

Il controllo della spesa pubblica e la spending review

27 marzo 2020

Il miglioramento dei meccanismi di controllo quantitativo e qualitativo della spesa pubblica ha costituito uno dei principali obiettivi di politica economica del recente passato. Per le amministrazioni centrali dello Stato la *spending review* è stata inserita all'interno del processo di bilancio, con l'assegnazione di obiettivi annuali di risparmio ai singoli ministeri.

La legge di bilancio per il 2020 contiene diverse misure volte a ridurre e razionalizzare la spesa pubblica che riguardano: la spesa per consumi intermedi, i compensi e gettoni di presenza degli amministratori pubblici, le spese nel settore ICT, la centralizzazione degli acquisti da parte della pubblica amministrazione, la *spending review* dei ministeri.

La finanza pubblica e la 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 suo contenimento e ad una progressiva riqualificazione hanno assunto, a partire dal 2007, un rilievo via via crescente nelle decisioni di finanza pubblica, divenendo tema fondamentale della politica finanziaria e di bilancio 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 di 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 questa prospettiva è stato avviato un programma straordinario di analisi e valutazione della spesa, comunemente denominato, sulla base di analoghe esperienze internazionali, "*spending review*".

Per quanto riguarda in particolare il bilancio dello Stato, tra gli obiettivi sottesi alla *spending review* 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 con gli obiettivi della spesa in essere.

Attraverso tale metodo s'intende, inoltre, affiancare ai tradizionali controlli giuridici contabili, fondati su vincoli *ex ante* alle 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*). Su tale principio l'articolo 21 della legge di attuazione del pareggio di bilancio (n. 243 del 2012) ha effettuato un'apposita sperimentazione (su cui la RGS ha pubblicato una [relazione](#)).

A tale finalità si aggiungono quella di agevolare il processo di contenimento della spesa, spesso operato prevalentemente sulle 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; ciò anche mediante l'individuazione, in relazione agli obiettivi di ciascun

programma di spesa, di indicatori verificabili ex post.

Il **processo di analisi della spesa** è stato dapprima introdotto nella legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196/2009) con la previsione di una relazione triennale sull'efficienza dell'allocazione della spesa delle P.A. e con l'attribuzione di un ruolo di primaria importanza alle attività di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali (attraverso la costituzione dei Nuclei di analisi e valutazione della spesa presso ciascun Ministero), da estendere gradualmente alle altre amministrazioni pubbliche.

In seguito all'**emergenza finanziaria del 2011-2012** il processo è stato rilanciato con alcuni decreti mirati al risanamento dei conti pubblici. Il decreto legge n. 98 del 2011 ha previsto l'avvio di un nuovo ciclo di *spending review* per innescare un processo inteso a definire i costi standard dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali dello Stato, prevedendo per le amministrazioni periferiche specifiche metodologie per quantificare i relativi fabbisogni anche ai fini dell'allocazione delle risorse nell'ambito della loro complessiva dotazione. Tali analisi, con l'obiettivo dichiarato di superare una volta per tutte il criterio della spesa storica, si proponevano di individuare eventuali criticità nell'erogazione dei servizi pubblici e le possibili strategie di miglioramento dei risultati ottenibili con le risorse stanziare. Il successivo decreto legge n. 138 del 2011 ha legato tale procedura ad un più vasto programma di riorganizzazione della spesa pubblica con la definizione di alcuni obiettivi specifici (linee guida per l'integrazione operativa delle agenzie fiscali, razionalizzazione di tutte le strutture periferiche delle amministrazioni dello Stato, accorpamento degli enti di previdenza, razionalizzazione dell'organizzazione giudiziaria, coordinamento delle forze dell'ordine, riorganizzazione della rete diplomatica e consolare) e l'individuazione di criticità e di strategie di miglioramento nella produzione ed erogazione dei servizi pubblici sulla base di parametri nella norma puntualmente indicati, tra cui particolarmente impegnativo appariva, tra gli altri, quello legato alla sistematica comparazione di costi e risultati a livello nazionale ed europeo.

Una **forte accelerazione** del programma di revisione della spesa, in ragione delle straordinarie condizioni di necessità e urgenza del momento, è poi alla base dell'istituzione (con il **decreto legge n. 52 del 2012**) di un Comitato interministeriale con compiti di indirizzo e coordinamento in materia di *spending review* e, successivamente, della nomina di un **Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa** (decreto legge n. 69/2013). Il decreto legge dettava inoltre una serie di norme sostanziali riguardanti il miglioramento della qualità delle **procedure di acquisto centralizzato di beni e servizi**, incrementandone significativamente l'utilizzo. In tale ambito viene introdotto l'obbligo, da parte di tutte le pubbliche amministrazioni, di rispettare i parametri prezzo-qualità dei bandi Consip per le procedure di acquisto di beni e servizi comparabili, nonché la pubblicazione da parte dell'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture dei dati sugli acquisti delle pubbliche amministrazioni e la trasmissione degli stessi al Ministero dell'economia e delle finanze e alla **Consip**.

Si segnala inoltre che nell'ordinamento sono presenti **numerose norme in materia di contenimento della spesa** per consumi intermedi, rivolte a enti ed organismi pubblici, che prevedono specifiche limitazioni per varie tipologie di spesa, come ad esempio in materia di spese di personale, spese per organi collegiali, per incarichi di studio e consulenza, per relazioni pubbliche e rappresentanza, per missioni, per attività di formazione, per autovetture, per gli acquisti di beni e servizi, ecc.

Tali norme derivano da vari decreti-legge contenenti disposizioni di *spending review*, tra i quali si ricordano il D.L. n. 78/2010, il D.L. n. 95/2012, il D.L. n. 101/2013, il D.L. n. 66/2014, il D.L. n. 90/2014, nonché dalle leggi di stabilità e di bilancio.

La Ragioneria Generale dello Stato provvede con regolarità alla pubblicazione di una [circolare](#) volta a fornire indicazioni alle amministrazioni pubbliche al fine dell'adeguamento del bilancio di previsione alle nuove norme introdotte e a tutte quelle stratificate negli anni in materia di contenimento della finanza pubblica. La circolare contiene un dettagliato [quadro sinottico](#) delle norme di revisione della spesa applicabili.

Infine, per quanto concerne il bilancio dello Stato, con la riforma della legge di bilancio operata nel corso del 2016 è stato definito un **processo di revisione sistematica e strutturale della spesa**, che prevede la definizione degli obiettivi di spesa dei Ministeri già nel Documento di economia e finanza (si veda il paragrafo "[Programmazione della spesa dei Ministeri](#)")

La revisione della spesa pubblica nella legge di bilancio 2020

Il DEF 2019, per quanto riguarda la revisione della spesa (spending review), ha preannunciato "un paziente lavoro di revisione della spesa corrente", con un primo pacchetto di misure da inserire nella legge di bilancio per il 2020. Si prevede che il programma di spending review comporti risparmi di spesa corrente pari a 2 miliardi nel 2020 (ammontare invariato rispetto al 2019), a 5 miliardi nel 2021 e a 8 miliardi nel 2022 (valori cumulati). Nella Nota di aggiornamento al DEF 2019 contempla "misure di efficientamento della spesa pubblica e di revisione e soppressione di disposizioni normative vigenti" con un risparmio previsto per il 2020 di oltre 0,1 punti percentuali di PIL.

La **legge di bilancio 2020** (legge n. 160 del 2019) contiene varie misure volte a ridurre e razionalizzare la spesa pubblica, intervenendo sulla spesa per consumi intermedi, sui compensi e gettoni di presenza degli amministratori, sulle spese nel settore ICT, sulla centralizzazione degli acquisti da parte della P.A, sulla spending review dei ministeri.

Si prevede, in primo luogo, la **cessazione della applicazione di una serie di disposizioni** (indicate in apposito allegato) adottate nel corso del tempo per il contenimento di varie tipologie di spese delle pubbliche amministrazioni; **a fronte di tale cessazione, le pubbliche amministrazioni** (escluse regioni, enti locali, servizio sanitario nazionale, agenzie fiscali e casse previdenziali private) **sono tenute, a decorrere dal 2020, a contenere la spesa per l'acquisto di beni e servizi entro il livello registrato mediamente negli esercizi finanziari dal 2016 al 2018**. Resta comunque ferma l'applicazione delle disposizioni vigenti che recano vincoli relativi alla spesa di personale. Il superamento del livello di spesa stabilito è ammesso solo a fronte di un corrispondente aumento dei ricavi o delle entrate accertate. Si prevede, poi, che le pubbliche amministrazioni (escluse regioni ed enti locali e, parzialmente, INPS e INAIL) siano tenute a versare annualmente allo Stato un importo pari a quanto dovuto nell'esercizio 2018 in applicazione delle medesime disposizioni indicate nell'allegato, incrementato del 10%. Specifiche norme intervengono, poi, sui compensi, gettoni di presenza e ogni altro emolumento (con esclusione dei rimborsi spese) spettanti ai componenti degli organi di amministrazione e controllo delle P.A. interessate dalle misure di razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica (con esclusione delle società), prevedendo che questi vengano stabiliti dalle amministrazioni vigilanti sulla base di criteri definiti con DPCM da adottare entro 180 giorni. Al fine di assicurare il rispetto delle nuove misure di contenimento della spesa, infine, si sancisce che la violazione degli obblighi previsti costituisce illecito disciplinare del responsabile del servizio amministrativo-finanziario, mentre in caso di inadempienza per più di un esercizio si applica la sanzione della riduzione del 30 per cento, per il restante periodo del mandato, dei compensi, delle indennità e dei gettoni di presenza corrisposti agli organi di amministrazione (commi 590-602).

Per quanto riguarda il **settore ICT**, si dispone che le amministrazioni pubbliche (ad esclusione degli enti territoriali) assicurino, per il triennio 2020-2022, un **risparmio del 10%** sulla spesa annuale per la gestione corrente del settore informatico e un risparmio del 5% sulla spesa annuale per la gestione delle infrastrutture informatiche Data Center (commi 610-613).

Si estende l'utilizzo da parte delle pubbliche amministrazioni di **strumenti centralizzati di acquisto e di negoziazione**. A tal fine si inseriscono alcune tipologie di autoveicoli tra le categorie merceologiche per il cui approvvigionamento le amministrazioni e le società pubbliche devono utilizzare le convenzioni o gli accordi quadro messi a disposizione da **Consip S.p.A.** e dalle centrali di committenza regionali di riferimento; inoltre, si consente l'utilizzo degli strumenti di acquisto e negoziazione centralizzati di Consip anche con riferimento ai lavori pubblici (commi 581-587).

Al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi programmatici di bilancio, si dispone l'**accantonamento di risorse per 1 miliardo di euro nel 2020**. La disposizione prevede che, verificato l'andamento tendenziale dei conti pubblici con il Documento di economia e finanza 2020, in relazione al raggiungimento degli obiettivi programmatici per l'esercizio 2020, gli accantonamenti possono essere resi disponibili, in tutto o in parte, con delibera del Consiglio dei ministri, su proposta dell'economia e delle finanze, in sede di presentazione del disegno di legge di assestamento di bilancio. L'andamento tendenziale dei conti pubblici e il raggiungimento degli obiettivi programmatici per il 2020 devono essere valutati al netto delle entrate derivanti dalle operazioni di dismissione degli immobili pubblici e degli effetti dei provvedimenti previsti con la manovra di bilancio ai fini della lotta all'evasione fiscale. Si segnala che l'accantonamento di 1 miliardo è posto a garanzia anche della ulteriore riduzione delle dotazioni di bilancio, per 300 milioni nel 2020, prevista in relazione alla revisione delle stime di spesa per l'attuazione delle norme sulla cd. Quota 100(commi 624-625).

Di rilievo, nell'ambito dei **definanziamenti disposti con la Sezione II** della legge di bilancio, sono i

risparmi di spesa (c.d. spending review) previsti per la Presidenza del Consiglio dei Ministri e i Ministeri, quale contributo delle Amministrazioni centrali al raggiungimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica, indicati nella Relazione tecnica in 977 milioni per il 2020, in 967 milioni per il 2021 e in 953 milioni a decorrere dal 2022. Si segnala, infine, la riduzione (da 400 a 364 milioni annui) del contributo italiano all'ONU (comma 604).

La programmazione della spesa dei Ministeri

Una delle novità più rilevanti della riforma della legge di contabilità - operata nel corso del 2016 con i due decreti legislativi n. 90 e 93 del 2016 nonché con la legge n. 163 del 2016 - è rappresentata dal rafforzamento del processo di programmazione economico-finanziaria delle risorse, attraverso l'**integrazione** del processo di **revisione della spesa nel ciclo di bilancio**, nell'ottica di un rafforzamento della programmazione finanziaria e del raggiungimento di un maggior grado di strutturazione e sistematicità del processo stesso di revisione della spesa.

In base al nuovo **articolo 22-bis, comma 1, della legge n. 196/2009**, sulla base degli obiettivi programmatici indicati nel Documento di economia e finanza e di quanto previsto dal cronoprogramma delle riforme indicato nel suddetto documento programmatico, entro il **31 maggio di ciascun anno, con D.P.C.M.**, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze (previa deliberazione del Consiglio dei Ministri) sono definiti gli **obiettivi di spesa di ciascun Dicastero** riferiti al successivo triennio.

In relazione a tali obiettivi, definiti in termini di limiti di spesa e di risparmi da conseguire, i Ministri definiscono la propria programmazione finanziaria, indicando gli interventi da adottare con il successivo disegno di legge di bilancio.

Dopo l'approvazione della legge di bilancio, **entro il 1° marzo** di ciascun anno, il Ministro dell'economia e ciascun Ministro di spesa stabiliscono in appositi **accordi** (definiti con decreti interministeriali) le modalità e i termini **per il monitoraggio** del conseguimento degli obiettivi di spesa. Negli accordi sono quindi indicati gli **interventi** che si intende porre in essere per la loro realizzazione e il relativo **cronoprogramma**.

I medesimi accordi possono essere aggiornati, anche in considerazione di successivi interventi legislativi che possano avere effetti sugli obiettivi oggetto dei medesimi accordi.

Il Ministro dell'economia informa il Consiglio dei ministri sullo stato di attuazione degli accordi, sulla base di apposite schede trasmesse da ciascun Ministro entro il **15 luglio**. Entro il **1° marzo dell'anno successivo**, ciascun Ministro invia al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro dell'economia una **relazione** - che verrà allegata al DEF - sul grado di raggiungimento dei risultati in riferimento agli accordi in essere nell'esercizio precedente.

La nuova procedura ha trovato attuazione per la **prima** (e, al momento, unica) **volta nell'anno 2017**, con riferimento al triennio di programmazione **2018-2020**.

In relazione alle misure di razionalizzazione della spesa previste nella legge di bilancio 2017 (legge n. 232/2016) - per un ammontare pari a complessivi 2,8 miliardi per il 2018 e 4,7 miliardi per il 2019 per il complesso delle pubbliche amministrazioni - l'**obiettivo** di risparmio stabilito dal **Documento di Economia e Finanza 2017** a carico delle **Amministrazioni centrali** dello Stato e della Presidenza del Consiglio è stato determinato in **1 miliardo** per ciascun anno a decorrere **dal 2017**, in termini di indebitamento netto.

In relazione a tale obiettivo è intervenuto il **D.P.C.M. 28 giugno 2017**, che ha **ripartito** il suddetto **importo tra i vari Ministeri**.

Per il conseguimento degli obiettivi di spesa assegnati con il richiamato D.P.C.M. 28 giugno 2017, **con il disegno di legge di bilancio 2018-2020** i **Ministri** hanno formulato **proposte** sia in termini di **disposizioni legislative** da inserire nella Sezione I sia in termini di **riduzione degli stanziamenti** indicati nella Sezione II, funzionali al raggiungimento degli obiettivi programmati, come indicato espressamente dall'articolo 1, comma 691, legge n. 205/2017.

Si ricorda che, ai sensi dell'articolo 22, della legge di contabilità, i Ministri, tenuto conto delle istruzioni fornite annualmente con apposita circolare dal Ministero dell'economia (Cfr. la [Circolare 16 giugno 2017, n. 23](#), che, con i suoi allegati, fornisce indirizzi per la predisposizione del bilancio a legislazione vigente per il 2018 e per il triennio 2018-2020), in sede di formulazione degli schemi degli stati di previsione della Sezione II del disegno di legge di bilancio indicano le risorse necessarie per il raggiungimento degli obiettivi, anche mediante proposte di rimodulazione delle risorse, nei margini della flessibilità di bilancio. Inoltre, già in fase di formazione delle previsioni di spesa, le Amministrazioni hanno all'obbligo di predisporre il piano finanziario dei pagamenti, che consente ad

esse - in relazione all'allocazione e programmazione delle risorse – una maggiore tempestività nei pagamenti.

Come indicato nello stesso D.P.C.M., le proposte di intervento hanno riguardato:

- la revisione di procedure amministrative o organizzative per il miglioramento dell'efficienza;
- il definanziamento di interventi previsti da specifiche disposizioni normative;
- la revisione dei meccanismi o parametri che regolano l'evoluzione della spesa, determinati sia da leggi sia da altri atti normativi, ovvero la soppressione di disposizioni normative di spesa vigenti.

Le proposte relative alla revisione delle procedure amministrative o organizzative e al **definanziamento** di interventi previsti da specifiche disposizioni normative sono state formulate in termini di riduzione degli stanziamenti indicati nella **Sezione II** del disegno di legge di bilancio per le spese di fabbisogno e di fattore legislativo. Per la revisione dei meccanismi o parametri che regolano l'evoluzione della spesa o per la soppressione di vigenti disposizioni normative, le proposte sono state formulate in termini di **disposizioni legislative** da inserire nella **sezione I** del disegno di legge di bilancio.

Lo stesso D.P.C.M., tenuto conto delle priorità dell'azione di Governo, ha espressamente **escluso** dall'ambito della spesa oggetto delle proposte di riduzione quelle relative a: **investimenti** fissi lordi, **calamità naturali** ed **eventi sismici**, **immigrazione** e contrasto alla **povertà**.

Nel complesso, per il raggiungimento degli obiettivi di *spending review*, sono state proposte dalle amministrazioni centrali, in sede di formulazione del disegno di legge di bilancio, **riduzioni degli stanziamenti di bilancio** per **1.483 milioni di euro nel 2018**, 1.325 milioni nel 2019 e circa 1.340 milioni a partire dal 2020 in termini di **saldo netto da finanziare**, la gran parte dei quali realizzati attraverso **definanziamenti** di spesa di **Sezione II**, come esposto nella seguente tabella.

Riduzioni di spesa dei Ministeri

(milioni di euro)

	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno/Indebitamento		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Economia e finanze	850,4	843,2	850,4	510,4	503,2	510,4
<i>di cui presidenza del consiglio</i>	30,0	12,0	12,0	30,0	12,0	12,0
Sviluppo economico	24,0	20,0	16,0	18,0	17,0	18,0
Lavoro e politiche sociali	90,0	87,0	82,0	90,0	87,0	82,0
Giustizia	36,0	39,0	38,0	36,0	39,0	38,0
Affari esteri	29,2	31,2	31,2	29,0	31,0	31,0
Istruzione, università e ricerca	96,1	101,5	102,2	86,0	92,0	94,0
Interno	32,1	33,1	32,1	31,8	32,8	31,8
Ambiente	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0
Infrastrutture e trasporti	252,4	93,3	110,9	127,0	126,8	126,2
Difesa	24,0	25,0	25,0	24,0	25,0	25,0
Politiche agricole	6,0	6,0	5,0	6,0	6,0	5,0
Beni e attività culturali e Turismo	10,0	11,0	11,0	10,0	11,0	11,0
Salute	27,0	29,0	30,0	27,0	29,0	30,0
TOTALE	1.483,2	1.325,4	1.339,9	1.011,2	1.005,8	1.008,4
<i>di cui Sezione I</i>	39,4	35,4	35,0	39,4	35,4	35,0
<i>di cui Sezione II</i>	1.443,8	1.290,0	1.304,9	961,8	970,4	973,4

Al fine di verificare l'effettivo conseguimento degli obiettivi di spesa assegnati, anche in termini di quantità e qualità di beni e servizi erogati, nel corso del mese di marzo successivo all'approvazione della legge di bilancio 2018 sono stati approvati gli **accordi di monitoraggio**, perfezionati con appositi decreti interministeriali pubblicati sul [sito internet del MEF](#).

In base alla [Circolare 31 maggio 2018, n. 20](#) (esplicativa delle informazioni e dei dati da trasmettere per il monitoraggio, in base agli Accordi) il monitoraggio viene effettuato a due scadenze annuali:

- al 30 giugno, tramite delle schede informative che ciascun Ministro trasmette al Presidente del Consiglio

dei ministri e al Ministro dell'economia e finanze;

- al 1° marzo, tramite una relazione che ciascun Ministro trasmette al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro dell'economia e finanze per essere allegata al Documento di economia e finanza.

In base alla procedura prevista dall'articolo 22-*bis* della legge di contabilità, entro il **1° marzo 2019** ciascun Ministro dovrà inviare al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro dell'economia una **relazione** sul grado di raggiungimento dei risultati in riferimento agli accordi in essere nell'esercizio precedente, [allegata al DEF 2019](#).

Per l'**esercizio finanziario 2019**, la procedura di programmazione e revisione della spesa dei Ministeri ai sensi dell'articolo 22-*bis* della legge n. 196/2009 **non ha avuto luogo**.

Nella [Circolare 14 maggio 2018, n. 17](#) della Ragioneria generale dello Stato, relativa alla formulazione delle previsioni di bilancio per l'anno 2019 e per il triennio 2019–2021, si precisa che nel formulare le proposte per le **previsioni 2019-2021**, le Amministrazioni "dovranno in ogni caso garantire il raggiungimento delle riduzioni di spesa" oggetto del D.P.C.M. 28 giugno 2017 e delle conseguenti misure introdotte dalla legge di bilancio 2018 (L. n. 205/2017), **tenendo conto "degli obiettivi di riduzione della spesa loro assegnati con gli accordi di monitoraggio**. Eventuali variazioni proposte su capitoli/pg interessati da tali riduzioni, anche se compensative, dovranno essere motivate tramite una relazione che ne indichi la compatibilità con gli interventi indicati negli accordi di monitoraggio di ciascun Ministero. Tali variazioni, inoltre, dovranno essere valutate con riferimento non solo al triennio in gestione 2018 - 2020, ma anche alle previsioni per gli anni 2021 e successivi, anni in cui si dovrà tenere conto delle riduzioni apportate alle autorizzazioni di spesa ed alle spese di fabbisogno a carattere permanente".

Tuttavia, la **legge di bilancio per il 2019** (legge. n. 205 del 2017) ha effettuato, nell'ambito dei defianziamenti operati con la Sezione II, **misure di razionalizzazione** della spesa (**spending review**), con riduzioni di spesa di oltre **600 milioni** di euro **annui** a decorrere dal 2019 (di cui circa 400 milioni di spesa corrente e 200 milioni di spesa in conto capitale), come indicato nel prospetto riassuntivo degli effetti della Sezione II riportato nella Relazione tecnica aggiornata - presentata in data 9 gennaio 2019 sul testo del disegno di legge di bilancio 2019 come approvato definitivamente dal Parlamento (A.C. 1334-B) - nella Parte II, relativa alla Sezione II.

(dati di competenza, importi in milioni di euro)

DEFINANZIAMENTI	2019	2020	2021	Anni successivi
Misure razionalizzazione della spesa, di cui:	-658,4	-644,8	-607,2	-607,2
Spesa corrente	-435,2	-434,2	-404,7	-404,7
Spesa in conto capitale	-222,9	-210,5	-202,4	-202,4

In particolare, per il **2019**, la *spending review* ha inciso sui singoli Ministeri nella seguente misura: Economia e finanze per 290,8 milioni; Sviluppo economico per 42,9 milioni; Lavoro per 17,2 milioni; Giustizia per 47,2 milioni; Istruzione per 30,1 milioni; Interno per 50 milioni; Ambiente per 7 milioni; Infrastrutture e trasporti per 126,7 milioni; Politiche agricole per 9,5 milioni; Salute per 37 milioni.

In merito a tali misure di razionalizzazione della spesa, la Relazione tecnica aggiornata precisa, nella Parte II, relativa alla Sezione II, che "il prospetto riepilogativo degli effetti della Sezione II include, riepilogati in apposita voce, anche i risparmi di spesa della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri, considerati nel loro complesso. Tali risparmi, unitamente a quelli assicurati da apposite disposizioni contenute nell'articolato della sezione I, derivano da misure di razionalizzazione della spesa e concorrono al raggiungimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica".

Nel dettaglio, i suddetti riflessi finanziari per il triennio 2019-2021, rispettivamente registrati nella Sezione I e nella Sezione II, vengono così riepilogati nella Relazione tecnica:

(importi in milioni di euro)

Effetti spending review	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno/Indebitamento		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Totale complessivo, di cui:	1.418,0	1.607,4	1.626,1	1.398,6	1.577,6	1.595,7
Sezione I (effetti netti)	759,7	962,6	1.018,9	749,0	928,7	984,9
Sezione II	658,4	644,8	607,2	649,6	648,9	610,8

La Commissione Bilancio ha effettuato un **ciclo di audizioni** informali sui risultati della prima attuazione

dell'articolo 22-*bis* della legge n. 96 del 2009, in materia di programmazione finanziaria e accordi tra ministeri, nell'ambito del quale sono stati auditi:

- la Ragioneria generale dello Stato ([documentazione](#) depositata);
- la Corte dei Conti ([documentazione](#) depositata);
- l'Ufficio parlamentare di bilancio ([documentazione](#) depositata).

Le analisi prodotte per la spending review

Sulla base di quanto previsto dalla legge di contabilità e poi da successivi interventi normativi, sono stati prodotti diversi documenti di analisi e valutazione della spesa, ad iniziare dal [Rapporto triennale sulla spesa delle amministrazioni dello Stato](#) - documento all'epoca previsto dalla legge di contabilità (articolo 41 della legge n. 196/2009, successivamente soppresso nel 2016) sull'attività triennale di *spending review* - volto ad illustrare la composizione e l'evoluzione della spesa ed i risultati conseguiti con le misure adottate ai fini del suo controllo e quelli relativi al miglioramento del livello di efficienza delle amministrazioni; tale documento è stato presentato alle Camere per la prima volta **nell'agosto 2012**.

Il **Rapporto**, che ha una prevalente finalità di monitoraggio e controllo sull'efficienza delle procedure interne di spesa, 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) e, dall'altro, di supporto al settore delle imprese (trasferimenti e incentivi alle imprese). 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 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.

Successivamente, il Ministro per i rapporti con il Parlamento ha presentato il c.d. [Rapporto Giarda](#), discusso nel Consiglio dei ministri del 30 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.

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 e da quelli 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".

Successivamente, a seguito dell'istituzione, con il decreto-legge n. 52 del 2012, 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.

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.

Si segnala , in relazione all'acquisizione centralizzata delle pubbliche amministrazioni, la "[Rilevazione MEF – ISTAT](#)", giunta nel 2017 alla [XV edizione](#) (dati 2016). Si tratta di una rilevazione campionaria svolta per via telematica con l'obiettivo di rilevare i prezzi unitari di acquisto per beni e servizi della Pubblica Amministrazione. Viene anche presentata annualmente una [relazione al Parlamento](#) sull'andamento complessivo del Programma per la Razionalizzazione degli Acquisti nella P.A.. Come segnalato sul [sito dedicato](#), la Rilevazione 2018 si è conclusa nel giugno dello stesso anno, e la relativa relazione è stata presentata al Parlamento il 12 luglio scorso ([Doc. CLXV, n. 1](#)).

Infine, nel [Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2018](#) (pagg. 141-161), la Corte dei Conti effettua un'analisi della spesa pubblica in Italia dal 2000 al 2017.

Focus

[Gli obiettivi di risparmio affidati alla spending review](#)

<https://temi.camera.it/leg18/post/OCD25-420.html>

Dossier

[La Spending review - Evoluzione normativa](#)

<https://temi.camera.it/dossier/OCD18-11712/la-spending-review-evoluzione-normativa.html>

Il Commissario straordinario per la spending review

La disciplina che regola l'attività e le funzioni del Commissario straordinario è costituita dall'articolo 49-bis del decreto-legge n. 69 del 2013. Questo decreto reca una disciplina dell'attività volta alla razionalizzazione della spesa pubblica che sostituisce quella già disposta dagli articoli da 1 a 6 del **decreto-legge n. 52 del 2012**, che vengono conseguentemente abrogati.

Viene confermato 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, che svolge **attività di indirizzo e coordinamento** in materia di razionalizzazione della spesa di tutte le amministrazioni pubbliche, degli enti pubblici e delle società controllate da amministrazioni pubbliche. 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](#) 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. Entro venti giorni dalla nomina, il Commissario dovrà presentare al Comitato il proprio **programma di lavoro**, che va **trasmesso anche alle Camere**. I **compiti** del Commissario straordinario sono stati successivamente **estesi** dal [decreto-legge 24 aprile 2014, n.66 \(L.n. 89/2014\)](#), che ha affidato all'organo anche l'obiettivo del riordino e della riduzione delle **società partecipate dagli enti locali** (si veda, in proposito, il tema dell'attività parlamentare relativo alla [nuova disciplina delle società partecipate](#)).

Il 4 ottobre 2013 è stato nominato il Commissario straordinario per la *spending review*, nella persona di Carlo Cottarelli, che ha assunto le relative funzioni a decorrere dal 23 ottobre 2013, cessando poi dall'incarico nell'ottobre 2014.

Il Commissario straordinario ha presentato il suo [programma di lavoro](#) triennale, in cui gli obiettivi di risparmio sono quantificati in: 3,6 miliardi nel 2015, 8,3 miliardi nel 2016 ed 11,3 miliardi a decorrere dal 2017. Il programma è stato trasmesso alle Camere il 18 novembre 2013, e su di esso si è espressa la Commissione bilancio della Camera con una [risoluzione](#) approvata il successivo 4 dicembre. Il Commissario straordinario ha poi predisposto [un programma di razionalizzazione delle partecipate locali](#), sulla base del compito ad esso espressamente affidato dall'articolo 23 del decreto-legge 24 aprile 2014, n.66.

I punti di riferimento principali del "Programma Cottarelli" erano costituiti da una maggiore centralizzazione negli acquisti di beni e servizi; dalla drastica riduzione del numero delle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche, soprattutto dagli enti locali; dalla razionalizzazione degli interventi di sostegno delle imprese e delle prestazioni di alcuni servizi pubblici; da misure ulteriori di contenimento della spesa previdenziale, anche attraverso la deindicizzazione delle pensioni. La quota più rilevante di "tagli" (circa 12 miliardi) era assegnata ad interventi di "efficientamento diretto", a loro volta prevalentemente centrati sulla razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi. Altri risparmi erano attribuiti alle "riorganizzazioni" (riforma delle province, alla digitalizzazione, alle sinergie tra i corpi di polizia ecc.), ai costi della politica, alle "riduzioni di trasferimenti inefficienti" (revisione dei trasferimenti alle imprese e delle società partecipate) e, infine, a specifici interventi settoriali, soprattutto nella Difesa, nella Sanità e nel settore pensionistico. La maggior parte delle risorse reperite con l'azione di revisione della spesa avrebbero dovuto essere utilizzate per abbattere la tassazione sul lavoro (e ricondurla verso la media dei paesi dell'area dell'euro), per gli investimenti produttivi e per la riduzione del deficit e quindi del debito pubblico.

Nel marzo del 2015 l'incarico di Commissario straordinario per la *spending review* è stato affidato Yoram Gutgeld e Roberto Perotti, che è successivamente cessato dall'incarico nel novembre del 2015. Il 20 giugno 2017 il Commissario straordinario del Governo Gutgeld ha presentato la sua [Relazione](#) annuale, che esamina l'attività di razionalizzazione e revisione della spesa nell'ultimo triennio e i risultati ottenuti.

Il 18 aprile 2019 il Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente Giuseppe Conte, aveva deliberato il conferimento agli onorevoli Laura Castelli e Massimo Garavaglia dell'incarico di Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle attività di razionalizzazione, riqualificazione e revisione della spesa pubblica. Successivamente la nomina non è stata formalizzata.

Focus

[La relazione sulla revisione della spesa 2014-2016](#)
<https://temi.camera.it/leg18/post/OCD25-424.html>
