di efficacia, svolte sulla base delle indagini del Commissario straordinario. Si è ritenuto che il lavoro di quest'ultimo dovesse procedere attraverso un ampio censimento delle voci di spesa, cercando in qualche modo di "ripensare" strutture, procedure e obiettivi delle amministrazioni, attraverso valutazioni emergenti dall'applicazione degli indicatori, il ricorso ai quali rimane imprescindibile. Se si

pensa che la nota legge n. 196/2009 o "codice dei contratti" aveva previsto che le decisioni sui programmi di spesa da mantenere, sopprimere o modificare dipendono dai giudizi che scaturiscono dagli indicatori di performance, si capisce come gli indicatori stessi siano, ancora una volta, il naturale riferimento del lavoro svolto in questa sede, sui "temi caldi" della razionalizzazione della spesa.

È chiaro che i programmi di spesa, con i relativi indicatori di efficacia, dovrebbero essere uno degli elementi trainanti della futura revisione della spesa.

Un salto di qualità della S.R. potrebbe, dunque, essere quello di dotare le amministrazioni di capacità e mezzi di analisi finanziaria e calcolo economico, onde revisionare non solo il quantum della spesa, ma anche le sue regole, secondo l'indicazione di costi e benefici. Di questo tipo di rilevazione dell'efficacia della spesa si farà cenno più avanti, a proposito dei compiti di controllo che la Corte dei conti riveste nelle verifiche sugli enti locali.

La più recente fonte normativa in tema di S.R., ovvero il citato d.l. n. 66/2014, è, come accennato, un provvedimento che ricalca nelle aree d'intervento essenziali la c.d. S.R. n. 2, di cui conferma l'impostazione. Tale decreto d'urgenza definisce, all'art. 8, co. 4, gli importanti obiettivi che gli enti locali devono conseguire attraverso risparmi di spesa, ripartiti in 360 milioni per i Comuni e in 340 milioni per le Province e Città metropolitane, correlati prevalentemente agli interventi di risparmio sugli acquisti di beni e servizi, sulle autovetture e sugli incarichi di consulenza. Ad essi va ad aggiungersi una riduzione aggiuntiva di 100 milioni per i costi della politica di Province e Città metropolitane (art. 19, co. 1).

La tematica del contenimento delle spese è affrontata in chiave più strutturale, cercando di indurre gli enti coinvolti a scegliere strumenti e procedure di acquisto tendenzialmente più efficaci. Rispetto ai contratti in essere, all'entrata in vigore del decreto, le amministrazioni sono autorizzate a rinegoziarne il contenuto, operando una riduzione del 5% degli importi di acquisto di beni o servizi, per tutta la durata dei medesimi (art. 8, co. 8 lett. a).

Per porre ordine nella moltitudine istituzionale delle autorità committenti, è stato istituito, nell'ambito dell'anagrafe unica delle stazioni appaltanti gestita dall'AVCP, l'elenco dei "soggetti aggregatori", di cui fanno parte CONSIP S.p.A. e una centrale di committenza per ogni Regione, nonché altri soggetti aggregatori che possiedano i requisiti definiti con un d.p.c.m. di successiva emanazione.

L'art. 9, co. 4 sostituisce il co. 3 bis, dell'art. 33 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, prevedendo che i Comuni non capoluogo di Provincia procedano all'acquisizione di lavori, beni e servizi nell'ambito delle Unioni di comuni, ove esistenti, o costituendo un apposito accordo consortile tra i Comuni medesimi e avvalendosi dei competenti uffici, o ricorrendo ad

un soggetto aggregatore o alle Province, ovvero che, in alternativa, gli stessi enti possano effettuare i propri acquisti, attraverso gli strumenti elettronici gestiti da CONSIP S.p.A. o da altro soggetto aggregatore di riferimento. In alternativa è, peraltro, stabilita la possibilità a favore delle Regioni di stipulare convenzioni con CONSIP S.p.A., mediante le quali quest'ultima svolge attività di centrale di committenza per tutti gli enti che rientrano nel proprio territorio (art. 9, co 5).

Per l'art. 9, co. 7 i contratti stipulati in violazione del prezzo massimo di riferimento sono nulli. La programmazione contrattuale e i prezzi massimi di riferimento, questi ultimi determinati dalle stazioni appaltanti che abbiano effettuato i maggiori volumi d'acquisto, sono entrambi aspetti importanti delle scelte contrattuali che, per quanto migliorabili, non possono non dirsi in sintonia con lo spirito e i principi di S.R.

Per quanto concerne la S.R. propriamente detta, c'è da porre particolare attenzione all'art. 23, in cui si dispone che il Commissario straordinario predisponga un programma di razionalizzazione delle aziende speciali, delle istituzioni e delle società direttamente o indirettamente controllate dalle amministrazioni locali, per individuare concrete misure volte ad ottimizzarne l'attività e renderne più efficiente la gestione. L'articolo prevede che il Commissario assuma direttamente compiti speciali, finalizzati a liquidare, fondere o incorporare aziende speciali, istituzioni e società, con correlativo trasferimento di compiti, servizi, rami d'azienda e personale. Il programma, ambizioso e radicale nell'impostazione, non cancella l'obbligo per gli enti locali di dismettere le partecipazioni non essenziali. Come accennato, questa parte del provvedimento può realmente dirsi di S.R., non solo perché mette capo ad un organo *ad hoc*, ma anche perché configura una completa attività di ricognizione di tutte le partecipazioni societarie, al fine di cedere a terzi quelle non strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali. Se è vero che la maggioranza degli sprechi si annida nelle società partecipate è indubbio che l'intento descritto sembra andare nella giusta direzione. Il programma sarà reso operativo con l'emanazione della legge di stabilità, tenendo conto delle sue implicazioni sul patto di stabilità.

Il successivo articolo reca disposizioni per contenere la spesa per la manutenzione degli immobili e per le locazioni passive, anticipando, tra l'altro, di sei mesi la riduzione del 15% dei canoni in corso, che avrebbero dovuto essere automaticamente decurtati dal 2015 (art. 24, co. 4, lett. a).

Come accennato, per i Comuni, il beneficio atteso dalla riduzione delle spese per l'acquisto di beni e servizi è pari a 360 milioni per il 2014 (poi 540 milioni per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017), con una ripartizione tra i diversi enti legata alla spesa media del triennio precedente, in corrispondenza a taluni codici SIOPE, elencati in allegato al

provvedimento. Non è introdotto un obbligo di versamento, bensì una riduzione del relativo fondo di solidarietà che, negli effetti, è rilevante ai fini del patto di stabilità interno. Il beneficio auspicato corrisponde all'impatto atteso dai diversi interventi di razionalizzazione delle spese, cui sono legati i criteri di distribuzione.

Parimenti avviene per le Province e Città metropolitane, le cui riduzioni legate ai consumi intermedi sono pari a 340 milioni per il 2014 (poi 510 milioni per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017), con un taglio anch'esso distribuito proporzionalmente alla spesa media sostenuta, in relazione a taluni codici SIOPE³⁰. I benefici attesi per la mutata gestione delle autovetture ammontano a 1,6 milioni di euro per il 2014 (2,4 milioni di euro per ciascuno degli esercizi 2015 e 2017), da distribuire in funzione del loro numero, mentre gli analoghi benefici per le spese per incarichi di studio, ricerca, consulenza e collaborazione sono pari per il 2014 a 14 milioni (21 milioni per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017)³¹.

Oltre alla parte relativa alla centralizzazione degli acquisti per i Comuni non capoluogo, il provvedimento contempla il rifinanziamento del fondo per i debiti scaduti della P.A.(art. 32) con, in particolare, uno stanziamento di 2 miliardi per il pagamento dei debiti verso le società partecipate e la messa a disposizione di un fondo di 6 miliardi per assicurare liquidità ai pagamenti.

Dall'esame complessivo del d.l. n. 66/2014 emerge che, rispetto agli enti locali, i tagli dipendono dall'entità della spesa media sostenuta in precedenza, per cui colpiscono in proporzione alla maggiore entità delle spese di funzionamento, alla mancata preferenza accordata a CONSIP negli acquisti e ai tempi di pagamento dei fornitori registrati nel corso del 2013. Per verificare tempi e modi di tali ottemperanze, il Ministero dell'Interno ha emanato la recentissima circolare n. 9/2014, che fissa i criteri di cassa per la certificazione, documentata dai mandati di pagamento emessi nel 2013, degli acquisti effettuati tramite CONSIP, MEPA o altri mercati elettronici gestiti da centrali di committenza regionali. La certificazione richiesta ai Comuni, circa gli eventuali ritardi nei pagamenti, serve a ripartire

³⁰ Per il riconoscimento di tali benefici, peraltro, sono previsti alcuni adempimenti a carico degli Enti locali, assistiti da specifiche sanzioni. Questi ultimi, infatti, sono chiamati a trasmettere al ministero dell'Interno, entro il 31 maggio 2014 ed entro il 28 febbraio, per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017, una certificazione sottoscritta dal rappresentante legale, dal responsabile del servizio finanziario e dall'organo di revisione attestante il tempo medio dei pagamenti dell'anno precedente, nonché il valore degli acquisti di beni e servizi sostenuti nell'anno precedente, con separata evidenza del ricorso alla CONSIP e alle centrali di committenza. Per le riduzioni legate alle spese per autovetture, pari a 0,7 milioni e a 1 milione per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017 la riduzione è operata in proporzione al numero di autovetture di ciascuna Provincia o Città metropolitana comunicato annualmente al ministero dell'Interno dalla Funzione Pubblica. Per le riduzioni legate alle spese per incarico di studio, ricerca, consulenza e collaborazione, pari a 3,8 milioni per il 2014 e a 5,7 milioni per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017 sono rapportate alla spesa comunicata ancora dal Ministero dell'Interno dal dipartimento della Funzione Pubblica.

³¹ Per superare la rigidità dei tagli proporzionali sono stati introdotti alcuni correttivi, destinati a premiare gli enti che hanno registrato tempi di pagamenti non superiori a 90 giorni e che hanno fatto ricorso alla centralizzazione degli acquisti, cui si contrappone una penalizzazione per gli altri enti. Da una parte si stabilisce che gli importi e i criteri possono essere modificati per ciascuna Provincia e Città metropolitana, a invarianza complessiva, dalla Conferenza Stato-Città e Autonomie locali entro il 15 giugno per l'anno 2014 ed entro il 31 gennaio per gli anni successivi. Dall'altra parte, si prevede la possibilità, per i singoli enti, di rimodulare o adottare misure alternative di contenimento della spesa corrente, per conseguire comunque risparmi non inferiori.

sui singoli enti, già dal 2014, il menzionato taglio complessivo di 360 milioni del fondo di solidarietà.

Anche la circolare chiarisce che il d.l. n. 66/2014 "funziona per cassa". Le voci di spesa devono essere elencate in apposita tabella e il calcolo è riferito ai pagamenti di competenza più i residui, registrati in base a 45 codici SIOPE, riportati nella tabella annessa all'art. 47 del decreto legge.

Da quanto illustrato si vede chiaramente che il legislatore, nonostante un'architettura normativa certamente più strutturata e qualche spunto di grande interesse, ha operato una S.R. che se non è basata sui tagli lineari, neanche può dirsi vicina a quella "ideale", visto che ha praticato tagli proporzionati all'entità del risparmio di spesa non realizzato. Si pensa che il provvedimento incontrerà non pochi limiti nella fase dell'attuazione concreta, e non si può non rilevare come, rispetto al d.l. n. 95/2012, siano state lasciate da parte, almeno per ora, altre voci di risparmio quali quelle ottenute con la progressiva riduzione degli organici e con la gestione associata delle funzioni.

La S.R. della fase più recente si è, forse correttamente, concentrata sui consumi intermedi e sugli incarichi esterni, voci già ampiamente affrontate nel 2012, quando si era avuto un impatto applicativo insoddisfacente, nonostante la convinzione di aver aggredito le principali voci di spreco.

Un'ultima e importante novità da considerare ai fini della S.R. sono i nuovi compiti dell'Autorità per la vigilanza dei contratti pubblici che, a partire dal 1° ottobre 2014, attraverso la banca dati nazionale dei contratti pubblici, fornirà alle amministrazioni un'elaborazione dei prezzi di riferimento alle condizioni di maggiore efficienza di beni e di servizi, tra quelli di maggiore impatto in termini di costo a carico della pubblica amministrazione. Questa indicazione non è meramente informativa: i prezzi di riferimento devono, infatti, essere utilizzati per la programmazione dell'attività contrattuale e costituiscono il prezzo massimo di aggiudicazione, in tutti i casi in cui non è presente una convenzione in ambito nazionale o regionale. Gli eventuali contratti stipulati in violazione di tale prezzo massimo sono da considerarsi nulli. La stessa Autorità è, inoltre, chiamata a pubblicare sul proprio sito web i prezzi unitari corrisposti dalle pubbliche amministrazioni per gli acquisti di beni e servizi³².

Il provvedimento d'urgenza non fa menzione espressa della Corte dei conti, anche se poi il comma 13 dell'art.47, che sintetizza l'ammontare definitivo degli importi con cui

³² L'Autorità per la vigilanza dei contratti pubblici, in più, è specificamente investita di alcuni compiti di controllo sulle attività finalizzate all'acquisizione di beni e servizi e può avvalersi di altri soggetti. Essa è destinataria di alcune informazioni sull'attività contrattuale da parte delle amministrazioni aggiudicatrici, che devono provvedervi entro 30 settembre 2014. Tali elementi, riguardano, in particolare, da un lato i dati relativi ai contratti non conclusi attraverso centrali di committenza di importo pari o superiore alla soglia comunitaria, rientranti nelle prestazioni individuate in un decreto da emanare e, dall'altra parte, i dati afferenti i contratti stipulati in seguito a procedura aperta o ristretta, nel caso in cui sia stata presentata una sola offerta valida.

Province, Città metropolitane e Comuni concorrono alla riduzione della spesa dal 2014 al 2016, dispone che è assegnato agli organi di controllo di regolarità amministrativa e contabile il compito di verificare l'attuazione delle misure di contenimento, dandone atto nella relazione da trasmettere ai sensi del co. 166, dell'art. 1 della l. 23 dicembre 2005, n. 266. Visto che la norma fa riferimento alle note relazioni da trasmettere alla Corte dei conti sui bilanci preventivi e consuntivi di cui al nominato comma 166, è chiaro che, ancora una volta, il legislatore ha voluto che anche gli esiti del peculiare controllo interno di regolarità di cui al d.l. n. 174/2012 confluiscono nei tradizionali report, conformati sulla base delle linee guida emanate dalla Corte dei conti e poi inviati al medesimo organo di controllo. Criterio e strumento queste di monitoraggio e verifica delle misure d'intervento previste dalla legge cui ispirare le metodologie di cui fa menzione il co. 3, dell'art. 6 del d.l. n. 174/2013, più sopra ricordate.

Il d.l. n. 174/2012 ha previsto una verifica mirata ai provvedimenti di S.R., così come contenuta al richiamato co. 3 dell'art. 6 dello stesso decreto legge attraverso l'elaborazione di apposite metodologie, incentrata sull'attuazione delle misure dirette alla razionalizzazione della spesa degli enti territoriali, affidando poi alle Sezioni regionali il compito di effettuare le rilevazioni e, in presenza di criticità, di assegnare alle Amministrazioni un termine per l'adozione delle misure correttive. I commi da 1 a 3 dell'art. 6 del d.l. n. 174/2012 sono tra le tante disposizioni impugnate davanti alla Corte Costituzionale che, con la sentenza n. 39/2014, ha, tra l'altro, deciso che l'intero articolo è applicabile anche alle Regioni, comprese quelle ad autonomia speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano. Più in particolare, la sentenza, ha ritenuto legittime le disposizioni che "si limitano a disciplinare l'analisi della spesa pubblica degli enti locali ai sensi dell'art. 14, co. 1, lett. d) della l. 196/2009, in presenza degli "indicatori" di squilibrio finanziario, stabilendo che venga fornita comunicazione dei dati al Commissario per la revisione della spesa, alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti competente per territorio e alla Sezione delle autonomie, al fine di consentire l'elaborazione e una più proficua applicazione delle metodologie necessarie per lo svolgimento dei controlli e per la verifica dell'attuazione delle misure dirette alla razionalizzazione della spesa pubblica degli enti territoriali". La Consulta ha, inoltre, evidenziato che i commi censurati non prevedono misure repressive o sanzionatorie sugli enti territoriali, mentre, al contrario, rimettono agli enti controllati l'assunzione di misure correttive, conseguenti alle eventuali criticità riscontrate dalle Sezioni locali della Corte dei conti, le cui attribuzioni rimangono nell'alveo generale dei controlli di natura collaborativa.

Quanto alle disposizioni contenute nel più volte citato co. 3 dell'art. 6, che codifica la funzione della Sezione delle autonomie di indirizzare l'attività di verifica delle proprie Sezioni territoriali, un'ipotesi di lavoro è quella orientata a monitorare e assoggettare a revisione tutti

I costi e fabbisogni standard degli enti locali, individuando, in base ai dati e ai metodi disponibili, quelli da classificare come "critici" (ovvero caratterizzati da sprechi considerevoli), anche per sollecitare la promozione del miglioramento dei comportamenti di gestione, attraverso la tradizionale segnalazione delle misure correttive.

Si tratta di un nuovo compito che richiede un complesso lavoro preparatorio dei fattori parametrici necessari a misurare il livello di aderenza alle prescrizioni di revisione e razionalizzazione della spesa e valutare i risultati; un lavoro che si fonda su una metodologia di analisi che si allontana significativamente dai tradizionali schemi cui si conformano le analisi sui dati finanziari ai quali si ispira la funzione di controllo e monitoraggio della Corte. In tale prospettiva si sta muovendo la Sezione delle autonomie.

I.3.1 Considerazioni conclusive

La cosiddetta "spending review" è un'operazione complessivamente volta a riallocare la spesa, per renderla più efficace ed efficiente, ovvero non solo più contenuta negli esborsi quanto, soprattutto, più razionale, e quindi adeguatamente selettiva e più competitiva.

L'operazione è stata avviata in via sperimentale nel 2007 e da allora al 2012 erano bastati a ottenere una prima riduzione della spesa l'inasprimento delle misure previste dal patto di stabilità interno, la ripetuta riduzione dei trasferimenti destinati agli enti territoriali, l'introduzione di meccanismi di gestione degli squilibri, quali i piani di rientro per gli enti locali e la sanità e l'inserimento di limiti e tetti a talune tipologie di spesa, ritenute particolarmente esposte alle crescite incontrollate (es. riduzione dei compensi agli organi di governo e compressione delle spese per studi e consulenze). Gli interventi di governo per il settore degli enti locali hanno fatto registrare, a conclusione dell'esercizio 2012, un risparmio di 16 mld., mentre la riduzione dei trasferimenti ha comportato un risparmio di 15 mld.

La più recente fonte normativa in tema di S.R., ovvero il citato d.l. n. 66/2014 definisce gli importanti obiettivi che gli enti locali devono conseguire attraverso risparmi di spesa, ripartiti in 360 milioni per i Comuni e in 340 milioni per le Province e Città metropolitane, correlati prevalentemente agli interventi di risparmio sugli acquisti di beni e servizi, sulle autovetture e sugli incarichi di consulenza.

Nonostante i numerosi e recenti interventi normativi più mirati nella selezione degli obiettivi di risparmio (l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla l. 7 agosto 2012, n. 135; d.l. 21 giugno 2013, n.69 convertito dalla l. 9 agosto 2013, n. 98 e nel d.l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito dalla l. 23 giugno 2014, n. 89) resta l'esigenza ineludibile che una S.R. efficace muova da un'analisi minuziosa che vada a scandagliare ad una ad una ciascuna voce di bilancio, in contemporanea e in parallelo ad una continua e tenace azione di *benchmarking*, tenuto conto che i costi andrebbero comparati e, conseguentemente, minimizzati a fronte del