

Spending review: al via un nuovo ciclo

Anche il Governo Letta ha deciso di investire sui risparmi. La nuova stagione di revisione della spesa prevede due fasi: un primo triennio di "sperimentazione" e una messa a sistema dell'intero processo. A guidare i lavori un nuovo commissario: Carlo Cottarelli

di **Umberto Buratti**

Assegnista di ricerca presso l'Università di Bergamo e Adapt Senior Research Fellow

In linea di **continuità con i precedenti Esecutivi** anche, il Governo guidato da Enrico Letta ha deciso di puntare sulla **revisione della spesa nel pubblico impiego**. La possibilità dell'avvio di una nuova stagione per la *spending review* è stata inserita nel cd. "decreto del Fare" del giugno scorso e resa operativa agli inizi del mese di ottobre.

Un nuovo Commissario con più poteri per la spending review

I perimetri e la struttura per la realizzazione di questo ennesimo intervento di contenimento dei costi sono precisati dall'art. 49-bis del Dl n. 69/2013. Qui si chiarisce che "per coordinare l'azione del Governo e le politiche rivolte al riordino della spesa pubblica e migliorare la qualità dei servi-

zi pubblici offerti, è costituito un Comitato interministeriale" a capo del quale siede direttamente il presidente del Consiglio, insieme ai ministri dell'Economia e delle finanze, dei Rapporti con il Parlamento, dell'Interno, della Pubblica amministrazione. La **missione** di questa nuova struttura è quella di **indirizzare e coordinare l'intero processo di spending review**.

Il comma 2 dell'art. 49-bis del "decreto del Fare" precisa, poi, che per l'azione di revisione della spesa il presidente del Consiglio può nominare un **apposito Commissario straordinario** al quale viene affidato il **compito di formulare "indirizzi e proposte, anche di carattere normativo"** per rendere operativo il piano di **abbattimento della spesa**. I suoi spazi di manovra sono indicati, in modo

ADAPT
www.adapt.it
UNIVERSITY PRESS

preciso, dai **commi da 3 a 7** dell'art. 49-bis. In primo luogo, si prevede che il Commissario, scelto tra persone di comprovata esperienza anche estranee al mondo della pubblica amministrazione, operi "*in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione*", per un **periodo non superiore ai tre anni** e con un team di lavoro e le risorse strumentali messe appositamente a disposizione dal ministero dell'Economia, senza oneri di spesa aggiuntivi.

Secondariamente, la nuova figura chiamata a governare il processo di *spending review* ha il diritto di **corrispondere con tutte le amministrazioni ex art. 1, comma 2, della legge n. 196/2009**, con gli enti pubblici e con le società controllate direttamente o indirettamente con l'eccezione di quelle che emettono strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati e di chiedere a questi non solo informazioni e documenti, ma anche una piena collaborazione. Al Commissario, inoltre, viene riconosciuto il **potere di accedere alle banche dati disponibili e di disporre**

Tavola sintetica di confronto tra le caratteristiche dell'istituto commissariale definito dal DI n. 52/2012 e dal DI n. 69/2013

	Commissario straordinario ex DI n. 52/2012	Commissario straordinario ex DI n. 69/2013
Durata in carica	Un anno (in fase di conversione prorogata al 31 dicembre 2014)	Tre anni a decorrere dalla data di effettiva assunzione delle funzioni
Finalità	Razionalizzazione e revisione della spesa per consumi intermedi	Razionalizzazione e revisione della spesa delle amministrazioni pubbliche
Compiti	Formulare indirizzi e proposte , anche di carattere normativo nel settore di intervento secondo il programma presentato al Comitato interministeriale	Formulare indirizzi e proposte , anche di carattere normativo secondo il programma presentato al Comitato interministeriale
Perimetro di intervento	Spesa delle amministrazioni centrali nonché delle società controllate che abbiano registrato perdite negli ultimi tre esercizi	Spesa delle amministrazioni pubbliche (centrali e periferiche) nonché delle società controllate direttamente o indirettamente da amministrazioni pubbliche che non emettono strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati
Settori di intervento specifico	Livello di spesa per acquisto di beni e servizi per voci di costo, valorizzazione immobili pubblici	Specifici trasferimenti alle imprese, razionalizzazione delle attività e dei servizi offerti, ridimensionamento delle strutture, riduzione delle spese per acquisto di beni e servizi, ottimizzazione dell'uso degli immobili e/o ulteriori settori individuati da direttive del presidente del Consiglio dei ministri
Poteri	Ha diritto di corrispondere con tutte le pubbliche amministrazioni e le società controllate e di chiedere ad esse informazioni e documenti. Inoltre ha il potere di chiedere alle amministrazioni pubbliche: - di disporre lo svolgimento di ispezioni e verifiche a cura dell'Ispettorato per la Funzione pubblica e della Ragioneria generale dello Stato; - di richiedere la collaborazione della Guardia di finanza	Ha diritto di corrispondere con tutte le pubbliche amministrazioni e le società controllate e di chiedere ad esse informazioni e documenti. Inoltre ha il potere di chiedere alle amministrazioni pubbliche: - l'accesso a tutte le banche dati da esse costituite o alimentate; - di disporre lo svolgimento di ispezioni e verifiche a cura dell'Ispettorato per la Funzione pubblica e della Ragioneria generale dello Stato; - di richiedere la collaborazione della Guardia di finanza

Fonte: ministero dell'Economia e delle finanze

ispezioni e verifiche con il supporto dell'Ispettorato per la Funzione pubblica e della Ragioneria generale dello Stato, nonché con la collaborazione della Guardia di Finanza. Infine, il "decreto del Fare", stabilisce che, a venti giorni

dal suo insediamento, il Commissario presenti un **programma di lavoro** al Comitato interministeriale da trasmettere anche alle Camere. Tale **planning non è un documento statico**, ma può essere integrato in corso d'opera in base alle

indicazioni fornite dallo stesso Comitato interministeriale o all'andamento dell'azione impostata dal Commissario, il quale può essere anche chiamato a svolgere audizioni presso le Commissioni parlamentari competenti.

Come si evince dalla tavola sinottica predisposta dal dicastero dell'Economia, i poteri e i **margin**i di operatività che il "decreto del Fare" attribuisce al Commissario per la *spending review* risultano essere **maggiori rispetto alle recenti esperienze passate**.

La possibilità della **nomina di questa figura da parte del Governo** è stata attuata all'inizio del mese d'ottobre scorso.

A governare la revisione della spesa, infatti, è stato chiamato il dottor Carlo Cottarelli, forte della sua esperienza presso il Fondo monetario internazionale.

Il nuovo piano per la revisione della spesa: obiettivi e metodi

Seguendo le tempistiche dettate dal "decreto del Fare" il nuovo Commissario ha predisposto un **primo programma di lavoro**, le cui linee principali sono state presentate in una conferenza stampa congiunta con il ministro dell'Economia, il 18 novembre scorso. Il lavoro di revisione della spesa ideato dal commissario Cottarelli si prefigge **due obiettivi**: promuovere una prima *spending review* per il triennio 2014-2016; contribuire a far sì che questo *modus operandi* "diventi parte integrante del processo di preparazione del bilancio dello Stato e delle amministrazioni pubbliche".

Il programma di lavoro delinea in modo più dettagliato soprattutto la **prima delle due**

finalità. Da un punto di vista quantitativo, il documento presentato dal Commissario prevede **risparmi di spesa** quantificabili in 3,6 miliardi di euro nel 2015; 8,3 miliardi nel 2016 e 11,3 miliardi a partire dal 2017^[1]. Questi numeri sono stati successivamente implementati dallo stesso **ministero dell'Economia** che in un apposito comunicato ha indicato come obiettivo da raggiungere una **contrazione dei costi pari a 32 miliardi nel triennio 2014-2016**^[2]. Le risorse così recuperate saranno utilizzate per una riduzione della tassazione sul lavoro, per investimenti produttivi e, in parte residuale, per la riduzione del debito.

Dal **punto di vista qualitativo**, la prima fase della nuova *spending review*, si prefigge lo scopo principale di **ridurre i costi "mantenendo una elevata qualità dei servizi pubblici"**. Questo richiede di concentrare l'attenzione sui guadagni di efficienza ovvero sulla *"minimizzazione dei costi di produzione dei servizi correnti"*.

Il documento presentato dal commissario Cottarelli insiste molto anche sulla **metodologia di lavoro** che intende portare avanti. Rispetto alle esperienze passate si punta a far sì che la *spending review* sia sempre di più una **azione corale che coinvolge l'intero comparto pubblico**, comprese le parti sociali e la cittadinanza, evitando imposizioni che provengono dall'alto^[3]. Questo

non toglie, tuttavia, che il coordinamento e l'indirizzo spettino, come chiarito dal "decreto del Fare", al Comitato interministeriale e al Governo. Il Commissario sarà affiancato da un "gruppo di base" composto da una decina di persone, attorno al quale si formeranno, a loro volta, altri gruppi di lavoro su temi specifici *"organizzati sia verticalmente (per centri di spesa, per esempio ministeri) che orizzontalmente (per tematiche, per esempio di beni e servizi)"*. L'allegato al documento permette di avere una panoramica sul modello di lavoro pensato dal Commissario. I **"gruppi verticali"** sono **divisi in tre grandi famiglie** - presidenza del Consiglio dei ministri, ministeri, autonomie locali - a loro volta organizzati al proprio interno. Per quanto riguarda i **"gruppi orizzontali"** vengono individuati **otto macro-temi**: beni e servizi; immobili; organizzazione amministrativa; pubblico impiego; fabbisogni e costi standard; costi della politica; qualità spese di investimento; società partecipate pubbliche. Per quanto riguarda le **tempistiche** il documento di indirizzo del Governo per l'attività di revisione della spesa prevede che venga effettuata una prima ricognizione tecnica entro la fine di febbraio. Questo primo lavoro *"costituirà la base per una revisione del quadro di programmazione della spesa da implementare nella pri-*

1) Si veda: Commissario straordinario per la revisione della spesa, *Programma di lavoro. Presentato il 12 novembre 2013*, disponibile su www.mef.gov.it
 2) Si veda: *Documento di indirizzo per l'attività di Revisione della Spesa*, del 25 novembre 2013, disponibile su www.governo.it
 3) Una nota critica proprio sul metodo di lavoro scelto per questa nuova stagione di razionalizzazione della spesa è presente in: C. Virno, *L'anello debole della nuova revisione della spesa*. In difesa delle proprie scelte ha risposto lo stesso commissario Cottarelli con un intervento dal titolo: *Amministrazioni protagoniste della revisione della spesa*. Una controplica di C. Virno ha chiuso il dibattito che è stato ospitato su www.lavoce.info

mavera del 2014 nel contesto del nuovo Documento di economia e finanza". La seconda fase di lavoro, invece, dovrà contribuire a definire la legge di stabilità del 2015.

Il documento di lavoro del commissario Cottarelli tratteggia a grandi linee i **punti essenziali del secondo obiettivo generale** di questo nuovo ciclo di revisione della spesa. Si prevede, infatti, che la *spending review* diventi parte integrante del **processo di riforma del bilancio dello Stato** avviato con la legge n. 196/2009. Questo richiede "la definizione della frequenza della revisione della spesa [...] col fine di mantenere la spesa efficiente e ridirigerla sulla base delle priorità economiche emergenti". In tale prospettiva, il Governo immagina una *spending review* da compiersi ogni due anni e con effetti sul triennio successivo. Per quanto riguarda la *time line* si prevede che la **messa a regime** di questo secondo obiettivo parta nell'anno 2015 per poi essere pienamente operativa nel triennio 2017-2019.

Le indicazioni sulla *spending review* contenute nella legge di stabilità 2014

Prime indicazioni precise sulla *spending review* e sui suoi effetti sono contenute tra le pieghe dei 749 commi dell'art. 1 della **legge n. 147/2013**, la legge di stabilità 2014. Il **comma 427**, infatti, prevede che **entro il prossimo 31 luglio** siano adottate "misure di razionalizzazione e di revisione della spesa, di ridimensionamento delle strutture, di riduzione delle spese per i beni e servizi, nonché di ottimizzazione del-

l'uso degli immobili tali da assicurare [...] una riduzione della spesa [...] non inferiore a 600 milioni di euro nell'anno 2015 e a 1.310 milioni di euro negli anni 2016 e 2017". Nelle more di attuazione di questi tagli, il **comma 428** prevede inoltre che "le dotazioni finanziarie iscritte a legislazione vigente, in termini di cassa e di competenza delle spese rimodulabili delle missioni di spesa di ciascun Ministero [...] siano] accantonate e rese indisponibili per gli importi di 256 milioni di euro per l'anno 2015 e 622 milioni di euro per gli anni 2016-2017". Solo dopo le azioni di *spending review* tali somme torneranno disponibili.

Tuttavia, non sono solo le **amministrazioni centrali** a esser chiamate a dare un loro contributo. **Regioni e province autonome** dovranno garantire un gettito di 344 milioni di euro nel triennio 2015-2017. A queste si aggiungono i **comuni** con un importo di 275 milioni di euro annui e le **province** con un importo di 69 milioni di euro annui per il periodo 2016-2017.

La legge di stabilità offre anche qualche indicazione sulla **destinazione** di parte delle risorse recuperate con la *spending review*. Il **comma 431** dell'art. 1 della legge n. 147 istituisce un apposito "Fondo per la riduzione della pressione fiscale" il quale viene alimentato anche con "l'ammontare dei risparmi di spesa derivanti dalla razionalizzazione della spesa pubblica di cui all'articolo 49-bis del decreto-legge 21 giugno 2013 n. 69, [...] al netto della quota già considerata nei commi da 427 a 430, delle risorse da destinare

a programmi finalizzati al conseguimento di esigenze prioritarie di equità sociale e ad impegni improrogabili".

Spending review: missione possibile?

Provare a stilare un **primo bilancio** su questa nuova stagione di revisione della spesa **non è cosa semplice**. Se si guarda da un punto di vista metodologico, le parole espresse dal commissario Cottarelli nel corso della presentazione del suo programma di lavoro lasciano ben sperare. La nuova *spending review*, infatti, dovrebbe esser impostata mediante una **condivisione della mission e un coinvolgimento attivo di tutte le amministrazioni e, cosa non da poco, anche delle parti sociali**. Il compito che spetta a costoro è arduo, ma quanto mai necessario. Alla stagione delle denunce sugli sprechi e sulle inefficienze può seguire un **periodo di lavoro intenso** che porta a recuperare risorse preziose e a ridare credibilità a un comparto eternamente guardato con sospetto.

Più **incerto**, invece, rimane il **target in termini quantitativi**. Il balletto delle cifre è evidente. Quanto riportato dal documento programmatico non coincide con le parole del ministro dell'Economia e delle finanze né tanto meno con quanto presente nella legge di stabilità. Allo stato attuale, dunque, pare difficile comprendere quale sia il vero obiettivo di risparmi che si intende raggiungere. E questo è sicuramente un **punto debole dell'intero procedimento**. Servono numeri certi, ma anche verosimilmente raggiungibili. ●