

La revisione della spesa nel Documento di Economia e Finanza 2016

Analogamente a quanto previsto nei precedenti documenti di programmazione finanziaria e di bilancio, anche il Documento di Economia e Finanza 2016 ribadisce come l'attività di revisione della spesa continui a costituire un **elemento qualificante della politica di bilancio**, con l'obiettivo di migliorare il controllo della spesa pubblica superando – all'interno di un processo di ridisegno delle norme e delle prassi di formazione delle decisioni di bilancio avviato negli ultimi anni – la logica incrementale della spesa, che si traduce nella tendenza delle amministrazioni a concentrarsi sulla richiesta di stanziamenti aggiuntivi a quelli degli esercizi precedenti.

Come rilevato nel DEF, l'evoluzione degli aggregati di finanza pubblica evidenzia la significatività dei **risultati ottenuti** negli ultimi anni nel campo della revisione della spesa, che ha concorso in misura importante al percorso di consolidamento delle finanze pubbliche in atto. L'esame dell'andamento della **spesa corrente al netto interessi**, che costituisce l'aggregato su cui incide l'attività di revisione, evidenzia negli ultimi anni un **percorso discendente**, passando dal **42,6** per cento del PIL nel 2013 al 42,2 per cento del 2015. Tale percorso è previsto continuare nell'anno in corso, in cui si attesterebbe al 42,0 per cento e, successivamente, accentuarsi per tutto il periodo di previsione, attestandosi al **39,9 per cento del PIL nel 2019**. Va anche segnalato come al netto della spesa per prestazioni sociali - che risente delle fasi cicliche dell'economia e dei fattori legati all'invecchiamento demografico, sui quali la *spending review* non può avere sostanziali effetti - la spesa corrente primaria sia rimasta stabile per tutto il periodo di crisi 2009-2015, con una variazione media annua prossima allo zero o negativa pur in presenza della rilevante contrazione del tasso di espansione dell'economia determinato dalla prolungata congiuntura economica.

Il contenimento della spesa ha fornito, inoltre, un apporto rilevante alla **riduzione del deficit** di bilancio, atteso che il saldo di indebitamento dal 3 per cento del 2014 si attesterebbe nel 2016 al 2,3 per cento, il livello più basso da nove anni, continuando poi in tale profilo discendente per tutto il periodo previsivo e passando anzi in territorio positivo nel 2019.

In tale percorso la **revisione della spesa** rientra – con un ruolo centrale, ed inclusiva anche della revisione delle spese fiscali - nel mix di strumenti che il Governo intende impiegare per la **disattivazione delle clausole di salvaguardia** nel 2017 (anno in cui ammonterebbero a circa 0,9 punti di PIL). Le misure di *spending review* verrebbero poi ulteriormente ampliate – secondo quanto afferma il DEF nel tratteggiare la politica di bilancio per gli anni successivi – nel biennio 2018-2019.

Secondo il Documento, i risparmi associati a interventi di razionalizzazione della spesa, in termini di indebitamento netto, riguardano tutti i livelli di governo e risultano così quantificati:

Tabella 1 - Risparmi da *spending review*

(miliardi di euro)

	2014	2015	2016	2017	2018
Risparmi da <i>Spending review</i>	3,6	18	25	27,6	28,7

In una prima fase, la revisione della spesa è stata condotta da Commissari straordinari nominati dal Governo, attraverso un'azione mirata soprattutto al contenimento delle spese per l'acquisto di beni e servizi. Successivamente, è stato avviato un processo di collaborazione tra le amministrazioni di spesa e il MEF per l'individuazione di aree di razionalizzazione e interventi scarsamente efficaci, anche tramite l'analisi dei singoli capitoli di bilancio.

Nel dettaglio, tali risparmi derivano dai seguenti provvedimenti:

Tabella 2 - Gli interventi legislativi di riduzione della spesa

Provvedimenti	2014	2015	2016	2017	2018
DL 4/2014	488	773	565	565	565
DL 66/2014	3.120	2.972	2.800	2.727	503
DL 90/2014	0	75	113	123	153
Legge di Stabilità 2015	0	12.159	13.001	14.154	15.814
Revisione politiche invariate Legge di Stabilità 2015	0	2.024	1.375	1.921	1.668
Legge di Stabilità 2016	0	0	7.176	8.155	9.976
Totale complessivo	3.608	18.003	25.030	27.645	28.678

In particolare, per quanto riguarda le misure di revisione della spesa contenute nella legge di stabilità, le voci di risparmio più rilevanti sono rappresentate dai tagli agli stanziamenti dei Ministeri, dal contributo delle autonomie territoriali e dalle disposizioni sulla razionalizzazione dell'acquisto di beni e servizi.

Ai fini del conseguimento degli importanti obiettivi di risparmio affidati alla *spending review*, la **riduzione del numero dei centri di spesa e e-procurement** rimangono due aspetti fondamentali della strategia di razionalizzazione dei processi e dei costi di acquisto da parte delle Amministrazioni Pubbliche¹.

Tra le misure già attuate, il DEF segnala come particolarmente rilevante l'avvio del Tavolo Tecnico dei Soggetti Aggregatori, che ha tra i suoi compiti quello di elaborare fabbisogni di acquisto di beni e servizi delle amministrazioni e

¹ Per l'evoluzione della normativa sui contratti pubblici si rinvia al tema dell'attività parlamentare "[Contratti pubblici](#)" pubblicato sul sito della Camera dei Deputati e curato dal Servizio Studi.

favorire la pianificazione coordinata delle iniziative, per aumentare la quota di acquisti realizzata in forma aggregata. La Legge di Stabilità 2016 prosegue sul solco già tracciato e introduce vincoli più stringenti per spingere le amministrazioni a utilizzare in misura sempre maggiore le convenzioni Consip per i loro acquisti, prevedendo l'obbligo di giustificare acquisti al di fuori delle convenzioni.

Si segnala, inoltre, la pubblicazione del **D.P.C.M. 24 dicembre 2015**² con cui sono state individuate le categorie di beni e servizi e le relative soglie di obbligatorietà.

Essenziale, ai fini della riqualificazione della spesa, è anche la **razionalizzazione della spesa ICT**, che impatta su costi di gestione, investimenti per la semplificazione dei processi, innovazione strategica di lungo termine. A tal fine, secondo il DEF, andranno messe in atto **ulteriori misure di rafforzamento**, oltre a quelle previste dalla Legge di Stabilità 2016 e si dovrà dare impulso, in particolare, all'azione di Consip, laddove - nonostante gli obblighi di legge già esistenti – sia possibile ottimizzare il ricorso a procedure autonome.

Il MEF, in qualità di responsabile del Programma di razionalizzazione degli acquisti della PA, avvalendosi di Consip, dovrà agire come "acquirente unico" e successivamente come "pagatore unico". Il nuovo Programma richiederà un quadro normativo, responsabilità definite, misure organizzative e di processo, coordinamento istituzionale e adeguate fonti di finanziamento. Ulteriori strumenti necessari per utilizzare al meglio la leva del *procurement* pubblico, anche come strumento di politica industriale, potranno essere: il ricorso a strumenti negoziali evoluti (es. dialogo competitivo) che stimolino ricerca e investimento, soprattutto per beni o servizi di carattere strategico; la definizione di una strategia nazionale sul *pre-commercial procurement*, raccordata con il ruolo già assegnato ad Agenzia per l'Italia digitale per l'ICT; l'incentivazione allo sviluppo (imprese) e all'utilizzo (amministrazioni) di nuovi prodotti/servizi, ricorrendo anche a Fondi UE gestiti da istituzioni italiane; il coinvolgimento dei Soggetti Aggregatori in fase di start-up nella domanda pubblica; lo sviluppo di un *marketplace* di soluzioni innovative ad alto contenuto tecnologico; l'ulteriore diffusione di elementi *green* nelle acquisizioni di beni e servizi delle pubbliche amministrazioni (fino a proposte di "economia circolare"); l'individuazione di forme innovative di acquisto, offrendo strumenti di *pay per use*. Nell'ambito delle misure di razionalizzazione e risparmio relative all'IT, rileva il progetto, appena realizzato, di unificazione dei cinque Centri di Elaborazione Dati del Dipartimento Amministrazione Generale, del Personale e dei Servizi (DAG) del MEF. Il progetto, avviato nel 2013, si inserisce tra le iniziative di *spending review* ed ha consentito di ridurre sensibilmente i costi di gestione IT da 12,5 milioni (2013) a 8,6 milioni, con un risparmio del 31,2 per cento. Se si considera che senza questo intervento i costi nel 2015 avrebbero raggiunto i 15 milioni, i risparmi ottenuti sono ancora più consistenti. La riduzione degli spazi e delle attrezzature si è tradotta in un calo della spesa elettrica del 67 per cento, oltre al taglio dei costi gestionali.

² "Individuazione delle categorie merceologiche ai sensi dell'articolo 9, comma 3 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, unitamente all'elenco concernente gli oneri informativi", pubblicato nella Gazz. Uff. 9 febbraio 2016, n. 32.

Nei prossimi anni la revisione della spesa sarà supportata dalla **riforma del bilancio dello Stato**, che permetterà una revisione sistematica e strutturale della spesa, in cui il quadro delle risorse emergerà con diversi mesi di anticipo rispetto alla legge di Bilancio, grazie alla **definizione degli obiettivi di spesa dei Ministeri** già nel DEF e alla loro conferma in appositi D.P.C.M., entro maggio di ogni anno. A febbraio 2016 il Governo ha approvato **due schemi di decreti legislativi** per la revisione della struttura del bilancio dello Stato e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa³, sui quali le Commissioni bilancio di Camera e Senato hanno espresso il relativo parere nelle giornate del 12 e del 13 aprile.

In particolare, per quanto attiene il rafforzamento del processo di programmazione finanziaria e del ruolo allocativo del bilancio, si dispone, quindi, che siano assegnati a ciascuna amministrazione specifici obiettivi di spesa entro il mese di maggio, coerenti con le priorità e gli obiettivi programmatici indicati dal Governo nel Documento di Economia e Finanza. Le amministrazioni centrali dovranno definire la propria programmazione finanziaria tenendo conto della legislazione vigente, dei miglioramenti dell'efficienza nell'utilizzo delle risorse conseguibili attraverso procedure amministrative e delle eventuali proposte normative volte a raggiungere i risultati attesi. Queste proposte saranno valutate ai fini del loro inserimento nel disegno di legge di Stabilità e oggetto di discussione parlamentare durante l'iter di approvazione della manovra finanziaria. In tal modo la proposta complessiva per la definizione della manovra di bilancio non sarà più la somma delle singole proposte o richieste di ciascuna amministrazione di spesa, ma sarà definita entro limiti o obiettivi assegnati, che rappresenteranno i confini entro i quali la programmazione andrà delimitata.

Inoltre, il DEF rimanda ad un **disegno di legge parlamentare** la definizione delle modalità operative per l' **ultimo passo della riforma** prevista dalla legge attuativa del principio del pareggio di bilancio (articolo 15, legge n. 243/2012): la legge di Stabilità non costituirà infatti più uno strumento separato rispetto alla legge di Bilancio, ma si avrà un unico provvedimento di natura sostanziale. Tale confluenza mira a superare il tradizionale schema normativo in materia di finanza pubblica e a **rafforzare il ruolo allocativo del bilancio**, concentrando l'attenzione del decisore politico sull'insieme delle entrate e delle spese pubbliche piuttosto che sulla loro variazione al margine.

Per quanto concerne gli **enti territoriali, i costi e i fabbisogni standard** - introdotti com'è noto dal decreto legislativo n. 216 del 2016, nell'ambito dell'attuazione della delega sul federalismo fiscale di cui alla legge n. 42 del 2009 - rimangono il cardine per individuare i parametri cui ancorare il finanziamento delle spese fondamentali degli enti medesimi, al fine di assicurare anche nella finanza decentrata un graduale e definitivo superamento del criterio della spesa storica.

³ Per approfondimenti si rinvia al focus "[Le deleghe per la revisione della struttura del bilancio e per il potenziamento del bilancio di cassa](#)" pubblicato sul sito della Camera.

Tra le novità più rilevanti, nel 2016, vi è inoltre, l'avvio a regime della riforma contabile delle regioni, e degli enti locali, ivi compresi i loro organismi ed enti strumentali, che costituisce un passaggio fondamentale nel percorso di risanamento dei conti pubblici, diretto a favorire il coordinamento della finanza pubblica, il consolidamento dei conti delle amministrazioni pubbliche, nonché le attività connesse alla revisione della spesa pubblica e alla determinazione dei fabbisogni e costi standard.

Tale riforma è stata realizzata attraverso l'emanazione del **decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118**, integrato e corretto dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126.

Il **nuovo ordinamento contabile degli enti territoriali**, in vigore dal 1° gennaio 2015, si stabilizzerà a regime dal 2016, attraverso il bilancio consolidato, la contabilità economico-patrimoniale e l'estensione delle proprie regole a tutte le autonomie speciali.

La riforma assume una rilevanza fondamentale per le Regioni, poiché rappresenta il primo ordinamento contabile unico del comparto, che richiede a tutti gli enti territoriali e ai loro enti e organismi strumentali una profonda revisione del proprio sistema contabile. Si prevede, inoltre, la trasmissione diretta in uno standard digitale unico alla Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP) dei relativi bilanci di previsione e dei rendiconti della gestione, secondo la struttura del piano dei conti integrato. Il processo di attuazione della riforma è favorito dall'istituzione, presso il MEF, della 'Commissione per l'armonizzazione contabile degli enti territoriali' (**Commissione ARCONET⁴**), con il compito di promuovere l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti territoriali e dei loro organismi ed enti strumentali.

La disciplina contabile degli enti territoriali delineata dagli articoli da 9 a 12 della legge n. 243 del 2012, attuativa del principio del pareggio di bilancio, costituisce l'oggetto di un recente **disegno di legge** approvato dal Governo a marzo 2016, che introduce **modifiche nella legge n. 243/2012** medesima al fine di adeguare i vincoli di finanza pubblica di regioni ed enti locali alla riforma di contabilità degli enti stessi, sostituendo i quattro saldi di riferimento delle Regioni e degli Enti locali con un unico saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, nella fase sia di previsione sia di rendiconto. Vengono inoltre disciplinate le operazioni di indebitamento e l'utilizzo dell'avanzo degli esercizi precedenti per operazioni di investimento. Infine si demanda a legge dello Stato il concorso degli enti territoriali alla sostenibilità del debito pubblico attraverso versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, tenuto conto del ciclo economico.

Il disegno di legge di modifica della legge 24 dicembre 2012, n. 243, recante disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione in materia di bilanci delle Regioni e degli enti locali, è stato approvato nel Consiglio dei ministri del 25 marzo 2016, ed è in corso di presentazione alle Camere.

⁴ <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e-GOVERNME1/ARCONET/index.html>

Il DEF rileva, infine, l'importanza delle azioni messe in campo nel **settore degli immobili pubblici**. A tal fine, il modello di *Federal Building*, gestito dall'Agenzia del Demanio e già avviato in 18 città italiane, permetterà di concentrare in poli logistici territoriali unitari gli uffici pubblici centrali e periferici, progressivamente in ogni provincia, anche utilizzando cespiti messi a disposizione dal Ministero della Difesa, con conseguente abbattimento dei costi di affitto e dei consumi e offrendo, al tempo stesso, un migliore servizio ai cittadini. Sarà così perseguito l'obiettivo di riduzione del 30 per cento degli spazi e del 50 per cento delle locazioni passive rispetto a fine 2014. Sempre in un'ottica di risparmio, proseguirà l'attenzione al tema **dell'efficientamento energetico**, anche mediante l'avvio delle prime gare Consip rivolte direttamente alle ESCO. A tal fine l'Agenzia ha comunicato alle Amministrazioni i primi indicatori di performance, allineati alle *best practice*, cui le stesse dovranno adeguarsi nei futuri esercizi, e per monitorare il progressivo avvicinamento agli stessi ha già avviato la nuova raccolta delle informazioni di costo e consumo del 2015 per gli immobili in uso alle Amministrazioni dello Stato.