amministrativ@mente

Rivista di diritto amministrativo

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Diretta da
Gennaro Terracciano, Stefano Toschei,
Mauro Orefice e Domenico Mutino

Direttore Responsabile
Marco Cardilli

Coordinamento
L. Ferrara, F. Rota, V. Sarcone

FASCICOLO N. 5-6/2015

estratto

Registrata nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Salvatore Bonfiglio, Enrico Carloni, Francesco Castiello, Salvatore Cimini, Caterina Cittadino, Gianfranco D'Alessio, Ruggiero Di Pace, Francesca Gagliarducci, Gianluca Gardini, Stefano Gattamelata, Maurizio Greco, Giancarlo Laurini, Angelo Mari, Francesco Saverio Marini, Gerardo Mastrandrea, Pierluigi Matera, Francesco Merloni, Riccardo Nobile, Luca Palamara, Giuseppe Palma, Germana Panzironi, Simonetta Pasqua, Filippo Patroni Griffi, Angelo Piazza, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Umberto Realfonzo, Vincenzo Schioppa, Michel Sciascia, Raffaello Sestini, Leonardo Spagnoletti, Giuseppe Staglianò, Alfredo Storto, Federico Titomanlio, Alessandro Tomassetti, Antonio Uricchio, Italo Volpe.

Comitato editoriale

Laura Albano, Daniela Bolognino, Caterina Bova, Silvia Carosini, Sergio Contessa, Marco Coviello, Ambrogio De Siano, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Concetta Giunta, Filippo Lacava, Masimo Pellingra, Carlo Rizzo, Stenio Salzano, Ferruccio Sbarbaro, Francesco Soluri, Marco Tartaglione, Stefania Terracciano, Angelo Vitale, Virginio Vitullo.

amministrativamente
Rivista di diritto amministrativo

Considerazioni in tema di spesa pubblica e sua revisione

di Andrea Nisticò*

Sommario

1.Introduzione; 2. Alcune problematiche sottese alla *spending review* e il bisogno di un cambiamento; 3. La problematica riallocazione dei risparmi di spesa; 4. Conclusioni.

1.Introduzione

L'Italia, come noto, ha un pesantissimo debito pubblico[1] che riduce le annuali manovre economiche a strategie finanziarie per il raggiungimento dell'agognato pareggio di bilancio e la riduzione del deficit.

Il nostro sistema di spesa pubblica dovrebbe tendenzialmente ridursi al fine di poter fare fronte al ripianamento strutturale del debito, come vorrebbe l'Unione Europea, e alla riduzione delle tasse e dei tributi. Occorre, però, chiarire che sotto il nome di "spesa pubblica"[2] vengono compresi ambiti che riguardano soggetti diversi. In primo luogo si deve distinguere la spesa dell'amministrazione centrale, dell'amministrazione previdenziale, delle amministrazioni decentrate e locali.

Dal punto di vista economico si differenzia la spesa per beni e servizi da quella per i trasferimenti[3]. La prima crea valore aggiunto, poiché va a finanziare il processo produttivo mediante l'acquisto di beni intermedi, di forza lavoro o mediante investimenti che incrementano il capitale pubblico (es. costruzioni d'infrastrutture o edifici pubblici).

La seconda è rappresentata dai sussidi in denaro o in natura erogati a famiglie o imprese senza una controprestazione dei beneficiari. In questa categoria rientrano le pensioni, gli aiuti per l'assistenza e la disoccupazione, le agevolazioni alle imprese ed anche gli interessi sul debito pubblico.

La spesa per trasferimenti accresce il reddito disponibile delle famiglie e le risorse delle imprese, si trasforma indirettamente in domanda tramite i consumi e gli investimenti privati.

La strategia di spesa pubblica persegue finalità allocative, distributive e di efficienza produttiva.

Il primo scopo riguarda la sua distribuzione nei diversi settori economici in relazione ai bisogni

* Il lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della *double blind peer review*.

[1] La Banca d'Italia, a marzo del 2015, ha quantificato il debito pubblico in 2.184 miliardi di Euro.

[2] Al riguardo si richiama *"Spesa Pubblica"* in *Dizionario di Economia e Finanza Treccani*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 2012.

[3] Per una definizione economica della spesa pubblica F. FORTE, *Manuale di Scienze delle Finanze*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 40 ss.

espressi dalla collettività. Al riguardo la spesa primaria più significativa dello Stato italiano[4] è rappresentata dalle pensioni (16%), dalla sanità (7,5 %) e dall'istruzione (4,5%).
Secondo gli economisti[5] tale allocazione non è virtuosa poiché risente di una forte stratificazione temporale sulla quale la politica non ha operato alcuna scelta strategica.
La seconda finalità, quella distributiva, ha la funzione di ridurre le diseguaglianze nella società con il finanziamento d'istituti di sostegno alla famiglia e di contrasto alla povertà, alla disabilità, alla disoccupazione. La spesa pubblica dovrebbe anche perseguire l'efficienza produttiva; una riorganizzazione dei processi consente di ridurre le uscite a parità di quantità e qualità del servizio offerto. Tale processo è, tuttavia, molto complesso, poiché richiede una capillare analisi delle spese e, conseguentemente, una revisione delle procedure e dei sistemi utilizzati nella gestione delle risorse. Eppure, nonostante la complessità di tale lavoro, da diversi anni si sente parlare di revisione della spesa pubblica (c.d. spending review) quale strumento per migliorarne la qualità e liberare risorse improduttive da allocare ad altre voci di bilancio.
Al termine "spending review" vengono date due accezioni, secondo la prima "si tratta di un processo di tipo strutturale tendente a rendere efficiente la spesa del settore pubblico, dal punto di vista sia allocativo che produttivo. La seconda accezione fa riferimento al contenimento della spesa da realizzarsi in tempi brevi per raggiungere l'equilibrio dei conti pubblici e contenere il livello di pressione fiscale"[6].

Le due impostazioni sono necessariamente collegate ma non coincidenti. La prima accezione ribadisce un concetto tradizionale, infatti, l'obiettivo di realizzare una distribuzione efficiente delle risorse è il cardine della moderna economia pubblica[7]. Cosa diversa è l'effettivo conseguimento di quest'obiettivo da parte delle amministrazioni centrali, periferiche e locali.

2. Alcune problematiche sottese alla *spending review* e il bisogno di un cambiamento

La revisione della spesa vuole raggiungere obiettivi macroeconomici attraverso l'impiego di strumenti microeconomici senza operare una riforma strutturale della Pubblica Amministrazione ma operando attraverso manovre finanziarie. Questo tema non è nuovo nel nostro paese[8], da almeno trentacinque anni si discute in Parlamento di crescita della spesa pubblica e sua revisione.
Al riguardo, il primo progetto di riduzione del livello di spesa risale al 1978 (Ministro Ferrari Aggradi) poi seguito dalla programmazione finanziaria promossa da Beniamino Andreatta e sempre ripreso nei Documenti di Programmazione Economica e Finanziaria e nei più recenti Documenti di Economia e Finanza.
Le dinamiche di crescita della spesa pubblica sono determinate dalle decisioni del Governo, del Parlamento e della PA; questi soggetti, spesso, considerano il problema della spesa ponendo attenzione alle sue dinamiche piuttosto che alle ragioni della sua esistenza. Al contrario, una corretta procedura di revisione deve considerare il problema della spesa non solo in chiave complessiva ma anche in funzione delle singole attività e funzioni che impegnano le casse pubbliche.

[4] Fonte *Ragioneria Generale dello Stato*.
[5] Per una valutazione sulle criticità della spesa primaria D. FRANCO, *Il Finanziamento del Settore Pubblico*, a cura di G. BROSIO E G. MURARO, Milano, Franco Angeli, 2013, p. 35.
[6] A. PETRETTO, *La Revisione della Spesa pubblica locale: specificità e orientamento alla crescita del territorio*, Relazione al Convegno "Maggiori risorse per gli enti locali", Ancona, 3 ottobre 2014, p. 2.
[7] *Ibidem*
[8] Sull'argomento si richiamano gli studi di P. GIARDA, *Elementi per una revisione della spesa pubblica*, www.camera.it, p. 2 ss.

La peculiare situazione italiana richiede, però, una riflessione ulteriore sui problemi economici strutturali che condizionano le diverse politiche che devono essere assunte.
La spesa pubblica italiana appare molto elevata e anomala rispetto agli altri paesi industrializzati[9], in quanto vi sono poche risorse per l'erogazione dei servizi pubblici, per il sostegno a famiglie ed imprese in difficoltà mentre impiega ingenti risorse per il pagamento degli interessi passivi e delle pensioni. Queste due voci valgono circa 310 miliardi di euro di spesa e rappresentano la c.d. spesa incomprimibile[10], la quale per la sua natura pone vincoli allocativi che impediscono l'adozione di scelte flessibili su questi capitoli.
Un ulteriore fattore di anomalia è rappresentato dall'eccessiva onerosità della produzione dei servizi pubblici. L'ISTAT ha evidenziato che i costi pubblici sono cresciuti molto più rapidamente di quelli privati"[11]. Tale fattore determina l'aumento della pressione tributaria centrale e locale per fare fronte ai costi di produzione dei servizi pubblici. Questa circostanza induce a riflettere sul modello organizzativo della PA e su quanto sia necessario rivedere le modalità d'acquisto di beni per una maggiore efficienza. Per risolvere questa criticità, da più tempo, si parla della necessità d'introdurre il costo standard[12], cioè una definizione del prezzo ottimale a cui un determinato bene o servizio debba essere acquistato; l'applicazione di tale principio consentirebbe di rendere evidenti i casi di acquisti a prezzi fuori mercato. Un correttivo è rappresentato dalle centrali d'acquisto[13], le quali dovrebbero procedere a fare acquisti per una pluralità di amministrazioni con lo scopo di sfruttare prezzi più vantaggiosi dalle ingenti quantità negoziate. Queste soluzioni, oggetto di discussione da più tempo, non hanno mai avuto un'adeguata diffusione nella PA per l'ostinazione dei diversi livelli amministrativi a mantenere salde le proprie prerogative in tema di spesa. Di contro lo Stato ha continuato a tagliare la spesa pubblica in modo lineare, cioè senza alcuna selezione specifica nelle voci di bilancio ma con un target economico da raggiungere in modo indistinto.
Al riguardo, il policentrismo amministrativo degli ultimi anni non ha aiutato la gestione dei livelli di spesa; il riconoscimento di forti autonomie ha reso molto complicato il percorso di revisione, poiché il "se tagliare" o il "cosa tagliare" è demandato a tanti livelli decisionali che spesso preferiscono, anche per ragioni politiche,

[9] Rispetto a questo tema si rinvia a A. GRASSO, R. GARGANESE E V. PERAGINE, *La distribuzione funzionale della spesa pubblica*, in La Finanza Territoriale - Rapporto 2014, AA. VV., Milano, Franco Angeli, 2014, p. 90 ss. ed anche G. RINALDI, *Spesa pubblica: chi vince e chi perde in Europa?*, Quadrante Futuro, 23.luglio 2012.
[10] In ordine a tale argomento si consideri l' art. 21, comma 6, della legge 196/2009 il quale stabilisce che: "le spese non rimodulabili [..] sono quelle per le quali l'amministrazione non ha la possibilità di esercitare un effettivo controllo, in via amministrativa, sulle variabili che concorrono alla loro formazione, allocazione e quantificazione. Esse corrispondono alle spese definite "oneri inderogabili", in quanto vincolate a particolari meccanismi o parametri che regolano la loro evoluzione, determinati sia da leggi sia da altri atti normativi. Rientrano tra gli oneri inderogabili le cosiddette spese obbligatorie, ossia quelle relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni e altre spese fisse, le spese per interessi passivi, quelle derivanti da obblighi comunitari e internazionali, le spese per ammortamento di mutui, nonché quelle così identificate per espressa disposizione normativa".
[11] P. GIARDA, *Elementi per una revisione della spesa pubblica*, www.camera.it, p.4.
[12] Con riferimento al tentativo di superamento del criterio della spesa storica per il bilancio dello Stato A. MONORCHIO e L.G. MOTTURA, *Compendio di Contabilità di Stato*, Bari, Cacucci Editore, 2014, p. 263.
[13] Sulle opportunità delle centrali d'acquisto pubbliche F. BALDASSARRE e A. S. LABROCA, *Public procurement. Gli acquisti pubblici fra vincoli giuridici e opportunità gestionali*, Milano, Franco Angeli, 2013, p. 138 ss. ed anche A. MONORCHIO e L.G. MOTTURA, *Compendio di Contabilità di Stato*, Bari, Cacucci Editore, 2014, p. 31 ss.

aumentare le imposte piuttosto che rendere più efficiente la spesa[14].

Tale frammentazione rende difficile per il cittadino l'identificazione del reale responsabile della politica di spesa e consente alla politica di alimentare la confusione con un continuo rimbalzo di responsabilità tra centro e periferia dello Stato. Questa dinamica rende chiaro come le due accezioni di spending review tendano a essere utilizzate in modo errato; spesso viene usato il termine revisione della spesa non per rendere efficiente l'organizzazione pubblica ma per conseguire un surrettizio aumento delle imposte.

Il livello di pressione fiscale, la crisi economica e l'insoddisfazione degli elettori impongono, però, un cambio di direzione. Sino a quando non verrà assunta la decisione di mettere mano alle inefficienze pubbliche non vi sarà alternativa alla logica del taglio indiscriminato e quindi all'impiego della leva fiscale per garantire l'erogazione dei servizi.

La prospettiva che deve essere adottata è quella di un'attenta analisi delle voci di bilancio connesse alla valutazione dell'adeguatezza del sistema organizzativo pubblico. Sullo sfondo permane, tuttavia, la difficoltà di fare conseguire obiettivi omogenei per tutte le articolazioni dello Stato e le relative autonomie. E' opportuno chiarire che tale lavoro di analisi è già stato svolto dal Commissario Straordinario per la Revisione della Spesa[15]il cui piano di lavoro è condivisibile, poiché si muove attraverso un

[14] In ordine a tale argomento si segnalano le riflessioni di S. LEPRI, *I due fattori che fanno salire le tasse*, La Stampa, 11 novembre 2014.

[15] L'ufficio è nato formalmente con il D.L. 52/2012 ed è stato riorganizzato con il successivo D.L. 69/2013. Il Commissario Straordinario resta in carica tre anni dalla data di assunzione delle relative funzioni ed ha lo scopo di razionalizzare e revisionare la spesa delle Amministrazioni pubbliche attraverso la formulazione di indirizzi e proposte, anche di carattere normativo. L'ambito d'intervento del Commissario è quello delle amministrazioni centrali e periferiche, delle società controllate direttamente o indirettamente dalla PA non quotate in mercati regolamentati. In particolare possono essere oggetto di cognizione dell' ufficio per la Revisione della Spesa i trasferimenti alle imprese, la razionalizzazione delle attività e dei servizi, la riduzione delle strutture e delle spese per beni e servizi, l'ottimizzazione dell'uso degli immobili pubblici nonché ulteriori ambiti individuati dal Presidente del Consiglio dei Ministri. Il Commissario, nell'esercizio delle sue funzioni, può:
1) intrattenere comunicazioni con tutte le PA e le società controllate;
2) può chiedere ad esse informazioni e documenti;
3) accedere a tutte le banche dati costituite e gestite dalla PA;
4) disporre lo svolgimento di ispezioni e verifiche eseguite dall' Ispettorato per la Funzione Pubblica e dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato;
5) chiedere la collaborazione della Guardia di Finanza.
Al fine di rendere trasparente l'operato dell'ufficio del Commissario è stato attivato un sito web, attraverso il quale ciascun cittadino può ottenere informazioni sull'azione di revisione della spesa e sulle tempistiche definite per la sua attuazione. In base a quanto pubblicato nel sito web www.revisionedellaspesa.gov.it l'azione di revisione della spesa è stata suddivisa in due fasi, la prima di ricognizione e la seconda di istituzionalizzazione. Per la prima fase è stato definito il seguente calendario:
1) nel periodo compreso tra il dicembre del 2013 ed il febbraio 2014 effettuazione della ricognizione tecnica al fine di individuare i provvedimenti normativi ed amministrativi necessari per conseguire i risparmi;
2) nel periodo marzo-aprile 2014 impiego della ricognizione tecnica per la definizione degli obiettivi di finanza pubblica con riferimento alla spesa complessiva delle amministrazioni pubbliche e dei singoli centri di spesa e quindi assumere la decisione delle maggiori risorse derivanti dalla spending review;
3) nel mese si aprile 2014 analisi dell'impatto macroeconomico e distributivo delle misure;
4) nel periodo maggio-luglio 2014 implementazione delle misure a livello legislativo con conseguimento di effetti nell'anno 2014 e nel triennio successivo.
Per la seconda fase sono stati definiti i seguenti obiettivi:
1) per l'anno 2015 lavoro di preparazione per la revisione dei programmi e degli indicatori;
2) per l'anno 2016 attività di formazione per la preparazione della Revisione basata su programmi e indicatori;
3) sempre per l'anno 2016 preparazione della Revisione della Spesa per il periodo 2017-19 sulla base della metodologia 2015-16; attività di monitoraggio delle azioni del periodo 2014-16.

arco temporale ragionevole e con azioni ben definite.
Tuttavia, la nascita di un nuovo governo ha, di fatto, rimesso in discussione tutta la programmazione già definita e l'intera azione di Revisione. Seguendo le "Proposte per una revisione della spesa pubblica (2014-16)" elaborate dal Commissario Straordinario Carlo Cottarelli, attraverso la Legge di Stabilità per l'anno 2015 si sarebbero dovute introdurre le misure di efficientamento per ottenere risparmi per 18 miliardi di euro per il solo 2015[16]. La politica non ha ritenuto opportuno seguire le indicazioni proposte dal Commissario Straordinario ma ha deciso di adottare nuovamente la strategia dei tagli lineari, che per l'anno 2015 produrranno tagli non selettivi per 15 miliardi di euro, benché ritenuti erroneamente frutto di spending review[17].
La Legge di Stabilità 2015 non segna una svolta in tema di approccio alla spesa pubblica[18] ma conferma la linea politica, seguita ormai da alcuni decenni, di ottenere risorse da tagli che non realizzano risparmi. Infatti, il risparmio in termini di spesa si ottiene liberando risorse senza tagliare i servizi o imponendo nuove tasse.
Il c.d. taglio lineare pone un obiettivo finanziario da raggiungere ad ogni costo; ad esempio nella Legge di Stabilità 2015 è stata inserita una clausola di salvaguardia[19] secondo la quale se le Regioni non raggiungeranno tra loro un'intesa per ripartire i quattro miliardi di euro di "spending review" posti a loro carico, il Governò potrà intervenire anche sulle risorse destinate al Servizio Sanitario.
E' necessario evidenziare che questo approccio verso la revisione della spesa non è nuovo; tutti i Governi hanno effettuato fasi di studio molto approfondite senza, però, riuscire ad implementare le misure necessarie.
Il Consiglio Nazionale dell' Economia e del Lavoro in un documento[20] del 2012 si è soffermato su alcuni aspetti critici che, nel corso del tempo, hanno bloccato l'attuazione della spending.
Il Cnel ha evidenziato che "il problema della spesa pubblica in Italia è in larga misura legato al problema della sua rigidità. Quasi tutti gli stanziamenti di bilancio hanno all'origine, in via diretta o indiretta, una "legge di spesa". Manovrare il bilancio, limitando ad esempio gli stanziamenti, risulta impossibile, o assai difficile, senza modifiche alla legislazione di spesa".
Gli esperimenti di spending review portati avanti da personale esterno alla PA non hanno riscosso alcun risultato operativo, sia per un atteggiamento poco collaborativo delle diverse Amministrazioni coinvolte e sia per la difficoltà di cogliere, in fase di studio, il rigido sistema di norme che interessano l'attività amministrativa e le relazioni con il personale.
Come evidenzia il Cnel, la Ragioneria Generale dello Stato è sempre stata contraria a innovazioni organizzative in materia di spesa, sulla base della difesa delle proprie competenze anche in ossequio ad una cultura di supremazia dei principi di natura giuridico - contabile. Un possibile correttivo a questo atteggiamento può essere rappresentato dalla nuova classificazione del bilancio dello Stato per missioni e programmi, che dovrebbe spostare l'attenzione e

[16] Fonte C. COTTARELLI, *Proposte per una revisione della spesa pubblica (2014-16)*, Roma, 27 marzo 2014, p.2.
[17] Fonte Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Legge di Stabilità 2015 - 18 miliardi di tasse in meno*, Roma, 15 ottobre 2014, p. 5. Invero sull'esatto ammontare dei tagli previsti dalla Legge di Stabilità 2015 sono sorte numerose polemiche, al riguardo F. FORQUET, *Finalmente le tabelle: tra spese e entrate la manovra cambia volto*, Il Sole24ore, 24 ottobre 2014, tuttavia su questo punto si rinvia alla Legge di Stabilità (L. 23 dicembre 2014 n.190).
[18] Per un giudizio complessivo sulla Legge di Stabilità 2015 è utile richiamare Corte dei Conti, *Le prospettive della finanza pubblica dopo la legge di stabilità*, Roma, febbraio 2015.
[19] Art. 1, comma 398, L. 23 dicembre 2014 n.190.
[20] Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, *La Spending Review: aspetti di metodo e di merito - osservazioni e proposte*, Assemblea del 20 giugno 2012.

l'analisi sul "cosa" viene fatto sulla base della norma di spesa. Tuttavia, il superamento dei problemi a livello centrale non esclude un ruolo più incisivo delle singole Amministrazioni. Il Cnel ribadisce che "la collaborazione attiva, obbligata, stimolata delle amministrazioni è assolutamente indispensabile e cruciale".
Spesso tale collaborazione è stata, di fatto, negata in nome del principio di separazione tra chi fa le leggi e chi le esegue.
In realtà, la PA ha dimostrato grande ritrosia a rivedere le proprie dotazioni finanziarie ed il proprio sistema organizzativo, finendo così per subire tagli indiscriminati che hanno dato vita ad aumenti della pressione fiscale[21].
Emblematica, al riguardo, è l'esperienza degli Enti Locali. I c.d. tagli lineari si sono tradotti nella costituzione di debiti sommersi o peggio di inefficienze; ciò è accaduto poiché non si è proceduto a verificare preliminarmente l'effetto del taglio sull'azione amministrativa.
E' opportuno, prima di ridurre gli stanziamenti, valutare le attività svolte e la normativa connessa, altrimenti il taglio diventa un' imposizione fiscale mascherata da risparmio per le casse pubbliche.
Tuttavia, il predominio delle regole contabili ha rinforzato la burocrazia finanziaria, tanto a livello centrale quanto a livello periferico. In tema di allocazione della spesa, questo sistema si basa da lungo tempo sul c.d. approccio incrementale[22] in base al quale vengono apportati incrementi marginali alla spesa "storica" mediante rifinanziamento delle spese già in essere, senza alcuna valutazione di qualità ed efficienza e senza una parametrazione ai costi standard.
Sul punto, il Cnel ha sottolineato l'importanza di introdurre in Italia l'esperienza delle "envelopes" ovvero delle dotazioni "contenitore" nelle quali ogni amministrazione può modificare la distribuzione delle risorse; una diminuzione della dotazione del "contenitore" non si tramuta in un taglio lineare ma in un taglio selettivo.
Entra, così, in gioco una nuova responsabilità dei dirigenti pubblici, chiamati a migliorare la gestione operativa e quindi conseguire risultati più incisivi in termini economici. La leva che può incentivare il personale ad un serio impegno per la revisione della spesa è di legare i premi e le parti accessorie del salario non a obiettivi gestionali ed operativi vaghi, ma ad azioni di efficientamento misurabili in termini economici e statistici, tali da essere oggettive e non opinabili.
Parte di questo disegno di riorganizzazione deve anche tenere in considerazione le competenze delle singole amministrazioni. Nel nostro paese, nel corso del tempo, vi è stato un ampio fenomeno di crescita del numero di enti pubblici e, al contempo, si sono create numerose sovrapposizioni di funzioni tra di esse[23].

[21] Tale considerazione è stata confermata dall'Istat nel *Conto Economico Trimestrale delle Amministrazioni Pubbliche - IV Trimestre 2014*, in tale documento viene messo in evidenza come la pressione fiscale sia stata pari al 50,3%, in aumento di 0,1 punti percentuali rispetto allo stesso trimestre dell'anno precedente. Nel 2014, la pressione fiscale è risultata pari al 43,5% in aumento di 0,1 punti percentuali rispetto all'anno precedente. Per pressione fiscale si intende il "rapporto tra la somma di imposte dirette, imposte indirette, imposte in c/capitale, contributi sociali e il Prodotto interno lordo".

[22] Senato della Repubblica, *L'analisi del bilancio dello Stato per il 2012 ai fini del processo di spending review*, Maggio 2012.

[23] Invero, in base all'ultimo censimento Istat del 2011 il numero delle istituzioni pubbliche è diminuito del 21,8 % rispetto al censimento del 2001. L'inversione del processo di "entificazione", come chiarito dall'Istat, "è legato ad interventi normativi di modifica della natura giuridica di alcune istituzioni e ai processi di razionalizzazione interni al settore, con molti accorpamenti tra enti". Sulla sovrapposizione di funzioni G. CORSO, *Manuale di Diritto Amministrativo*, sesta edizione, Torino, Giappichelli, 2013, p. 9 ss. Sui meccanismi di coordinamento, G. GRECO, *Argomenti di*

E', quindi, improcrastinabile una razionalizzazione della presenza degli uffici pubblici a livello territoriale evitando duplicazioni e garantendo una chiara titolarità di funzioni.
Queste scelte coinvolgono anche le dotazioni di personale ed una loro redistribuzione in enti attualmente in carenza di organico.
Tutte queste soluzioni sono già state codificate nella legislazione vigente, ma ancora non si è ritenuto opportuno passare alla fase attuativa. Il passaggio da compiere, sistematicamente rinviato, è quello operativo.
Le fasi di programmazione di bilancio, il bilancio pluriennale, le direttive programmatiche annuali, la gestione della struttura di bilancio per missioni e programmi, le innovazioni nei modelli organizzativi e procedimentali ed il controllo di gestione devono essere orientati ad un' oggettiva valutazione dei risultati.
Queste considerazioni mettono in luce che il percorso di spending review deve tendere non solo alla riduzione dei livelli di spesa ma anche alla riorganizzazione dei servizi pubblici con lo scopo di ridurre sprechi e realizzare maggiore efficienza[24].

3. La problematica riallocazione dei risparmi di spesa

Auspicalmente, la riallocazione delle risorse recuperate attraverso i risparmi dovrebbe essere imputata in quota maggioritaria allo sviluppo economico ed ai servizi pubblici[25]. Nel perseguimento di tali obiettivi è opportuna la cautela e la gradualità dei provvedimenti, al fine di scongiurare uno shock negativo per l'economia. In tal senso il criterio della selettività appare quello più ragionevole per giustificare le singole scelte e per garantire che ciascun cittadino possa verificare la correttezza dell'operato del decisore politico; ad esempio, sarebbe ingiustificabile un abbassamento del livello dei servizi a fronte di un' imposizione fiscale molto elevata[26].
La selettività comporta, quindi, responsabilità nelle operazioni di revisione della spesa ed impone di procedere, come detto, in primo luogo alla riorganizzazione dello Stato in tutte le sue articolazioni e quindi alla rimodulazione dei servizi erogati ai contribuenti[27]. A titolo meramente esemplificativo, si segnala che dalla sola gestione delle centrali d'acquisto pubblico attraverso le convenzioni CONSIP è possibile ricavare un 24% medio di risparmio sul prezzo d'acquisto[28]. Esiste, quindi, uno scarto non indifferente da poter sfruttare nella gestione del denaro pubblico.
Il problema successivo al recupero di tali risorse è la modalità del loro impiego[29].
Una quota di questi risparmi deve, necessariamente, essere imputata alla riduzione del debito pubblico al fine di contrarne gli stock e rispettare i parametri europei in tema di rapporto

Diritto Amministrativo, Vol. I, Milano, Giuffrè, 2013, p. 85 ss. e p.112 ss.

[24] Sul concetto di spending review, R. COLANGELO, *Spendere "wisely and well". L'integrazione del procurement management nelle* strategie di business, Milano, Franco Angeli, 2014, p. 52 ss.

[25] Sul metodo di utilizzo delle risorse che si ricaveranno dalla spending review, C. COTTARELLI, *La revisione della spesa come strumento per il finanziamento di nuove spese*, 30 luglio 2014, www.revisionedellaspesa.gov.it.

[26] Purtroppo tale situazione si sta già verificando, in particolare nel campo della tutela della salute. L'Università Bocconi nel Rapporto OASI 2012 ha messo in evidenza che la "razionalizzazione della spesa" più che ridurre gli sprechi ha finito per spingere le Regioni ad aumentare le addizionali IRPEF e a ridurre l'erogazione delle prestazioni sanitarie.

[27] Sul metodo di revisione è opportuno richiamare il monito del Presidente della Repubblica Napolitano, il quale il 26 marzo 2014 ha evidenziato la necessità di una spending review con capacità selettiva esprimendo forte dissenso per tagli privi di motivazione.

[28] Fonte Commissario Straordinario per la revisione della spesa, *Proposte per una revisione della spesa pubblica (2014-2016)*, 18 marzo 2014.

[29] Sul punto si richiama ancora C. COTTARELLI, *La revisione della spesa come strumento per il finanziamento di nuove spese*, 30 luglio 2014, www.revisionedellaspesa.gov.it.

deficit/PIL e rapporto debito/PIL. Un'altra quota dovrebbe essere utilizzata per la riduzione della pressione fiscale, favorendo, in particolare, la domanda interna e lo sviluppo economico, rendendo più conveniente l'investimento privato nel nostro paese ed incentivando le assunzioni.

Infine, una quota consistente del "tesoretto", derivante dalla revisione della spesa, dovrebbe essere impiegata per il rafforzamento della protezione sociale universale e per le prestazioni sanitarie. Capitoli, questi ultimi, oggetto di pesanti tagli da parte delle manovre economiche degli ultimi anni, le quali hanno operato drastiche riduzioni economiche che, in alcuni casi, hanno prodotto la cancellazione di servizi sociali essenziali.

La spending review si presenta come un'azione organica destinata a dispiegare i propri effetti tanto nel breve quanto nel lungo periodo[30]. In quest'ultima prospettiva è interessante comprendere il futuro dei diritti sociali, i quali non producono entrate ma uscite per lo Stato e, al contempo, favoriscono il benessere della popolazione.

Un tema particolarmente complesso è rappresentato dal comparto sanitario, un tempo servizio universale ed oggi sempre più selettivo ed oneroso per gli utenti. Il Governo Monti ha, implicitamente, evidenziato[31] la spesa sanitaria come emblema dell'inefficienza nella gestione del denaro pubblico, indicando in 97 miliardi di euro su 112 la mole di spesa revisionabile.

Questo approccio al welfare denota come lo stesso venga percepito come un costo di cui lo Stato debba liberarsene.

La revisione della spesa diventa, cosi, una riduzione del finanziamento sanitario e non un' azione per creare efficienza, con il rischio di avviare una privatizzazione del diritto alla salute[32], oggi costituzionalmente garantito. Un focus, basato esclusivamente sul dato economico, non consente di cogliere la vera criticità in tema di costi sanitari; non è un caso che le regioni che erogano buoni livelli di assistenza sono le stesse che hanno bilanci in ordine. Al contrario, le regioni che si trovano in disavanzo o sono commissariate erogano scarsi servizi assistenziali[33].

Per questo motivo la revisione deve tenere in considerazione le situazioni concrete delle singole regioni, concentrando l'attenzione tra la relazione del livello di spesa ed il servizio erogato, altrimenti "spending review" equivale ad un' operazione finanziaria che viene scaricata sui cittadini in termini di minori servizi.

Il rigore deve essere utilizzato per garantire risposte efficaci ed efficienti alla domanda di salute. Nel perseguire quest'obiettivo si dovrebbe tendere anche ad una maggiore uniformità dei livelli sanitari tra le regioni italiane, oggi pro-

[30] Il Ministro Pietro Giarda in un' intervista del 27maggio 2012 quantificava in 100 miliardi di euro l'ammontare delle risorse ottenibili nel breve periodo dall'azione di revisione ed in 300 miliardi di euro quelle recuperabili nel lungo periodo.

[31] Fonte Consiglio dei Ministri, *La Spending Review*, 30 aprile 2012.

[32] Il Censis, nell'ambito della ricerca condotta con il Forum della Ricerca Biomedica pubblicata nel marzo 2012, ha rilevato un aumento del 25,5 % negli ultimi dieci anni della spesa sanitaria privata che nel 2012 si attestava a 30,6 miliardi di euro. Questa tendenza è stata anche confermata dal documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla sostenibilità economica del Ssn, condotta dalle commissioni Bilancio e Affari Sociali della Camera dei Deputati e pubblicata nel luglio del 2014. I dati statistici fotografano una "fuga" dal sistema di sanità pubblica verso gli operatori privati a causa del vertiginoso aumento dei ticket e dei tempi d'attesa eccessivamente lunghi.

[33] Sempre il Censis, nell'ambito della ricerca condotta con il Forum della Ricerca Biomedica pubblicata nel marzo 2012, ha messo in evidenza che *"la sanità peggiora [..] nelle Regioni in cui i Piani di rientro hanno imposto controlli rigidi della spesa e tagli a servizi e prestazioni: in queste Regioni si spende meno rispetto al passato, ma per ora non si spende meglio."*

www.amministrativamente.com ISSN 2036-7821

fondamente divergenti tanto in tema di bilanci economici quanto in qualità dell'assistenza[34].
L'applicazione dei costi standard deve essere anche accompagnata dalla fissazione di livelli di cura non rivisti al ribasso come quelli attuali, fin troppo livellati sul concetto di prestazione "essenziale"[35].
La condizione d'insufficienza delle prestazioni erogate è documentata dal costante aumento della spesa privata per cure non garantite o mal erogate dal sistema sanitario, spesso caratterizzato da lunghissime liste d'attesa[36].

Una parziale inversione di tendenza nel settore sanitario, almeno a livello programmatico, è rappresentata dal Patto della Salute 2014-16 varato il 10 luglio 2014 dal Ministero della Salute d'intesa con la Conferenza delle Regioni. Il documento sancisce un elemento importante: l'efficientamento della spesa sanitaria ed i risparmi che verranno realizzati nel biennio 2014-16 saranno reinvestiti nel comparto della sanità e non in altri settori.
La sfida si presenta complessa, poiché le nuove risorse non trovano finanziamento nella fiscalità generale ma nell'azione di riorganizzazione a cui le regioni sono chiamate.
Molti osservatori[37] hanno obiettato che la Legge di Stabilità 2015 paralizza il Patto per la Salute, obbligando le regioni a realizzare ingenti tagli lineari che si abbatteranno con molta probabilità su sanità e trasporto pubblico locale.

4. Conclusioni

Le tendenze economiche per il futuro non sembrano prefigurare una crescita del PIL[38] tale da poter contare su entrate fiscali straordinarie e su un significativo innalzamento del reddito pro capite.
Al contrario, il "sistema Italia" è stato rapidamente scalato da paesi membri dell'Unione Eu-

[34] Tale considerazione è confermata dalle recenti osservazioni dell'OCSE contenute nel rapporto Reviews of Health Care Quality: Italy 2014, pubblicato il 15 gennaio 2015. L'OCSE ha messo in evidenza che permangono "*persistenti disparità regionali nella qualità dell'assistenza sanitaria tra le regioni italiane*". Per l'Organizzazione "*l'Italia deve assicurare che continui sforzi per contenere la spesa sanitaria non intacchino la qualità dell'assistenza sanitaria come principio fondamentale di governance. L'allocazione delle risorse regionali deve avere un focus sulla qualità, ed essere collegata ad incentivi per il miglioramento della qualità. A livello regionale, devono essere concordati piani di miglioramento della qualità con obiettivi specifici.*"

[35] La determinazione dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), già introdotti dalla legge 833/1978 istitutiva del SSN, ha lo scopo di garantire un livello di prestazioni in materia di salute uniforme in tutto il territorio nazionale e da dover garantire a tutti i cittadini. La loro erogazione compete al Servizio Sanitario Nazionale, le singole Regioni possono garantire servizi aggiunti ma non inferiori ai LEA individuati dal D.P.C.M. del 29 novembre 2001. Tuttavia, come messo in evidenza dal Ministero della Salute nella Verifica Adempimenti LEA 2012 "*si confermano differenze regionali importanti*" in particolare nelle Regioni in Piano di Rientro dove "*persistono rilevanti e significative inadempienze*". La strutturale incapacità di erogazione uniforme dei LEA, comunque da molti utenti ritenuti insufficienti nel loro contenuto, si discosta in modo significativo dalle prescrizioni dell'OMS, la quale auspica un allargamento dei servizi sanitari universali.

[36] I tempi d'attesa eccessivamente lunghi rappresentano uno degli ostacoli più significativi per l'accesso alle cure pubbliche. L'erogazione delle prestazioni e delle cure in modo tempestivo ed appropriato rispetto alle patologie ed allo stato di salute degli utenti dovrebbe costituire uno dei principali corollari nella garanzia dei Livelli Essenziali di Assistenza. Ad oggi, nonostante l'adozione di un Piano Nazionale di Governo delle Liste d'Attesa, permangono tempi d'attesa lunghi tali da incoraggiare il ricorso a cure private.

[37] Al riguardo si segnala R. TURNO, *Fondi per la salute, tagli «reali» oltre i due miliardi*, Il Sole24ore, 24 dicembre 2014. In ordine alla decisione di ridurre il finanziamento al Fondo Sanitario Nazionale per l'anno 2015 B. GOBBI, *Regioni e Governo si accordano sul taglio da 2,6 mld per la sanità ma si rinvia sui dettagli*, Il Sole24ore - Sanità, 26 febbraio 2015. Per i saldi economici si rinvia all'intesa Stato-Regioni del 26 febbraio 2015.

[38] Sulle stime di crescita del PIL è opportuno evidenziare che l'OCSE nel rapporto *Economic Survey of Italy 2015* ha individuato un possibile incremento del PIL pari al 6% entro i prossimi dieci anni. Sempre su questo argomento G. PISAURO, *Legge di stabilità e finanza pubblica in Italia*, a cura di C. MAGAZZINO e G. C. ROMAGNOLI, Milano, Franco Angeli, 2014, p. 72 ss.

ropea che hanno utilizzato la leva fiscale quale strumento di sviluppo per cittadini e imprese, riuscendo anche ad aumentare le entrate tributarie[39].

Si può sperare che la revisione della spesa, se ben congegnata e realizzata in modo coerente, potrà garantire livelli di servizio analoghi a quelli odierni senza un ulteriore inasprimento fiscale.

Questo risultato non è di scarso rilievo, tenendo presente che la messa in sicurezza dei conti pubblici è essenziale per ridurne il peso sull'economia e la società italiana[40].

Tuttavia, è auspicabile una radicale evoluzione in termini normativi e organizzativi la quale miri all' affermazione di una gestione moderna dei beni comuni e dei servizi pubblici nei diversi settori pertinenti il benessere collettivo. La ricerca, quindi, di un contemperamento tra l'art. 81 Cost. e l'art. 3 Cost., comma 2, è doverosa da parte del Legislatore nazionale.

[39] L'Italia nella classifica *Doing Business 2015*, il rapporto sull'attrattività degli investimenti stilato dalla Banca Mondiale, si è collocata 56° su 189 paesi analizzati sul tema della facilità di fare impresa e 141° su 189 paesi in tema di tasse e imposte. Sull'utilizzo della leva fiscale si segnala il caso dell'Irlanda studiato da N. LECAUSSIN, *Impôt sur les sociétés: c'est l'Etat irlandais qui encaisse le plus!*, Institut de Recherches Économiques et Fiscales, 25 novembre 2010.

[40] Sull'argomento C. S. PASINI, *Economia Industriale. Economia dei mercati imperfetti*, Roma, Luiss University Press, 2013, p. 413 ss. e per una analisi storica M. DE CECCO e A. PEDONE, *Lo Stato debitore* in *Storia dello Stato Italiano*, a cura di R. ROMANELLI, Roma, Donzelli Editore, 1995, p. 270 ss.