

La *spending review* e il riordino della Pubblica Amministrazione nazionale *

di Claudio Franchini

SOMMARIO: 1. Crisi della finanza pubblica e interventi di *Spending Review*. - 2. L'evoluzione della disciplina per la revisione della spesa pubblica. - 3. I principali provvedimenti del Governo Monti. - 4. Le misure di razionalizzazione dell'organizzazione centrale e periferica dello Stato. - 5. Le misure di dismissione di partecipazioni societarie dello Stato. - 6. I provvedimenti successivi e l'azione del Governo Renzi.

1. Negli ultimi anni, l'esigenza di un'analisi rigorosa dei meccanismi che influiscono sull'andamento della spesa pubblica e la necessità di definire interventi mirati al contenimento e alla sua progressiva riqualificazione sono state più volte oggetto di attenzione da parte del legislatore. Considerato che per perseguire l'obiettivo del pareggio del bilancio e quello della diminuzione del debito senza rinunciare allo sviluppo occorrono ingenti risorse finanziarie, il problema principale è stato quello di reperire i mezzi necessari senza fare ulteriore ricorso al mercato finanziario, nel rispetto degli impegni assunti con il Patto di bilancio europeo (Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'unione economica e monetaria, più conosciuto come "*Fiscal Compact*", approvato il [2 marzo 2012](#) da 25 dei 27 Stati membri dell'[Unione europea](#) ed entrato in vigore il [1 gennaio 2013](#)).

In proposito, sono state proposte due soluzioni, che si contrappongono. La prima prevedeva l'aumento del prelievo fiscale: La seconda, invece, ipotizzava la riduzione dell'intervento pubblico. Ambedue, però, non sono risultate realizzabili, in considerazione, rispettivamente, del livello della tassazione esistente e dei rischi sociali connessi a una diminuzione dei servizi e delle tutele previsti a favore dei più deboli.

* Testo dell'intervento al Corso monografico su "Trasformazione e razionalizzazione della pubblica amministrazione nelle recenti manovre finanziarie. Dalla *Spending Review* alle leggi per la crescita e la stabilità del Paese", organizzato dalla Scuola di specializzazione in studi sull'amministrazione pubblica – Spisa (Bologna, 17 maggio 2013), con aggiornamento al 2015. Questo saggio è destinato alla pubblicazione negli *Scritti in memoria di Piero Alberto Capotosti*.

Per questo, è emersa una terza soluzione, che si è concretizzata in una azione di riduzione della spesa preordinata all'eliminazione degli sprechi e al riorientamento delle risorse verso gli obiettivi considerati primari: appunto la *Spending Review*, introdotta in principio dal Governo Prodi nel 2007, riproposta dal Governo Monti nel 2011 e continuata dal Governo Renzi, attualmente in carica.

Si tratta, evidentemente, di un tema molto complesso perché ha un rilievo non solo tecnico, ma anche politico e sociale. In questa prospettiva, peraltro, esso risulta strettamente collegato a quello, ben più generale, del ruolo dello Stato nella crisi finanziaria e può costituire l'occasione per l'avvio di un più profondo rinnovamento della pubblica amministrazione e dei suoi meccanismi di gestione.

2. Va preliminarmente ricordato come il programma di analisi e di valutazione della spesa sia stato avviato in via sperimentale con la legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007) e sia divenuto permanente con la legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008), che ne ha disposto la prosecuzione e l'aggiornamento con riferimento alle missioni e ai programmi nei quali si articola il bilancio dello Stato, assegnandone la realizzazione alla Ragioneria generale dello Stato.

In seguito, i meccanismi di controllo quantitativo e qualitativo della spesa pubblica sono stati ricondotti a sistema e potenziati dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196, nuova legge di contabilità e finanza pubblica, che ha previsto l'istituzionalizzazione del processo di analisi e di valutazione della spesa delle amministrazioni centrali dello Stato e la sua graduale estensione alle altre amministrazioni pubbliche. In particolare, la nuova disciplina ha sancito l'avvio di una collaborazione tra la Ragioneria generale dello Stato e le amministrazioni centrali, attraverso l'opera di appositi Nuclei di analisi e valutazione della spesa, finalizzata a garantire il supporto per la verifica dei risultati programmatici rispetto agli obiettivi di finanza pubblica relativi all'indebitamento netto, al saldo di cassa e al debito delle amministrazioni pubbliche, nonché ad assicurare il supporto per il monitoraggio dell'efficacia delle misure rivolte al loro conseguimento e di quelle disposte per incrementare il livello di efficienza delle amministrazioni.

Le attività svolte dai Nuclei di analisi – che si sono insediati alla fine del primo semestre del 2011 – sono funzionali, da un lato, alla verifica sull'articolazione dei programmi che compongono

le missioni e sulla coerenza delle norme autorizzatorie delle spese rispetto al contenuto dei programmi stessi, con la possibilità di proporre, attraverso apposito provvedimento legislativo, l'accorpamento e la razionalizzazione delle leggi di finanziamento per renderne più semplice e trasparente il collegamento con il relativo programma; dall'altro, alla formulazione delle proposte di rimodulazione delle risorse finanziarie tra i diversi programmi di spesa, nonché alla predisposizione del rapporto allegato al Rendiconto generale del bilancio dello Stato sui risultati e la realizzazione degli obiettivi indicati nel bilancio di previsione.

In attuazione di una specifica delega prevista nella legge di contabilità, poi, è stato adottato il d.lgs. 30 giugno 2011, n. 123, contenente la riforma dei controlli interni di regolarità amministrativa e contabile, con il quale sono state dettate specifiche norme per il potenziamento e la graduale estensione a tutte le amministrazioni pubbliche dell'attività di analisi e di valutazione della spesa. Tale decreto ha posto in risalto la funzione strategica di quest'ultima attività, qualificata come l'attività sistematica di analisi della programmazione e della gestione delle risorse finanziarie e dei risultati conseguiti dai programmi di spesa, finalizzata al miglioramento del grado di efficienza e di efficacia della spesa pubblica anche in relazione al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica. Essa è stata attuata – anche grazie al ricorso a metodologie provenienti dall'analisi economica e statistica – attraverso l'elaborazione e l'affinamento di metodologie per la definizione dei fabbisogni di spesa, per la verifica e il monitoraggio dell'efficacia delle misure volte al miglioramento della capacità di controllo della stessa, in termini di quantità e di qualità, nonché la formulazione di proposte dirette a migliorare il rapporto costo-efficacia dell'azione amministrativa.

A partire dall'estate del 2011, alla normativa in tema di analisi e di revisione della spesa contenuta nella legge di contabilità e nel d.lgs. n. 123/2011 si sono affiancati specifici interventi legislativi, che oltre ad ampliarne l'ambito di operatività, hanno definito modalità applicative di carattere speciale rispetto alla disciplina generale, facendo in particolare leva sulla diffusione del metodo dei fabbisogni e dei costi *standard*, sancito sul piano normativo, con riferimento agli enti territoriali, dalla legge delega 5 maggio 2009, n. 49, di attuazione del federalismo fiscale.

Più specificamente, un primo insieme di misure è stato precisato dal d.l. 6 luglio 2011, n. 98, con il quale è stato disposto, a decorrere dall'anno 2012, l'avvio di un ciclo di *Spending Review* mirato alla definizione dei fabbisogni *standard* dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali dello Stato. In questa prospettiva, l'attività di analisi e di revisione della spesa è stata finalizzata a individuare, tra l'altro, le eventuali criticità nella produzione e nella erogazione dei

servizi pubblici, le possibili duplicazioni di strutture e le strategie di miglioramento dei risultati ottenibili con le risorse disponibili. Per le amministrazioni periferiche dello Stato, invece, si è stabilita la proposizione di specifiche metodologie per quantificarne i relativi fabbisogni, anche ai fini della allocazione delle risorse nell'ambito della loro complessiva dotazione.

In base a quanto disposto dal d.l. n. 98/2011, a partire dal 2013, le amministrazioni centrali dello Stato sono state chiamate a definire le misure dirette a realizzare il superamento della spesa storica e la graduale convergenza verso gli obiettivi di fabbisogno, da inserire nella legge di stabilità oppure in apposito disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica.

Subito dopo, è intervenuto il d.l. 13 agosto 2011, n. 138, che ha riproposto, seppur con qualche modifica, alcune norme contenute nel precedente decreto-legge n. 98/2011, attribuendo al Ministro dell'economia e delle finanze il compito di presentare al Parlamento un programma per la riorganizzazione della spesa pubblica e alla Ragioneria generale dello Stato quello di predisporre un ciclo di *Spending Review* mirata alla definizione dei costi *standard* dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali dello Stato.

Un ulteriore provvedimento, il d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, ha introdotto un controllo parlamentare sul grado di convergenza della spesa statale ai fabbisogni *standard* dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, da rendicontare annualmente alle Camere dal Governo.

3. Il nuovo ciclo di *Spending Review* è stato realizzato con il Governo Monti. Nel corso di soli sette mesi, nel periodo che va dal dicembre 2011 al luglio 2012, sono stati adottati tre decreti legge e alcuni provvedimenti di natura regolamentare e amministrativa volti al contenimento della spesa pubblica.

Inizialmente, con il d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito con modificazioni nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), c.d. decreto "salva Italia", sono state introdotte misure nei settori dell'organizzazione amministrativa, del personale delle pubbliche amministrazioni e dei procedimenti di spesa.

In particolare, in primo luogo, si è provveduto a disporre la soppressione dell'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua, dell'Agenzia per la sicurezza nucleare, dell'Agenzia nazionale di regolamentazione del settore postale, dell'Istituto nazionale di

previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (Inpdap) e dell'Ente nazionale di previdenza e di assistenza per i lavoratori dello spettacolo e dello sport professionistico (Enpals), da una parte, e a ridurre a tre il numero dei componenti delle autorità indipendenti, con l'eccezione dell'Autorità per le garanzie delle comunicazioni (da otto a cinque) e della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali (da nove a cinque), dall'altra. In secondo luogo, è stato imposto un limite massimo per gli emolumenti o le retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con le pubbliche amministrazioni statali, fissandolo al livello del trattamento economico del Primo presidente della Corte di cassazione (d.P.C.m. 23 marzo 2012). In terzo luogo, si è stabilito che, per l'acquisizione di beni e servizi per importi superiori alla soglia di rilievo comunitario, le pubbliche amministrazioni centrali inserite nel conto economico consolidato possano avvalersi di Consip s.p.a., nella sua qualità di centrale di committenza.

In seguito, il Presidente del Consiglio, "in considerazione della primaria esigenza di rispettare gli obiettivi di finanza pubblica", ha diramato una Circolare a tutte le strutture che dipendono dal Ministero dell'economia e delle finanze, allo scopo di "assicurare l'economicità e l'efficienza nell'azione amministrativa" e, più specificamente, di "evitare spese non indispensabili o non ricollegabili in modo diretto e immediato ai fini pubblici assegnati alle singole strutture amministrative, astenendosi dall'effettuare spese di rappresentanza, ed evitando di organizzare convegni, o altri eventi non strettamente indispensabili". Tale circolare ha dimostrato che l'obiettivo del contenimento della spesa pubblica previsto dal d.l. n. 201/2011, con i relativi meccanismi di realizzazione, non poteva comunque essere perseguito senza la necessaria collaborazione degli uffici amministrativi.

Poco tempo dopo il Governo ha approvato il Rapporto sulla *Spending Review* presentato dal Ministro per i rapporti con il Parlamento e il programma di Governo, intitolato "Elementi per una revisione della spesa pubblica". Il Rapporto ha analizzato le voci di spesa delle pubbliche amministrazioni, con la finalità di evitare inefficienze, e si è soffermato su cinque anomalie di sistema: la struttura della spesa pubblica italiana; il costo della produzione dei servizi pubblici nei settori della scuola, della sanità, della difesa, della giustizia e della sicurezza, che non viene accompagnato da un adeguato livello di qualità; l'aumento delle spesa dovuto alle diffuse carenze nell'organizzazione del lavoro all'interno delle amministrazioni, nelle politiche retributive e nelle attività di acquisto dei beni necessari per la produzione; l'evoluzione della spesa e la sua

governance; le relazioni centro-periferia, per cui gli enti locali esercitano le stesse funzioni, a prescindere dalle dimensioni e dalle caratteristiche territoriali.

Alla approvazione del Rapporto ha fatto seguito l'emanazione della direttiva del Presidente del Consiglio del 3 maggio 2012, recante le linee da seguire da parte dei ministeri per contenere le spese di gestione, e del d.l. 9 maggio 2012, n. 52 (convertito con modificazioni nella legge 7 luglio 2012, n. 94), contenente "misure urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica" (c.d. *Spending Review 1*).

Con questi nuovi provvedimenti sono state delineate misure di varia natura.

Con riferimento alla direttiva, è stato definito l'oggetto dell'attività di revisione della spesa per le amministrazioni pubbliche, stabilendo i seguenti obiettivi: revisione dei programmi di spesa e dei trasferimenti, previa verifica dell'attualità e dell'efficacia, ed eliminazione delle spese non indispensabili e comunque non strettamente correlate alle missioni istituzionali; ridimensionamento delle strutture dirigenziali esistenti, anche in conseguenza della riduzione dei programmi di spesa; razionalizzazione delle attività e dei servizi offerti sul territorio e all'estero, finalizzata all'abbattimento dei costi e alla migliore distribuzione del personale, pure attraverso concentrazioni dell'offerta e dei relativi uffici; riduzione, anche mediante accorpamento, degli enti strumentali e vigilati e delle società pubbliche; riduzione in termini monetari della spesa per acquisto di beni e servizi anche mediante l'individuazione di responsabili unici della programmazione della spesa, nonché attraverso una più adeguata utilizzazione delle procedure espletate dalle centrali di acquisto e una più efficiente gestione delle scorte; ricognizione degli immobili in uso; riduzione della spesa per locazioni, assicurando il controllo di gestione dei contratti; definizione di precise connessioni tra superficie occupata e numero degli occupanti; ottimizzazione dell'utilizzo degli immobili di proprietà pubblica anche attraverso compattamenti di uffici e amministrazioni; restituzione all'Agenzia del demanio degli immobili di proprietà pubblica eccedenti i fabbisogni; estensione alle società *in house* dei vincoli vigenti in materia di consulenza; eliminazione, salvi i casi eccezionali riferibili per esempio a rapporti con Autorità estere, di spese di rappresentanza e spese per convegni; proposizione di impugnazioni avverso sentenze di primo grado che riconoscano miglioramenti economici progressioni di carriera per dipendenti pubblici, onde evitare che le stesse passino in giudicato.

Quanto al decreto, innanzitutto, è stato istituito un Comitato interministeriale per la revisione della spesa pubblica (presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri e composto dal

Ministro per il programma di Governo, da quello per la pubblica amministrazione e la semplificazione e da quello dell'economia e delle finanze, nonché dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio), con il compito di coordinare l'azione governativa e le politiche volte all'analisi e al riordino della spesa pubblica. Poi, è stata sancita la nomina di un Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi, al quale è stata affidata la definizione del livello di spesa delle amministrazioni pubbliche per voci di costo. Infine, sono state introdotte alcune norme contenenti tagli alla spesa pubblica del settore pubblico, con esclusione della Presidenza della Repubblica, del Senato, della Camera e della Corte costituzionale: tra queste hanno assunto particolare rilievo, per un verso, quelle che, nelle procedure di acquisto, hanno imposto l'applicazione di parametri prezzo-qualità migliori di quelli eventualmente individuati nei bandi di gara della Consip s.p.a. per beni e servizi comparabili ovvero il rispetto di tali parametri in ipotesi di utilizzazione di una centrale di committenza; per l'altro, quelle che hanno prescritto l'adozione di misure finalizzate al contenimento dei consumi di energia e a un suo uso più efficiente.

Per coinvolgere maggiormente i cittadini nell'elaborazione delle strategie preordinate alla riduzione della spesa pubblica, poi, insieme alle iniziative di natura normativa si è avviata anche una consultazione pubblica sulla *Spending Review*, che si è conclusa il 29 maggio 2012.

Inoltre, in data 15 giugno 2012 il Presidente del Consiglio dei ministri ha emanato una direttiva che ha ridotto, rispettivamente, del 20 e del 10 per cento l'organico dei dirigenti e del personale della Presidenza del Consiglio. Alla direttiva ha fatto seguito il d.P.C.m. 21 giugno 2012, che ne ha riordinato e razionalizzato le strutture generali.

Successivamente, è stato adottato il d.l. 27 giugno 2012, n. 87, che ha introdotto nuove specifiche disposizioni in materia di conti pubblici. Le previsioni contenute nel decreto hanno riguardato la dismissione del patrimonio pubblico (stabilendo il diritto di opzione per l'acquisto da parte della Cassa depositi e prestiti delle partecipazioni azionarie detenute dallo Stato in Fintecna s.p.a., Sace s.p.a. e Simest s.p.a.), la razionalizzazione di uffici pubblici (sancendo la soppressione dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato previo accorpamento nell'Agenzia delle dogane, dell'Agenzia del territorio previa riconduzione all'Agenzia delle entrate e dell'Assi, già Unire, previa ripartizione tra Ministero delle politiche agricole e forestali e Agenzia delle dogane) e la riduzione del personale (avendo riferimento al Ministero dell'economia e delle finanze e alle agenzie fiscali).

Un ulteriore intervento in via d'urgenza è stato operato con il d.l. 7 luglio 2012, n. 95 (convertito con modificazioni nella legge 7 agosto 2012, n. 135), che si è rivelato il principale provvedimento emanato dal Governo Monti in materia di contenimento della spesa pubblica (c.d. *Spending Review 2*).

In sintesi, questo decreto ha riguardato otto diversi ambiti di spesa. Il primo è stato quello del settore delle assicurazioni, con la soppressione dell'Istituto di vigilanza sulle assicurazioni private (Isvap) e la costituzione, presso la Banca d'Italia, dell'Istituto per la vigilanza delle assicurazioni (Ivass). Il secondo è stato quello degli acquisti di beni e servizi da parte dei ministeri, con la riduzione delle spese di acquisto realizzata anche tramite l'obbligo di approvvigionamento, a pena di nullità dei relativi contratti, attraverso Consip s.p.a. ovvero altre centrali di acquisto che abbiano ottenuto condizioni più favorevoli. Il terzo è stato quello delle regioni e degli enti locali, con la progressiva riduzione delle risorse disponibili. Il quarto è stato quello delle province, con il loro riordino da realizzarsi in accordo con le autonomie locali (in luogo dell'originaria soppressione, prevista nel testo originario). Il quinto è stato quello dei farmaci, con una serie di prescrizioni in materia di somministrazione e di vendita di farmaci a carico del Servizio sanitario nazionale. Il sesto è stato quello dei ministeri, con tagli di spesa e riduzione di personale. Il settimo è stato quello della razionalizzazione degli uffici pubblici, con l'accorpamento dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato all'Agenzia delle dogane e dell'Agenzia del territorio all'Agenzia delle entrate. L'ottavo è stato quello delle società pubbliche, con l'obbligo di scioglimento per le società a totale partecipazione pubblica che nel corso del 2011 abbiano ottenuto oltre il 90 per cento del proprio fatturato da prestazione di servizi a favore di pubbliche amministrazioni, con la limitazione del numero dei componenti dei consigli di amministrazione e con il completamento della cessione delle partecipazioni azionarie del Ministero del tesoro in Fintecna s.p.a., Sace s.p.a. e Simest s.p.a.

In definitiva, al fine di ridurre le uscite correnti, nell'arco di pochi mesi, il Governo Monti ha fatto ricorso a provvedimenti di varia natura (normativa e amministrativa), di differente ambito di intervento (nazionale e locale) e di diverso contenuto (avendo riferimento alla riduzione delle spese per il personale e per la gestione, alla razionalizzazione dell'organizzazione, alla soppressione di enti pubblici, alla dismissione di partecipazioni e alla diminuzione dei trasferimenti agli enti locali).

4. Tracciato il quadro dei principali provvedimenti del Governo Monti è possibile esaminare specificamente le misure di razionalizzazione dell'organizzazione centrale e periferica dello Stato. In proposito, le disposizioni contenute nel d.l. n. 95/2012 possono essere ricondotte a quattro diversi ambiti.

Innanzitutto, vi sono state prescrizioni dirette a ridurre il personale e le strutture delle amministrazioni centrali dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, delle agenzie, degli enti pubblici non economici, degli enti di ricerca e degli enti di cui all'art. 70, comma 4, del d.lgs. n. 165/2001. A carico di queste amministrazioni è stato posto l'obbligo di ridimensionare l'assetto organizzativo esistente, operando tagli in misura non inferiore al 20 e al 10 per cento per il personale, rispettivamente, dirigenziale e non dirigenziale. Al fine di assicurare la massima efficacia alle decisioni assunte, è stato previsto il divieto di nuove assunzioni a qualsiasi titolo e con qualsiasi forma in caso di mancata osservanza di tale previsione. La norma, inoltre, ha disciplinato l'eventuale soprannumerarietà del personale, regolamentando procedimenti di pensionamento, mobilità e di rapporto *part-time*.

Con il d.l. n. 95/2012 si è ribadito l'indirizzo già affermato dal legislatore in anni precedenti (si ricordi, in proposito, che soltanto dal 2008 vi erano stati ben tre provvedimenti: l'art. 74 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, l'art. 2, comma 8 bis, del d.l. 30 dicembre 2009, n. 194, e l'art. 1 del d.l. 13 agosto 2011, n. 138) e se ne sono confermate allo stesso tempo le modalità di realizzazione, consistenti in un taglio "lineare" realizzato mediante la riduzione *top down* degli organici. Da questo punto di vista un simile tipo di intervento potrebbe suscitare non poche perplessità, considerato che, in via generale, l'art. 6, comma 1, del d.lgs n. 165/2001, stabilendo che l'organizzazione e la disciplina degli uffici, nonché la consistenza e le variazioni organiche devono essere determinate previa verifica degli effettivi fabbisogni, sancisce l'opposto metodo *bottom up*, in applicazione del principio della necessità di una analisi funzionale dei fabbisogni ai fini della determinazione delle esigenze di personale. Tuttavia, al momento dell'adozione del decreto, esso è apparso l'unico idoneo ad assicurare una riduzione della spesa relativa al personale pubblico in tempi compatibili con l'emergenza della crisi economica, anche in considerazione della circostanza – invero suffragata dai dati in materia – che gli organici delle pubbliche amministrazioni risultano sovrabbondanti rispetto alle reali necessità.

Comunque, va rilevato che, al fine di limitarne al massimo gli effetti negativi, sono stati definiti alcuni correttivi al metodo "lineare". Si pensi, ad esempio, a quelle previsioni che, per un

verso, hanno imposto l'onere di realizzare insieme alla riduzione degli uffici e del personale anche un riordino strutturale e, per l'altro, hanno attribuito alla Presidenza del Consiglio dei ministri, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, il potere di decisione in materia (diversamente dal passato, quando la determinazione della riduzione di personale era rimessa alle singole amministrazioni, con la conseguenza che si verificavano resistenze e ritardi) o anche all'introduzione di meccanismi di compensazione, in base ai quali, in applicazione di un principio di flessibilità, è stata consentita una riduzione del personale in misura inferiore a quella prevista nel caso in cui fosse possibile operare una compensazione con un'altra amministrazione che la avesse realizzata in misura superiore.

Inoltre, si è intervenuti sull'organizzazione periferica dello Stato introducendo, per garantire un maggior coordinamento tra gli uffici ai fini del contenimento della spesa, il principio dell'esercizio unitario dei servizi e delle funzioni logistiche e strumentali. Il tentativo è stato quello di rimodulare un apparato rimasto sostanzialmente disomogeneo dopo gli interventi riformatori degli anni precedenti conseguenti alle trasformazioni costituzionali: interventi che – come è noto – sono sostanzialmente falliti a seguito sia della modifica dell'art. 11 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, operata dal d.lgs. 21 gennaio 2004, n. 29 (tale articolo ha stabilito che le prefetture assumano la denominazione di prefetture-uffici territoriali del Governo e che, ferme restando le proprie funzioni, assicurino "l'esercizio coordinato dell'attività amministrativa degli uffici periferici dello Stato", garantendone la leale collaborazione con gli enti locali: dunque, le prefetture-uffici territoriali del Governo sono state concepite come organi con funzioni di coordinamento e non più di amministrazione attiva), sia delle scelte che di fatto sono state operate con riferimento alle strutture periferiche dei ministeri e che si sono rivelate in controtendenza rispetto all'idea di ridurre l'organizzazione.

Ancora, sono state introdotte misure di contenimento di alcune voci di spesa relativamente alle autovetture di servizio, ai buoni pasto, alla monetizzazione delle ferie, alle consulenze e ai servizi a pagamento delle retribuzioni. Tali misure hanno avuto un ambito di applicazione piuttosto ampio, in quanto hanno riguardato tutte le amministrazioni inserite nel conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni individuate dall'Istat e le autorità indipendenti.

Infine, si è disposto il riordino e la soppressione di diciotto enti e società, muovendo dalla considerazione che non sempre il ricorso a modelli di natura pubblicistica si è rivelato positivo, in quanto la creazione di soggetti formalmente privati ma sostanzialmente pubblici, da un lato, ha

comportato un ampliamento degli apparati amministrativi e, dall'altro, non è stata vista favorevolmente dalla giurisprudenza del Giudice europeo in considerazione dei rischi anticoncorrenziali che può determinare. Nel caso di specie, diversamente da quanto è accaduto nel recente passato e da ultimo con il d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133), quando si è intervenuti in modo indiscriminato attraverso tagli trasversali basati su criteri di tipo quantitativo, sono stati individuati in modo puntuale i soggetti interessati e si è dettata una disciplina precisa delle modalità di intervento.

Queste disposizioni si caratterizzano sotto diversi profili: hanno riguardato solo alcuni settori, quali quelli delle politiche agricole (ad esempio, l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura), delle attività culturali (ad esempio, la Arcus s.p.a.) e del credito (ad esempio, l'Ente nazionale per il microcredito); hanno sancito l'utilizzazione di strumenti di semplificazione e di accelerazione delle procedure, attraverso decreti di natura non regolamentare e proposte del Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti e servizi; si sono occupate specificamente delle strutture pubbliche di formazione e dell'Istituto per la vigilanza delle assicurazioni; hanno disposto il trasferimento alle amministrazioni competenti delle attività svolte dagli organi collegiali che operavano presso uffici pubblici a decorrere dalla data della loro scadenza.

Va rilevato che l'efficacia del tentativo di riordino e di soppressione di enti e società previsto con il d.l. n. 95/2012 sul piano dei risparmi di spesa appare non chiara in quanto nella Relazione tecnica non sono stati riportati dati ed elementi sufficienti per documentare l'assenza di nuovi e maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Inoltre, in alcuni casi ci si sarebbe potuti aspettare un maggior coraggio nelle scelte operate dal legislatore (ad esempio, la disciplina del riordino delle strutture pubbliche di formazione è stata rimessa a successivi regolamenti governativi e la riorganizzazione del settore delle assicurazioni e del risparmio previdenziale è stata solo parziale, in quanto, in sede di conversione del decreto, la norma sulla costituzione di un unico organismo con contestuale soppressione dell'Isvap e della Covip è stata modificata consentendo il mantenimento in vita di quest'ultima).

5. Quanto alle misure di dismissione di partecipazioni societarie dello Stato, disposte in origine dal d.l. n. 87/2012, si è definito il procedimento in ipotesi di esercizio del diritto di opzione da parte della Cassa depositi e prestiti per l'acquisizione delle partecipazioni azionarie di Fintecna s.p.a., Sace s.p.a. e Simest s.p.a. detenute dal Ministero dell'economia e delle finanze.

Tale procedimento è stato articolato in tre fasi. Nella prima la Cassa depositi e prestiti esercita il diritto di opzione sulla base di una autonoma determinazione che deve tener conto sia della situazione economico-finanziaria e industriale delle società in questione, sia di quella della stessa Cassa, in relazione al proprio ruolo, alla propria consistenza patrimoniale e alla esigenza di garanzia del risparmio postale, sia di quella del mercato di riferimento (previa autorizzazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato). Nella seconda si perfeziona il trasferimento delle azioni, previo pagamento di un corrispettivo provvisorio sulla base di un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze che, però, deve essere ritenuto congruo dalla Cassa depositi e prestiti, a garanzia dell'autonomia dell'acquirente. Nella terza si procede alla determinazione della valutazione definitiva e al conguaglio.

Questo intervento si inquadra nel più ampio processo di mutamento e di innovazione che ha riguardato la Cassa depositi e prestiti nell'ultimo decennio. In un primo momento, a partire dal 2003, vi sono state la sua trasformazione da istituzione pubblica incardinata presso il Ministero dell'economia e delle finanze, con il compito di gestire il risparmio postale ai fini del finanziamento degli investimenti delle pubbliche amministrazioni, in società per azioni, con acquisizione da parte di privati di una quota del capitale sociale, l'autorizzazione allo svolgimento di attività di mercato con provvista non garantita dallo Stato e la cessione di pacchetti azionari di importanti società pubbliche, quali Enel, Eni, Terna e Poste italiane. Successivamente, dopo il 2008, è stato ampliato il suo ambito di operatività sia attraverso l'abilitazione a finanziare non solo gli investimenti pubblici, ma anche quelli privati promossi da pubbliche amministrazioni, sia attraverso l'autorizzazione a sostenere le piccole e medie imprese e ad agevolare l'internazionalizzazione del sistema produttivo con vari strumenti finanziari, sia attraverso il coinvolgimento nel processo di valorizzazione e di vendita del patrimonio immobiliare pubblico.

In conclusione, la disciplina del procedimento di acquisizione delle partecipazioni azionarie di Fintecna s.p.a., Sace s.p.a. e Simest s.p.a. da parte della Cassa depositi e prestiti nell'ambito delle disposizioni sulla *Spending Review* ha sottolineato l'importanza dell'operazione con riferimento agli effetti sulla finanza pubblica, in relazione a quanto indicato nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza del 2012. È importante evidenziare, però, che si è trattato non di una mera operazione finanziaria, bensì di un più efficace disegno di politica industriale.

6. In seguito, dopo la previsione di ulteriori interventi definiti nelle leggi di stabilità 2013 e 2014 (leggi 24 dicembre 2012, n. 228, e 27 dicembre 2013, n. 147, le quali hanno previsto principalmente tagli di spesa nei settori del personale pubblico, degli enti locali e della sanità), il Governo Renzi ha rinvigorito l'azione in materia, soprattutto con l'adozione del d.l. 24 aprile 2014, n. 66 (convertito in legge 23 giugno 2014, n. 89), contenente "Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale" (c.d. *Spending Review* 3). Si tratta di un gruppo di importanti disposizioni finalizzate al contenimento della spesa pubblica, dirette a incidere soprattutto sulle modalità di acquisto di beni e servizi, sui pagamenti e sulle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni, che favoriscono, al contempo, una maggiore trasparenza amministrativa.

In particolare, tra l'altro, innanzitutto, viene prevista la possibilità di riduzione del 5 per cento del valore dei contratti in essere di beni e servizi, compresi quelli per i quali sia intervenuta l'aggiudicazione provvisoria, con facoltà, per l'amministrazione, di rinegoziare il contenuto degli stessi e, per il fornitore, di recedere dal contratto senza alcuna penale. In secondo luogo, le spese relative all'acquisto, al noleggio, alla manutenzione e all'utilizzo delle autovetture, compreso l'acquisto di buoni taxi, vengono assoggettate a un taglio del 30 per cento, con la sola eccezione dei contratti in corso di esecuzione di durata pluriennale. In terzo luogo, ai fini della razionalizzazione delle spese connesse alla manutenzione e alla locazione degli immobili, viene stabilito che le pubbliche amministrazioni debbano adottare un piano di ricognizione degli immobili che preveda l'utilizzo di immobili disponibili di proprietà pubblica anche attraverso forme di condivisione con altri enti, il rispetto del parametro metri quadrati per addetto e il rilascio degli immobili in locazione passiva. In quarto luogo, l'obiettivo di riduzione della spesa pubblica viene perseguito anche attraverso la promozione di acquisti centralizzati di beni e servizi da parte di soggetti aggregatori, con l'introduzione dell'elenco dei soggetti aggregatori gestito dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici (ora accorpata nell'Autorità nazionale anticorruzione). Infine, viene sancito l'obbligo per i comuni, esclusi solo i capoluogo di provincia, di effettuare gli acquisti e gli affidamenti di contratti pubblici attraverso unioni di comuni se esistenti, accordi consortili tra gli stessi comuni utilizzando i relativi uffici o quelli della Provincia, soggetti aggregatori o Consip.

Da ultimo, il Governo Renzi ha introdotto ulteriori misure di contenimento della spesa relativamente agli uffici pubblici, con tre provvedimenti distinti. Prima, con la legge di stabilità 2015 (legge 23 dicembre 2014, n. 190), che ha interessato maggiormente i settori dei ministeri, della scuola pubblica e degli enti pubblici (tra i quali l'Istat e l'Agea), oltre che degli organismi

sovranazionali (in particolare l'Onu e l'Osce, con riduzione dei finanziamenti). Poi, con il d.l. 19 giugno 2015, n. 78 (convertito con la legge 6 agosto 2015, n. 125), che ha riguardato le opere pubbliche degli enti territoriali. Infine, con la legge di stabilità 2016 (legge 28 dicembre 2015, n. 208), che ha imposto la centralizzazione degli acquisti, l'adozione di costi standard e la razionalizzazione del patrimonio pubblico, oltre a prevedere l'attuazione della riforma della pubblica amministrazione.

Sono queste le quattro coordinate su cui si fonda la "fase 3" della *Spending Review* destinata a prendere forma a partire dal 2016. Il punto di partenza restano le misure già varate, che si fondano essenzialmente su tre interventi: acquisti centralizzati con il primo ciclo di attuazione del nuovo dispositivo semplificato con sole 34 stazioni appaltanti, tagli dei finanziamenti ai ministeri e contenimento del flusso di risorse destinato alle regioni.

In definitiva, il Governo Renzi ha continuato a operare attraverso i meccanismi tradizionali: da una parte, la riduzione degli stanziamenti; da un'altra, il rafforzamento del meccanismo di centralizzazione degli acquisti, imperniato sul metodo Consip; da un'altra ancora, l'ulteriore estensione del sistema dei costi standard (su quest'ultimo punto, va segnalato che il Ministero dell'economia e delle finanze ha chiesto ai comuni di aggiornare la mappa sui flussi di spesa per rendere vincolante il sistema, sistema che è destinato a essere esteso anche alle regioni).

Va considerato, infine, che ulteriori risparmi deriveranno dall'attuazione della riforma della pubblica amministrazione prevista dalla legge delega 7 agosto 2015, n. 124, c.d. legge Madia, soprattutto per quel che riguarda la (ennesima) soppressione degli enti considerati inutili e la riorganizzazione degli uffici territoriali e delle sedi periferiche del Governo (i risparmi legati ai minori costi attesi dal riordino delle società partecipate, invece, rimarranno a disposizione dei comuni, che, come tutte le amministrazioni dello Stato, dovranno concorrere al nuovo piano di razionalizzazione degli immobili pubblici)¹.

¹ In questo intervento si è tenuto conto esplicitamente dei commenti al d.l. n. 95/2012 pubblicati in *Giornale di diritto amministrativo*, Milano, Ipsoa, 2012, n. 12, p. 1161 ss., e, in particolare, dei contributi di L. Fiorentino, *Oltre la straordinarietà*, G. Mazzantini, *La lunga strada della spending review*, C. Lacava, *Le misure di razionalizzazione: l'organizzazione centrale e periferica dello Stato*, e D. Colaccino, *La dismissione e la razionalizzazione di partecipazioni societarie dello Stato*.