



## Il programma per la spending review

Dossier n° 115 - Schede di lettura  
17 aprile 2014

### Gli obiettivi della spending review

La necessità di un'analisi puntuale dei meccanismi che incidono sull'andamento della spesa pubblica e l'esigenza di individuare interventi mirati al contenimento e alla sua progressiva riqualificazione, assumono, a partire dal 2007, un rilievo via via crescente nelle decisioni di finanza pubblica, divenendo tema fondamentale della politica finanziaria e di bilancio, reso ancor più stringente alla luce del percorso di consolidamento dei conti pubblici necessario ai fini del rispetto degli obiettivi finanziari concordati in sede europea.

A fronte delle difficoltà riscontrate nel perseguire un raffreddamento delle dinamiche della spesa pubblica, è emersa la necessità potenziare il monitoraggio dei flussi di finanza pubblica e di elaborare **nuovi strumenti**, di carattere più **strutturale** e **selettivo**, finalizzati a consentire un più penetrante **controllo anche qualitativo della spesa**.

In questo senso, le attività di analisi e revisione della spesa delineano una strategia di medio termine della politica economica, volta a **contenere il complesso della spesa pubblica**, in particolare di quella corrente, favorendo al contempo una maggiore qualità della stessa e una **allocazione più efficiente delle risorse**. Ed è in questa prospettiva che si colloca l'avvio, sin dalla XV legislatura, di un programma straordinario di analisi e valutazione della spesa, comunemente denominato, sulla base di analoghe esperienze internazionali, "**spending review**".

Tale programma – che s'innestava nella cornice di un'estesa riclassificazione in senso funzionale del bilancio dello Stato, articolato in missioni e programmi, operata in via sperimentale dal 2008 e poi messa a regime con l'articolo 21 della legge di contabilità n. 196 del 2009 - veniva fin dall'inizio configurato come uno strumento di programmazione economico-finanziaria, volto a fornire una **metodologia sistematica** per migliorare sia il processo di decisione delle priorità e di allocazione delle risorse, sia la *performance* delle amministrazioni pubbliche in termini di economicità, qualità ed efficienza dei servizi offerti ai cittadini.

Tra gli obiettivi sottesi alla spending review spesa vi è quello di **superare** sia la logica dei tagli lineari alle dotazioni di bilancio, sia il criterio della "**spesa storica**". In particolare, con il processo di revisione della spesa si intende superare il tradizionale **approccio "incrementale" nelle decisioni di bilancio**, in base al quale, storicamente, si è registrata la tendenza a concentrarsi sulle nuove iniziative di spesa, ovvero sulle risorse (aggiuntive) da destinare ai programmi di spesa già in atto piuttosto che sulle analisi di efficienza, efficacia e congruità della spesa in essere con gli obiettivi.

Attraverso tale metodo s'intende, inoltre, affiancare ai tradizionali controlli giuridici contabili, fondati su vincoli *ex ante* sulle autorizzazioni di spesa e sulla verifica *ex post* della correttezza procedurale, procedure sistematiche di valutazione dell'efficienza della spesa e dell'efficacia delle politiche, anche al fine di realizzare, in via tendenziale, il passaggio da un criterio contabilistico di spesa storica al principio, sperimentato in altri ordinamenti, del cosiddetto bilancio "a base zero" (*zero base budgeting*), principio su cui va rammentato, l'articolo 21 della recente legge di attuazione del pareggio di bilancio n. 243/2012 intende avviare un'apposita sperimentazione.

A tale finalità si aggiungono quella di agevolare il processo di contenimento della spesa, fino a quel momento imposto alle amministrazioni centrali a seguito di interventi di **riduzione lineare delle dotazioni di bilancio**, cui si è necessariamente ricorso in assenza della **praticabilità di un intervento selettivo** sulle diverse destinazioni di spesa nonché, in via generale, quella di implementare nella Pubblica Amministrazione le attività di **misurazione dei risultati** raggiunti dall'azione amministrativa e di verifica dell'efficienza dell'organizzazione amministrativa, anche mediante l'individuazione, in relazione agli obiettivi di ciascun programma di spesa, di indicatori verificabili *ex post*.

Rilievo crescente della spending review nelle politiche di bilancio

L'obiettivo del superamento del criterio della spesa storica

Necessità di interventi selettivi di riduzione di spesa

Nel corso della XVI legislatura il **processo di analisi e revisione della spesa** è stato dapprima incorporato e **reso permanente** nel sistema delle decisioni di bilancio ad opera della nuova legge di contabilità e finanza pubblica, [legge n. 196/2009](#), come si espone di seguito, **e successivamente rilanciato**, anche in ragione delle persistenti esigenze di consolidamento dei conti pubblici, **con misure specifiche** e nuove modalità operative introdotte in larga parte attraverso provvedimenti d'urgenza. Provvedimenti su cui si è intervenuti nuovamente **nella presente legislatura**, in particolare sulla figura del Commissario straordinario per la attività di razionalizzazione e revisione della spesa pubblica.

## L'evoluzione normativa della disciplina sulla revisione della spesa

Il programma di analisi e valutazione della spesa è stato **avviato in via sperimentale** dall'articolo 1, comma 480, [legge n. 296/2006](#) (**legge finanziaria 2007**), che ha disposto l'avvio di un programma straordinario pluriennale di analisi e valutazione della spesa pubblica affidato al Ministero dell'economia e finanze, volto a riesaminare in modo sistematico l'insieme dei programmi di spesa delle Amministrazioni centrali, valutandone efficacia, efficienza ed economicità di gestione. Successivamente, la **legge finanziaria per il 2008** ([legge n. 244/2007](#)), al comma 67 dell'articolo 3, ha reso permanente il predetto programma di analisi della spesa, prevedendone la prosecuzione e l'aggiornamento con riferimento alle missioni e ai programmi in cui si articola il bilancio dello Stato. Il comma 68 ha inoltre introdotto una specifica procedura parlamentare in base alla quale, **entro il 15 giugno di ciascun anno**, ogni Ministro è tenuto a trasmettere alle Camere, ai fini dell'esame da parte delle Commissioni parlamentari, una relazione ("**Relazione sullo stato della spesa, sull'efficacia nell'allocazione delle risorse e sul grado di efficienza dell'azione amministrativa**") recante elementi conoscitivi in ordine allo stato della spesa.

La Relazione annuale sull'efficienza della spesa

I meccanismi di controllo quantitativo e qualitativo della spesa pubblica sono stati in seguito sistematizzati e potenziati, come sopra segnalato, ad opera della **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 la sua graduale estensione alle altre amministrazioni pubbliche.

In particolare, la nuova disciplina contabile ([art. 39, L. n. 196/2009](#)) prevede l'avvio di una **collaborazione** del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della **Ragioneria generale** dello Stato - con le **amministrazioni centrali** dello Stato, che ha luogo nell'ambito 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 a garantire 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.

La legge di contabilità istituzionalizza il processo di revisione della spesa

La collaborazione consiste nel supporto metodologico che il Ministero dell'economia fornisce alle amministrazioni centrali per la definizione delle previsioni di spesa e dei **fabbisogni associati ai programmi**, con riferimento alla formulazione del bilancio di previsione, nonché per l'individuazione degli **indicatori di risultato** abbinati ai programmi.

Nell'ambito dei predetti nuclei di analisi - che si sono insediati alla fine del primo semestre del 2011 - viene svolta la **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. Le attività svolte dai nuclei sono altresì funzionali alla formulazione delle proposte di **rimodulazione delle risorse finanziarie tra i diversi programmi di spesa** secondo i previsti meccanismi di [flessibilità di bilancio](#) nella gestione delle dotazioni finanziarie dei Ministeri.

Sulla base dei programmi di lavoro prefissati, i **nuclei di valutazione** insediati presso ciascun Ministero **predispungono le Relazioni annuali** concernenti i Ministeri medesimi ed una sintesi delle Relazioni è riportata, in apposito allegato, nel **Documento di Economia e Finanza (DEF)** (Allegato n. 2, recante il Rapporto sullo stato di attuazione della riforma della contabilità e finanza pubblica).

Allegato n. 2, recante il Rapporto sullo stato di attuazione della riforma della contabilità e finanza pubblica

I risultati conseguiti dai nuclei di analisi e valutazione della spesa ed esposti nelle relazioni annuali sono inoltre utilizzati ai fini dell'elaborazione del [Rapporto triennale sulla spesa delle amministrazioni dello Stato](#) - documento di sintesi previsto dall'articolo 41 della [legge n. 196/2009](#) sull'attività triennale di spending review volto ad illustrare la composizione e l'evoluzione della spesa, i risultati conseguiti con le misure adottate ai fini

del suo controllo e quelli relativi al miglioramento del livello di efficienza delle amministrazioni - previsto anch'esso dalla legge di contabilità e presentato alle Camere, per la prima volta, **nell'agosto 2012** (Doc. CCXLVIII, n. 1).

Doc. CCXLVIII,  
n. 1

[Il rapporto triennale sulla spesa delle Amministrazioni dello Stato](#)

Il **Rapporto** si articola in quattro parti: la prima, nell'ambito di un'analisi della spesa pubblica nel complesso, approfondisce l'indagine sulla composizione e sull'evoluzione della spesa statale.

La seconda si concentra su alcuni dei principali settori di spesa analizzando talune sue componenti che sono, da un lato, direttamente riconducibili alla produzione statale dei servizi pubblici (personale, consumi intermedi), prendendo in considerazione anche i debiti fuori bilancio; dall'altro, di supporto al settore delle imprese (trasferimenti e incentivi alle imprese). Anche in questo caso viene esaminata l'evoluzione e la composizione della spesa e sono identificati aspetti di criticità propri di ogni settore.

La terza parte del Rapporto è dedicata ad alcuni approfondimenti specifici nell'ambito delle articolazioni periferiche delle Amministrazioni centrali dello Stato: viene effettuata una prima valutazione complessiva delle stesse e, laddove i dati disponibili lo hanno consentito, sono state proposte possibili analisi di efficienza relativa e determinazioni di fabbisogni standard collegati alla fornitura di servizi di alcune di tali amministrazioni.

La quarta e ultima parte del Rapporto è costituita da un capitolo di introduzione metodologica e da un intero volume di Appendice in cui sono contenute proposte di indicatori di risultato e di contesto, articolati secondo le Missioni e i Programmi del bilancio dello Stato, utilizzabili al fine di valutare il conseguimento degli obiettivi delle amministrazioni centrali dello Stato.

Inoltre, in attuazione di una specifica delega prevista dall'articolo 39 della legge di contabilità è stato adottato il [decreto legislativo n. 123/2011](#), il quale nel disciplinare la **ristrutturazione dei controlli interni di regolarità amministrativa e contabile** ha dettato specifiche norme per il potenziamento e la **graduale estensione a tutte le amministrazioni pubbliche** dell'attività di analisi e valutazione della spesa.

[Graduale estensione della spending review a tutte le amministrazioni pubbliche](#)

Il decreto pone in risalto la funzione strategica dell'attività di analisi e valutazione della spesa, 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 ed efficacia della spesa pubblica anche in relazione al conseguimento degli **obiettivi di finanza pubblica**. Tale attività è attuata mediante 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**. Tali attività sono realizzate avvalendosi anche di metodologie provenienti dall'analisi economica e statistica.

Una serie di **norme e di provvedimenti successivi** alla legge di contabilità - che tuttavia in **taluni casi non hanno avuto seguito** ovvero hanno avuto una sola parziale attuazione - hanno perseguito la finalità di meglio definire alcuni aspetti della spending review, indicando anche nuovi indirizzi di razionalizzazione della spesa.

Un primo insieme di misure è contenuto nel [decreto-legge n. 98 del 2011](#) (L. n. 111/2011), che ha previsto, 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 e periferiche dello Stato. In questa prospettiva l'attività di analisi e revisione della spesa - affidate al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze - viene finalizzata a individuare, tra l'altro, le eventuali criticità nella produzione ed erogazione dei servizi pubblici, le possibili duplicazioni di strutture e le strategie di miglioramento dei risultati ottenibili con le risorse disponibili.

[Ulteriori disposizioni su programmi di spending review](#)

In base a quanto disposto dal decreto, a decorrere dal **2013** i risultati dell'attività di analisi effettuata dalla Ragioneria generale debbono essere comunicati dal Ministero dell'economia alle competenti Amministrazioni centrali dello Stato, che a loro volta sono chiamate a proporre, nell'ambito di accordi triennali con il Ministero dell'economia e in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica indicati nel Documento di economia e finanza (DEF), le norme volte a realizzare il superamento della spesa storica e la graduale convergenza verso gli obiettivi di fabbisogno identificati in base alla normativa in oggetto.

Il complesso normativo appena illustrato è stato poi, a distanza di pochi mesi, integrato da ulteriori disposizioni introdotte dal [decreto legge n. 138/2011](#) (L. n. 148/2011), che nel riproporre, seppur con talune modifiche, alcune norme contenute nel medesimo [D.L. n. 98 del 2011](#) ha attribuito al Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con i Ministeri interessati, il compito di presentare al Parlamento, entro il 30 novembre 2011, un programma per la riorganizzazione della spesa pubblica, precisandone i (numerosi) contenuti.

Tale programma di spending review tuttavia, non ha poi avuto concreto seguito, unitamente ad altre disposizioni di riorganizzazione della spesa contenute nel provvedimento.

Peraltro, alcuni profili che avrebbero dovuto essere approfonditi nel programma medesimo - quali, ad esempio, l'individuazione di eventuali criticità nella produzione ed erogazione dei servizi pubblici - sono stati presi in esame ed analizzati nell'ambito di un Rapporto redatto dal Ministro per i rapporti con il Parlamento, recante Elementi per una revisione della spesa pubblica. Si tratta del c.d. "[Rapporto Giarda](#)", presentato e discusso nel Consiglio dei ministri del **30 aprile 2012**, che ha inteso affrontare il problema della spesa pubblica dal punto di vista delle singole attività, funzioni o organizzazioni nelle quali l'offerta di beni e servizi al cittadino si organizza, e che ha

[Il Rapporto Giarda del 2012](#)

costituito la base per una serie di attività decisionali ed amministrative, come si illustra più avanti nel paragrafo seguente.

Pressoché contestualmente alla presentazione del Rapporto, il **3 maggio 2012**, è stata adottata una **Direttiva** del Presidente del Consiglio dei Ministri, che ha disciplinato l'attività di revisione della spesa delle Amministrazioni centrali da realizzare nell'arco del periodo 1° giugno-31 dicembre 2012, al fine di conseguire un obiettivo di riduzione della spesa indicato in un importo pari a **4,2 miliardi** per l'anno **2012**.

La Direttiva ha indicato ai Dicasteri le linee da seguire per contenere le spese di gestione. Gli interventi enunciati contemplano la **riduzione della spesa** per acquisto di **beni e servizi**, la **revisione dei programmi di spesa**, il **ridimensionamento delle strutture dirigenziali** esistenti, la **riduzione**, anche mediante accorpamento, **degli enti strumentali** e vigilati delle società pubbliche, la ricognizione degli immobili pubblici in uso alle pubbliche amministrazioni al fine di possibili dismissioni, nonché la riduzione della spesa per locazioni, l'eliminazione di spese di rappresentanza e per convegni.

Si è poi provveduto ad avviare **un nuovo ciclo di spending review** con il **decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52 (L. n. 94 del 2012)** recante "*Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica*", con il quale è stato istituito un **Comitato interministeriale per la revisione della spesa pubblica**, nonché un **Commissario straordinario** per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi, successivamente designato dal Governo nella persona di Enrico Bondi (poi cessato dall'incarico nel gennaio 2013). Poiché la relativa disciplina è stata poi riscritta dall'**articolo 49-bis del decreto-legge n. 69 del 2013**, si rinvia per la stessa a quanto illustrato più avanti.

In espletamento dell'incarico ricevuto, il **Commissario straordinario ha prodotto alcune analisi** volte ad individuare **indicatori di inefficienza** nella spesa per consumi intermedi di Regioni, province, Comuni, Università ed Enti di ricerca, i cui contenuti sono sinteticamente indicati nel paragrafo che segue.

Alla Direttiva ha fatto successivamente riferimento, in un secondo momento, il **decreto-legge n. 95/2012 (L. n. 135/2012)**, recante "*Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario*", che ha quindi introdotto disposizioni puntuali per la riduzione della spesa per consumi intermedi e per il pubblico impiego, di razionalizzazione e valorizzazione del patrimonio pubblico e di riduzione dei costi per locazioni passive, oltre ad interventi in materia di riduzione e privatizzazione di società pubbliche strumentali, di soppressione di enti e di contenimento della spesa del comparto sanitario e farmaceutico. Esso ha altresì introdotto specifici obblighi di riduzione delle spese per enti, agenzie e organismi per ciò che concerne gli enti territoriali.

## Le analisi prodotte ai fini del processo di revisione e razionalizzazione della spesa

In disparte di Rapporto triennale sulla spesa delle amministrazioni dello Stato che, come si è sopra illustrato, ha una prevalente finalità di monitoraggio e controllo sull'efficienza delle procedure interne di spesa ripercorrendo i documenti intervenuti a seguito dell'effettiva implementazione del processo di *spending review*, secondo il succedersi degli stessi esposto nel paragrafo che precede, va in primo luogo citato il **Rapporto Giarda dell'aprile 2012**.

Il Rapporto presenta un'analisi del livello e della struttura della spesa pubblica italiana, cui vengono **evidenziate alcune criticità**, quali ad esempio gli anomali livelli e struttura della spesa pubblica italiana, la costosità relativa della produzione dei servizi pubblici, il carattere "improprio" dei rapporti finanziari centro-periferia ed altro, derivandone, ritiene il documento, come l'attuale dimensione della spesa e della sua struttura costituisca oggi un "*ostacolo ad uno scenario di ripresa ciclica dell'economia*". La bassa crescita economica comporta, osserva il Rapporto, che la revisione della spesa debba essere necessariamente finalizzata alla riduzione del prelievo fiscale per favorire il rilancio del Paese; in questa prospettiva l'analisi delle situazioni di inefficienza nella produzione dei servizi pubblici e nell'allocazione delle risorse costituisce una premessa indispensabile perché possano maturare le conseguenti decisioni di *policy* nella destinazione dei risparmi di spesa che tale analisi consentirà di acquisire. L'importo presumibile della spesa che può essere oggetto di revisione nel breve e lungo termine, viene definita dal Rapporto come "**spesa aggredibile**": l'attribuzione di tale qualifica deve essere intesa nel senso che *si tratta di una massa di spesa che può essere soggetta ad analisi e, se le motivazioni sussistono, può essere sottoposta a riduzione*. Così definita, la spesa aggredibile viene quantificata in circa **295 miliardi** di euro, nel cui ambito tuttavia, in una azione volta al conseguimento di risultati nel breve periodo, solo una percentuale del 25/30 per cento di alcune voci di spesa può essere effettivamente fonte di possibili risparmi.

La Direttiva del 3 maggio 2012

La disciplina istitutiva del Commissario straordinario

La questione della dimensione e composizione della spesa pubblica nel Rapporto Giarda 2012

La definizione della spesa aggredibile

**Il Rapporto è stato successivamente incluso** in un ulteriore **documento del marzo 2013**, predisposto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Ministro per i rapporti con il Parlamento, recante "[Analisi di alcuni settori di spesa pubblica](#)". Questo reca, oltre al Rapporto suddetto: - un gruppo di sei lavori che analizzano, in successione, le spese dell'Arma dei Carabinieri, della Polizia di Stato e dei suoi Corpi specialistici, dei Vigili del Fuoco, delle Prefetture e delle Capitanerie di porto; un altro gruppo di quattro lavori concerne alcuni settori sottoposti a particolare attenzione legislativa, quali le spese delle Province, i possibili risparmi da accorpamento delle stesse, i trasferimenti alle imprese dal bilancio dello Stato ed, infine, i trasferimenti dai bilanci degli enti territoriali, in relazione ad una possibile riduzione della relativa entità; - altri due lavori, da ultimo, concernono rispettivamente la spesa per investimenti pubblici e, a titolo di esempio per quanto concerne le amministrazioni centrali, il Ministero dell'Interno. Si tratta di lavori, precisa il Documento, che **non hanno lo scopo di fornire proposte operative** sulla riduzione della spesa, essendo invece finalizzati "*ad avviare la dialettica tra le strutture di Governo competenti sulle procedure di spending review e (...) i responsabili della gestione dei singoli servizi o attività sulla formulazione di proposte per il riordino della loro organizzazione produttiva, anche finalizzate a realizzare risparmi di spesa*".

Il documento del marzo 2013 su alcuni settori di spesa pubblica

Successivamente al Rapporto Giarda dell'aprile 2012, a seguito dell'istituzione, con il [decreto-legge n. 52 del 2012](#) in precedenza illustrato, della figura del **Commissario straordinario per la spesa pubblica**, il Commissario medesimo ha predisposto, nel mese di **luglio del 2012**, un lavoro relativo alla spesa per consumi intermedi di Regioni, province, Comuni, Università ed Enti di ricerca.

I lavori predisposti dal Commissario straordinario Bondi

Tali analisi sono organizzate in **tre volumi**, ed **utilizzano le rilevazioni desumibili dal Sistema Informativo sulle Operazioni degli Enti Pubblici (SIOPE)**, sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesorieri di tutte le amministrazioni pubbliche. Il **primo volume**, "[Consumi Intermedi di Regioni, Province, Comuni \(pop.>100.000 ab.\), Università, Enti di ricerca](#)", riporta gli eccessi di spesa di ciascun ente determinati rispetto al valore mediano di ciascun gruppo di enti nell'acquisto di alcune sottocategorie di spesa dei consumi intermedi. Il **secondo volume**, "[Nota tecnica per il Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi](#)", redatto dall'Istat, si concentra sui pagamenti per l'acquisto di beni e servizi e l'utilizzo di beni di terzi sostenuti dai Comuni nell'anno 2011, con l'obiettivo di determinare un valore medio che funga da *benchmark* per il livello effettivo di spesa. Il **terzo volume**, "[Analisi dell'inefficienza nella spesa degli enti locali. Prima sperimentazione](#)", redatto dalla SOSE (Soluzioni per il Sistema Economico), esamina, attraverso tecniche econometriche specifiche, i pagamenti dei Comuni per l'acquisto di beni e servizi, con l'obiettivo di individuare un *benchmark* e per differenza l'eccesso di spesa.

## La disciplina istitutiva del Commissario straordinario

La disciplina che attualmente regola l'attività e le funzioni del Commissario straordinario è costituita dall'articolo **49-bis** del [decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 \(L. n. 98/29013\)](#), il quale reca una **nuova disciplina** dell'attività volta alla **razionalizzazione della spesa pubblica**, che **sostituisce** – semplificandola e rifondendola in un unico articolo, quello in esame – la disciplina già **disposta** dagli articoli da 1 a 6 del [decreto-legge n. 52/2012](#), che vengono conseguentemente abrogati.

La nuova disciplina sul Commissario straordinario

La nuova disciplina conferma gli organi cui è affidata l'attività in esame già previsti dal D.L. n. 52 sopradetto, vale a dire il **Comitato interministeriale**, presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri e composto dal Ministro dell'economia e delle finanze, dal Ministro dell'interno, dal Ministro per i rapporti con il Parlamento e il coordinamento dell'attività di Governo, dal Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio. Il Presidente del Consiglio dei Ministri può altresì invitare alle riunioni del Comitato interministeriale altri Ministri, in ragione della rispettiva competenza in ordine alle materie da trattare.

**Il Comitato svolge attività di indirizzo e coordinamento** in materia di razionalizzazione della spesa di tutte le amministrazioni pubbliche, degli enti pubblici e delle società controllate direttamente o indirettamente da amministrazioni pubbliche che non emettono strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati (vale a dire, società per azioni ed altre società che emettono titoli quotati, anche se non azionari). Tale attività dovrà concernere, in particolare, i trasferimenti alle imprese, la riduzione delle spese per acquisto di beni e servizi, l'ottimizzazione dell'uso degli immobili e le altre materie individuate dalla direttiva del

Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 maggio 2012, che si è in precedenza citata o da ulteriori direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri può altresì **nominare un Commissario straordinario**, con durata dell'incarico fino a **tre anni**, con il compito di formulare indirizzi e proposte, anche di carattere normativo, sulle materie oggetto di spending review. Esso, che va scelto tra persone (anche estranee alla PA) dotate di comprovata esperienza economica ed organizzativa, ha **poteri conoscitivi** nei confronti di tutte le amministrazioni pubbliche, tra cui l'accesso alle banche dati dalle stesse alimentate, nonché **poteri ispettivi**, a mezzo degli organi della Ragioneria Generale dello Stato, e può richiedere la collaborazione della Guardia di finanza. La normativa prevede che entro venti giorni dalla nomina, il Commissario debba presentare al Comitato il proprio **programma di lavoro**, che va **trasmesso anche alle Camere**. Per quanto concerne gli oneri derivanti dall'indennità da corrispondergli al Commissario, essi non potranno superare 150 mila euro per l'anno 2013, 300 mila euro per ciascuno degli anni 2014 e 2015 e 200 mila euro per l'anno 2016.

I poteri del  
Commissario  
straordinario

Com'è noto, **il 4 ottobre 2013 è stato nominato Commissario straordinario** per la *spending review*, nella persona di Carlo Cottarelli, che ha assunto le relative funzioni a decorrere dal 23 ottobre 2013.

**Il 18 novembre 2013 il Commissario ha presentato alle Camere il proprio programma di lavoro.**

Programma di  
lavoro

## Il programma di lavoro presentato dal Commissario straordinario

### Gli obiettivi

Il **programma** di lavoro si svolgerà con riferimento al periodo triennale previsto dall'**articolo 49-bis del D.L. n. 69/2013**, operando a decorrere dal novembre 2013 fino all'**ottobre 2016**. Gli obiettivi di risparmio che esso persegue vengono quantificati con riferimento agli importi definiti dall'**articolo 1, commi 427, 429 e 430, della legge di stabilità per il 2014 (legge n. 147/2013)**. Tali commi:

Gli obiettivi  
quantitativi del  
programma

- prevedono, sulla base delle attività del Commissario e delle lle conseguenti proposte dallo stesso formulate, l'adozione di misure di razionalizzazione e revisione della spesa tali da determinare una riduzione della spesa delle amministrazioni pubbliche non inferiore a **600 milioni** di euro 2015 e **1.310 milioni** di euro per ciascuno degli anni 2016 e 2017. Tali misure di risparmio operano anche nei confronti degli enti territoriali; la quota di risparmi che tali enti sono tenuti ad assicurare alla finanza pubblica, nell'ambito degli importi complessivi suindicati, è pari a complessivi 344 milioni di euro nel 2015 e a 688milioni in ciascuno degli anni 2016 e 2017, come precisato dal comma 429 della **legge n. 147/2013**;
- dispongono variazioni delle aliquote di imposta e riduzioni delle agevolazioni e detrazioni fiscali tali da conseguire maggiori entrate pari a **3.000 milioni** di euro per il 2015, **7.000 milioni** per il 2016 e **10.000 milioni** a decorrere dal 2017, disponendo nel contempo che **non si procederà a tali misure** entro il 1° gennaio 2015 intervengano provvedimenti normativi che assicurino, in tutto o in parte, i predetti importi in termini di maggiori entrate ovvero di **risparmi di spesa** derivanti dall'attività di razionalizzazione e revisione della spesa pubblica.

In relazione a ciò, nel Programma presentato a novembre 2013, si prefiggono **risparmi di 3,6 miliardi nel 2015, 8,3 miliardi nel 2016 ed 11,3 miliardi a decorrere dal 2017**. Peraltro viene segnalato come potrebbe essere valutata, in sede politica, l'opportunità di conseguire risparmi aggiuntivi rispetto a tali obiettivi, al fine di accelerare il processo di riduzione fiscale.

Successivamente, a seguito della modifica apportata dal successivo **decreto-legge n. 4/2014** al comma 427, **gli obiettivi sono stati aumentati e risultano ora pari a 0,5 miliardi** già nel 2014, **4,4 miliardi** nel 2015, **8,9 miliardi** nel 2016e **11,9 miliardi dal 2017**.

Nel DEF, **vengono ulteriormente aumentati** – e per importi consistenti - **gli obiettivi finanziari assegnati all'attività** in esame, in quanto dall'analisi condotta in questa prima fase è emersa la possibilità di portare i risparmi fino a **4,5 miliardi nel 2014** (anno nel quale il programma non prevedeva risparmi, poi ad esso affidati per circa 0,5 miliardi dal **D.L. 4/2014** prima citato) e fino a **17 e 32 miliardi** rispettivamente nel **2015 e 2016** (in luogo dei 4,4 e 8,9 previsti dal programma, come integrato dal suddetto decreto-legge).

La tabella che segue espone gli obiettivi complessivi assegnati alla *spending review* a seguito del succedersi degli interventi sopra richiamati:

<b>Gli obiettivi di risparmio della <i>spending review</i></b>					
	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Obiettivo di risparmi previsto dalla legge di stabilità 2014	-	3,6	8,3	11,3	11,3
Incremento dell'obiettivo di risparmio ai sensi del <a href="#">D.L. n. 4/2014</a>	0,5	0,8	0,6	0,6	0,6
<b>Totale</b>	<b>0,5</b>	<b>4,4</b>	<b>8,9</b>	<b>11,9</b>	<b>11,9</b>
<b>Nuovo obiettivo di risparmio previsti nel DEF 2014</b>	<b>4,5</b>	<b>17,0</b>	<b>32,0</b>	<b>32,0</b>	<b>32,0</b>

Sul punto il **DEF fornisce un prima indicazione delle misure** ipotizzate, che comunque tengono conto della difficile comprimibilità di alcune spese di protezione sociale, tra cui le pensioni, precisando che il piano di intervento sarà rivolto in particolare ai trasferimenti alle imprese, alla dirigenza pubblica, agli elementi di spreco ed alle spese eccedenti i costi standard nell'ambito sanitario, ai costi della politica, agli stanziamenti per beni e servizi e ad un miglior controllo degli appalti, concentrandoli in un minor numero di stazioni appaltanti, presso la Consip ed altre centrali presso Regioni e Città metropolitane.

**Ulteriori indicazioni**, anche queste fornire **in termini generali**, fanno poi riferimento alla gestione degli immobili pubblici, ad un miglior coordinamento delle forze di polizia, alla razionalizzazione degli enti pubblici, alle partecipate degli enti locali, alla revisione dei costi delle *Authority* e delle Camere di commercio, nonché alle spese per la Difesa, anche considerando, per questa, le conclusioni di un apposito Libro bianco.

Si rammenta che **sul Programma di lavoro del Commissario si è espressa la Commissione bilancio della Camera** con una **risoluzione** approvata il 4 dicembre 2014.

Nella risoluzione si impegna il Governo ad assicurare che il **coinvolgimento del Parlamento** nel processo di revisione della spesa debba avvenire con la presentazione alle Camere del Documento di economia e finanza (DEF) e si indicano alcuni criteri e contenuti che dovranno essere presenti nel lavoro del Commissario, tra cui in particolare: distinzione tra obiettivi di risparmio dovuti a recuperi di efficienza e quelli ottenibili attraverso la riduzione del "perimetro" della pubblica amministrazione; introduzione di indicatori di performance che tengano conto del grado di soddisfazione dei fruitori dei servizi pubblici e, nel settore sanitario, del grado di appropriatezza delle prestazioni; presentazione alle Camere alle di una **relazione annuale** da parte del Commissario **entro il 30 settembre** di ogni anno; previsione di incentivi al personale della pubblica amministrazione connessi ai risparmi aggiuntivi effettivamente conseguiti rispetto a quelli programmati ed adozione di iniziative di open government idonee ad assicurare maggiore trasparenza alla spesa; conseguimento dei **risparmi di spesa già dal 2014** e destinazione di quelli ascrivibili a miglioramenti di efficienza alla riduzione del cuneo fiscale; tutela dell'autonomia decisionale degli enti territoriali sull'utilizzo delle risorse derivanti dall'attività di revisione della spesa dagli stessi realizzata, con l'introduzione di meccanismi premiali per la destinazione prioritaria delle risorse medesime alla riduzione della pressione fiscale afferente i tributi locali.

### **Struttura organizzativa e tempistica**

Per quanto concerne l'**organizzazione** dei lavori, l'intera amministrazione pubblica è coinvolta direttamente nei lavori della revisione della spesa. Il Commissario **opererà sulla base delle indicazioni fomite dal Comitato interministeriale** e, più in generale, dal Governo, cui spetta l'indirizzo e il coordinamento della revisione della spesa.

Il Commissario sarà coadiuvato, inizialmente da un ristretto "**gruppo di base**", già costituito, i cui componenti sono tratti dal settore pubblico. Il gruppo espleta un ruolo di coordinamento delle attività. Successivamente sono stati costituiti **gruppi di lavoro per ciascuno dei temi** indicati nell'attività: si tratta di temi specifici, organizzati sia "verticalmente" (per centri di spesa, per esempio ministeri) che "orizzontalmente" (per tematiche, per esempio acquisto di beni e servizi).

Sono **esclusi oneri** per i componenti dei gruppi: ciò sia per quello di base, i cui componenti già appartengono alla PA, sia per gli altri gruppi, composti da rappresentanti dei centri di spesa della PA medesima e, qualora debba trattarsi di soggetti esterni, solo "se disponibili a titolo gratuito".

Gruppi di lavoro

In considerazione dell'ampiezza dei temi trattati, viene stabilito un circostanziato **programma** dei lavori della struttura, articolato su **tre principali scadenze**:

Tempi di  
attuazione del  
programma

- **dicembre 2013-febbraio 2014**: ricognizione tecnica per definire le misure legislative e amministrative che potrebbero essere approvate già a metà del 2014 e quantificazione dei relativi risparmi di spesa nel 2014 e negli anni successivi;
- **marzo-aprile 2014**: utilizzo della ricognizione tecnica nell'ambito del Documento di Economia e Finanza 2014 per la formulazione degli obiettivi di spesa complessiva delle amministrazioni pubbliche e di quella dei singoli centri di spesa (ministeri e, a livello aggregato, enti territoriali), che dovranno definire le misure che intendono adottare per raggiungere gli obiettivi stessi;
- **aprile 2014**: analisi dell'impatto macroeconomico e distributivo delle misure;
- **maggio-luglio 2014**: implementazione delle misure a livello legislativo, con effetti distribuiti nel 2014 e nel corso del triennio successivo.

La **seconda fase** ricalcherà il processo della prima, anche sviluppando temi che non è stato possibile affrontare in precedenza, ed i nuovi obiettivi da essa definiti verranno veicolati mediante la legge di stabilità del 2015.

Quanto agli **anni successivi**, nel 2015 verrà preparata la revisione dei programmi e degli indicatori, nel 2016 verrà effettuata l'attività di formazione per una revisione della spesa basata su programmi e indicatori e nel 2016 verrà preparata la revisione della spesa per il periodo 2017-2019 sulla base della nuova metodologia.

### **I temi dell'attività di revisione**

Quanto ai contenuti ed alle tematiche oggetto dell'attività di revisione della spesa, che dovrà coprire l'intera spesa delle **pubbliche amministrazioni e delle società controllate**, escluse quelle che emettono titoli, viene precisato **che non verrà inclusa la spesa per interessi**, e che le cosiddette "spese fiscali" (esenzioni e trattamenti fiscali privilegiati) verranno trattate solo nei casi in cui esista un elevato grado di omogeneità economica rispetto alle spese (a titolo esemplificativo vengono indicati i sussidi).

Le spese  
escluse  
dall'analisi

I temi, indicati analiticamente nell'Allegato al documento, sono organizzati secondo due differenti criteri, in termini di temi (e gruppi di lavoro) orizzontali e verticali.

**I temi e gruppi orizzontali** ricomprendono otto aree:

- Beni e servizi: prezzi di acquisto esclusa sanità (considerata nell'ambito del Ministero della salute);
- Immobili: razionalizzazione utilizzo;
- Organizzazione amministrativa;
- Pubblico impiego: mobilità del lavoro e sistema retributivo;
- Fabbisogni e costi standard: promozione nel completamento e applicazione;
- Costi della politica: enti territoriali, finanziamento pubblico ai partiti ed altro;
- Qualità spese di investimento: ottimizzazioni procedure di spesa;
- Società partecipate pubbliche: affidamento, razionalizzazione, vincoli finanziari, incluse amministrazioni territoriali, Stato (RAI, Invitalia, Casse conguaglio, GSE, Istituto di Credito sportivo, Agenzie servizi difesa, Poligrafico dello stato, Rete Autostradale Mediterranee, etc.) ed altre amministrazioni partecipate da università, camere di commercio, etc..

Gruppi  
orizzontali e  
verticali

**I temi e gruppi verticali** sono organizzati secondo la distinzione tra amministrazioni centrali e locali, concernendo pertanto:

- la Presidenza del Consiglio dei ministri;
- gli attuali 13 ministeri;
- le amministrazioni territoriali, vale a dire le Regioni (con l'esclusione dei settori della sanità e dei trasporti), le province ed i comuni.

Vengono poi indicati alcuni **temi generali** affidati ai gruppi verticali, in aggiunta a quelli loro già spettanti:

- programmi o attività che possono considerarsi di scarsa importanza;
- attività pubbliche che potrebbero essere svolte dal privato;
- quanto una strumentazione adeguata potrebbe consentire di ridurre la spesa per beni e servizi nel settore di competenza;

- in quali aree il personale è eccedentario rispetto alle funzioni assegnate ed in quali aree esso è invece insufficiente;
- come si potrebbe riorganizzare la struttura dell'ente di spesa per ridurre i costi di gestione.

### **Ulteriori attività e proposte**

Nel programma viene precisato che gli **organi costituzionali e a rilevanza costituzionale saranno esclusi** dall'attività di revisione; nei confronti degli stessi peraltro il Commissario metterà anche a disposizione le metodologie sviluppate nel corso della attività stessa, al fine di **promuoverne una autonoma attività** di previsione della spesa, prestando altresì la propria collaborazione, se richiesta, per il monitoraggio dei risultati.

Il Commissario eserciterà altresì, come consentito dalla norma istitutiva dello stesso, **iniziative volte** ad aumentare gli incentivi ad un uso efficiente delle risorse. Si fa riferimento, in particolare, ad **ispezioni e verifiche** che potranno essere disposte da parte dell'Ispettorato per la Funzione Pubblica, della RGS e della Guardia di Finanza presso gli enti di spesa che, sulla base di indicatori oggettivi, presentino volumi di spesa anomali; alla pubblicazione di banche dati sulla spesa pubblica e di classifiche che evidenzino i centri di spesa virtuosi e quelli meno efficienti ed, infine ad un sistema di **incentivi finanziari** che facilitino la collaborazione dei centri di spesa nella individuazione di risparmi di spesa.

Da ultimo, ai fini dell'istituzionalizzazione del processo di revisione della spesa, vengono indicate alcuni **interventi ed azioni** (denominati nel Programma come "riforme necessarie") che potrebbero consolidare tale processo, a partire dalla vigente classificazione del bilancio per missioni e programmi, cui sono associati indicatori di performance come guida alla decisione sui programmi di spesa da mantenere, sopprimere o modificare. Tuttavia, al momento, i **programmi e gli indicatori**, come attualmente definiti, **non rappresentano una base adeguata** per una attività di revisione. Sembra importante, pertanto, riconsiderare la definizione dei programmi di spesa e dei relativi indicatori. **Altri interventi potrebbero concernere:**

- l'organizzazione di corsi di formazione per facilitare la diffusione dell'uso di indicatori di e diffondere la metodologia di revisione della spesa anche a livello locale;
- l'aumento della flessibilità gestionale dei dirigenti pubblici e l'organizzazione di programmi di formazione manageriale;
- il potenziamento degli strumenti per valutare il grado di soddisfazione da parte degli utenti di servizi pubblici.

Interventi utili  
per  
istituzionalizzare  
la spending  
review