

L'attività di revisione della spesa consente di identificare le forme di impiego delle risorse pubbliche più efficaci e realizzare risparmi permanenti da destinare alla riduzione del carico fiscale sui cittadini e il sistema produttivo. Gli strumenti con cui perseguire questi obiettivi riguardano: i) il cambiamento dei meccanismi di spesa e degli assetti organizzativi delle amministrazioni, ii) l'aumento dell'efficienza della fornitura di beni e di servizi da parte della pubblica amministrazione, iii) l'abbandono di interventi obsoleti e poco efficaci, a favore di interventi che dimostrano di produrre i risultati auspicati, iv) il cambiamento del perimetro dell'intervento pubblico. Sono cruciali in questo approccio l'individuazione di un ordine di priorità nelle politiche pubbliche e la valutazione dell'efficacia dei programmi di spesa rispetto agli obiettivi attesi.

Nel corso degli ultimi anni, la revisione della spesa è stata condotta con azioni e percorsi diversificati, tra loro complementari:

- la nomina di Commissari straordinari incaricati di effettuare proposte di razionalizzazione, concentrate nel periodo 2012-2013 sull'acquisto di beni e servizi e, a partire dal 2014, sul perimetro più ampio dell'intervento pubblico (D.L. n. 52/2012, art.2 e D.L. n. 69/ 2013, art. 49-bis);
- l'avvio di un processo ordinario e continuativo di analisi della spesa, attraverso il rafforzamento delle modalità di collaborazione stabile tra amministrazioni di spesa e Ministero dell'economia e delle finanze (nell'ambito dell'iter già tracciato nella riforma della legge di contabilità e finanza pubblica, L. n. 196/ 2009).

#### **Gli interventi adottati nel 2014 per la revisione della spesa**

Con il D.L. n. 4/2014 sono stati disposti tagli sulle risorse dei Ministeri in sostituzione della revisione delle agevolazioni fiscali prevista l'anno precedente, con la Legge di stabilità per il 2014. Successivamente, il D.L. n. 66/2014 ha realizzato una prima riduzione del cuneo fiscale su famiglie e imprese, utilizzando, a copertura dei corrispondenti oneri, i risparmi attesi da misure riconducibili alla razionalizzazione e all'efficientamento delle spesa, oltre che da attività di contrasto all'evasione fiscale, da revisioni delle modalità del prelievo e da altri interventi volti a una maggiore equità fiscale.

Le misure di razionalizzazione hanno inciso soprattutto sulla spesa di natura corrente e sono state individuate nell'ambito del processo di analisi e valutazione della spesa. Complessivamente, i risparmi attesi riconducibili alle misure razionalizzazione ed efficientamento delle spesa della pubblica amministrazione disposti con il D.L. n. 66/2014 ammontano a 3,1 miliardi nel 2014, circa 3 miliardi nel 2015, 2,7 miliardi per gli anni 2016 e 2017.

Gli strumenti messi in campo dalla revisione della spesa nel D.L. n. 66/2014 prevedono azioni innovative come:

- l'autorizzazione alle pubbliche amministrazioni alla rinegoziazione dei contratti di fornitura di beni e servizi in essere (con un ribasso fino al 5 per cento per tutta la durata dei contratti e con facoltà di rinegoziare le prestazioni) e la previsione che tutti i futuri contratti stipulati non siano superiori a quelli ridotti o rinegoziati, ovvero ai prezzi di riferimento, laddove esistenti;
- l'ampliamento del ricorso a strumenti centralizzati degli acquisti – volti ad aggregare la domanda per ottenere migliori prezzi – attraverso un rafforzamento e un numero limitato di centrali di committenza, che abbiano una specifica professionalizzazione in maniera di commessa pubblica e capacità di aggregazione della domanda, sotto il coordinamento del Ministero dell'economia e delle finanze nell'ambito di un tavolo tecnico dei soggetti aggregatori;
- l'individuazione di prezzi di riferimento per le diverse tipologie di forniture dei beni e servizi alle condizioni di maggiore efficienza, in aggiunta ai cosiddetti prezzi benchmark delle convenzioni Consip, tramite il lavoro dell'Autorità di vigilanza per i contratti pubblici

(AVCP) ora accorpata nelle funzioni nell'Autorità Nazionale Anti-Corruzione (ANAC). Tali prezzi costituiscono prezzo massimo di aggiudicazione in tutti i casi in cui non è presente una convenzione stipulata tramite strumenti centralizzati degli acquisti;

- il potenziamento degli strumenti di controllo sul *public procurement*.

Sono stati anche adottati limiti di spesa per incarichi di consulenza, studio e ricerca, per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa e per le autovetture di servizio ed è stato dato ulteriore impulso alla riorganizzazione dell'apparato centrale dello Stato (Ministeri e Presidenza del Consiglio dei Ministri).

Nella Legge di Stabilità 2015 gli interventi di sostegno alla crescita economica adottati, come la riduzione del cuneo fiscale sul lavoro, la stabilizzazione dell'assegno mensile di 80 euro in favore dei lavoratori dipendenti, la previsione di sgravi contributivi per le assunzioni a tempo indeterminato e le disposizioni in materia di mercato del lavoro, sono stati possibili anche grazie al reperimento di un notevole ammontare di riduzioni della spesa individuate dal processo di revisione avviato. Tra i principali interventi vi sono i tagli disposti sui Ministeri, riconducibili alle attività di revisione della spesa avviate dal Commissario nell'ambito di un processo condiviso di ottimizzazione delle risorse gestite da ciascuna amministrazione, per un importo di 2,3 miliardi nel 2015, 2,5 miliardi nel 2016 e 2,6 miliardi nel 2017. Inoltre, sempre nell'ambito dell'amministrazione centrale, sono state disposte misure di riduzione dei trasferimenti alle imprese e di razionalizzazione dei crediti d'imposta per ulteriori 0,4 miliardi nel triennio e per la riduzione di 0,4 miliardi nel 2015 dei trasferimenti da destinare a Ferrovie dello Stato.

Concorrono ai tagli della spesa, sulla base delle proprie priorità, anche le Regioni con un contributo migliorativo alla finanza pubblica di circa 3,5 miliardi in ciascun esercizio quelle a statuto ordinario e di 550 milioni circa in ciascun esercizio quelle a statuto speciale e le Province autonome. Il contributo netto degli Enti locali ammonta a 1,2 miliardi per il 2015, 2,2 miliardi per il 2016 e 3,2 miliardi per il 2017.

Le autonomie territoriali decidono sulla base delle proprie priorità e sulla valutazione dei propri margini di efficientamento come assicurare i risparmi, secondo le intese raggiunte con le Regioni e con gli Enti locali. La revisione della spesa incide anche tramite un rafforzamento di regole che pongono corretti incentivi, come nel caso dell'istituzione del fondo crediti di dubbia esigibilità nel caso dei comuni, che favorisce percorsi volti al taglio delle spese piuttosto che all'aumento delle entrate. Inoltre, per sostenere le attività di razionalizzazione della spesa il Governo ha ripreso, con rinnovata energia, il processo di definizione di fabbisogni e capacità fiscali standard, con l'obiettivo di renderli operativi già nel 2015.

Infine, sono state messe in atto una riprogrammazione del Piano azione coesione (1 miliardo in ciascun anno), nonché la riduzione del fondo riveniente dal riaccertamento straordinario residui passivi per circa 0,3 miliardi in ciascun anno).

Sulla base delle analisi effettuate dal Commissario straordinario<sup>6</sup>, la Legge di Stabilità 2015 ha poi avviato un processo di razionalizzazione delle aziende speciali, delle istituzioni e delle società direttamente o indirettamente controllate dalle amministrazioni locali, con l'obiettivo di conseguire la riduzione delle stesse entro la fine del 2015 e portare ulteriori risparmi di spesa.

A tutela del conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica sono state previste delle clausole di salvaguardia che entrano in vigore solo qualora non vengano reperite ulteriori risparmi di spesa per colmare la differenza tra quelli programmati con la revisione del spesa nel DEF 2014 e quelli disposti con i provvedimenti emanati dal Governo<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Rapporto sulle società partecipate degli Enti Locali, pubblicato il 7 agosto 2014, a seguito di mandato disposto ex articolo 23 del decreto legge 66 del 24 aprile 2014 convertito, con modificazioni, nella legge n. 89 del 23 giugno 2014).

<sup>7</sup> In particolare, la clausola dell'articolo 1, comma 207 della L. n. 190 del 2014 con riferimento al parziale superamento della clausola di salvaguardia relativa alla revisione delle agevolazioni e detrazioni fiscali, che prevede un'adozione entro il 15 gennaio 2016 di un DPCM qualora non siano assicurati i risparmi programmati (pari a 3,3 del 2016 e 6,3 dal 2017) e la clausola dell'articolo 1, comma 718 della stessa legge con riferimento

### Come si intende procedere

Il Governo intende rafforzare le linee d'intervento già individuate e integrarle con nuove azioni. In questa direzione il Governo intende attuare la delega concessa per il completamento della riforma del bilancio<sup>8</sup> disponendo una maggiore integrazione tra il processo di revisione della spesa e il ciclo del bilancio.

Si tratta di un passo importante per riportare al centro del dibattito le priorità dell'intervento pubblico, considerato nella sua interezza, piuttosto che gli interventi marginali adottati annualmente, superando l'approccio della spesa storica e spostando l'attenzione sulla priorità dei programmi di spesa esistenti e nuovi. L'integrazione di questo processo nella predisposizione del bilancio induce a valutare l'opportunità e il livello del finanziamento da assegnare a ciascuna politica o attività che si intenda porre in essere, sulla base di obiettivi e vincoli finanziari fissati in coerenza con le più ampie compatibilità finanziarie. Entro tali limiti l'amministrazione sarà tenuta a programmare l'impiego delle risorse assegnate.

La necessità di valutare contemporaneamente, e in termini alternativi, il finanziamento delle attività 'storiche' e delle nuove proposte di spesa spinge per la comparazione tra i rispettivi effetti e favorisce la riallocazione delle risorse tra gli interventi e le attività in relazione alla loro efficacia, alla loro efficienza e al loro grado di priorità.

Lo schema che il Governo intende seguire è quello di un processo di bilancio che prende avvio con la fissazione di obiettivi di finanza pubblica di medio termine coerenti con il quadro delle compatibilità macroeconomiche e di priorità politiche chiare, in relazione alle quali definire l'assegnazione di un ammontare certo di risorse per il successivo triennio e per ciascuna amministrazione centrale dello Stato (cfr. Figura).

L'adozione di espliciti obiettivi, in presenza di un vincolo chiaro nella fase di programmazione finanziaria è volta a indurre le amministrazioni verso una attenta valutazione dei propri fabbisogni e priorità e una maggiore attenzione sui risultati. In coerenza con gli obiettivi attribuiti, le amministrazioni centrali dello Stato dovranno disporre la propria programmazione finanziaria tenendo conto della legislazione vigente, dei margini di efficienza perseguibili tramite procedure amministrative e delle eventuali proposte normative volte a raggiungere i risultati attesi. Le norme da adottare saranno definite nella sessione di bilancio con il disegno di legge di bilancio triennale che, nella nuova veste prevista dalla legge n. 243 del 2012, accorperà anche l'attuale disegno di legge di stabilità.

Gli interventi amministrativi e legislativi più rilevanti saranno oggetto di specifici accordi triennali tra il MEF e ciascun Ministero di spesa. Tali accordi conterranno, oltre agli obiettivi finanziari e le azioni per realizzarli, anche obiettivi in termini di quantità e qualità di beni e servizi erogati. Saranno monitorati annualmente i risultati finanziari, l'attuazione dei provvedimenti legislativi connessi e la realizzazione degli obiettivi ad essi collegati. Tali risultati saranno oggetto di una specifica valutazione da parte del Governo e potranno costituire la base su cui costruire la nuova programmazione o la revisione di quella già definita.

---

all'innalzamento automatico di due punti percentuali dell'aliquota IVA e dell'accise dei carburanti qualora non siano assicurati i risparmi programmati (pari a 12,8 nel 2016, 25,5 nel 2017 e 27,5 dal 2018).

<sup>8</sup> Ai sensi dell'art. 1 della L. n. 89 del 2014 del D.L. n. 66/2014, secondo i principi già delineati per il completamento della riforma del bilancio dello Stato all'art. 40 della L. n. 196/2009. I principi e criteri direttivi rilevanti sono alla lettera c), g), h) e i):

Lettera c): revisione degli stanziamenti iscritti in ciascun programma e della relativa legislazione in coerenza con gli obiettivi da perseguire;

Lettera g): introduzione della programmazione triennale delle risorse e degli obiettivi delle amministrazioni dello Stato e individuazione di metodologie comuni di definizione di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferibili ai programmi del bilancio;

Lettera h): introduzione di criteri e modalità per la fissazione di limiti per le spese del bilancio dello Stato, tenendo conto della peculiarità delle spese di cui all'articolo 21, comma 6. I predetti limiti, individuati in via di massima nel DEF e adottati con la successiva legge di bilancio, devono essere coerenti con la programmazione triennale delle risorse;

Lettera i): adozione, in coerenza con i limiti di spesa stabiliti, di accordi triennali tra il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri Ministri, in cui vengono concordati gli obiettivi da conseguire nel triennio e i relativi tempi.

## INTEGRAZIONE DEL PROCESSO DI REVISIONE DELLA SPESA NEL CICLO DEL BILANCIO

