

**CONTROLLO DELLA SPESA PUBBLICA
E
SPENDING REVIEW**

A crisis can be a real blessing to any person, to any nation. For all crises bring progress. Creativity is born from anguish, just like the day is born from the dark night. It's in crisis that inventiveness is born, as well as discoveries made and big strategies. Albert Einstein, *Come io vedo il mondo*, 1934

La crisi può essere una vera benedizione per ogni persona e per ogni nazione, perché è proprio la crisi a portare progresso. La creatività nasce dall'angoscia, come il giorno nasce dalla notte oscura. È nella crisi che nasce l'inventiva, le scoperte e le grandi strategie.

INTRODUZIONE

5

CAPITOLO I LA SPESA PUBBLICA COME STRUMENTO DI POLITICA DI BILANCIO

1.1	La spesa pubblica come strumento di politica di bilancio: le principali teorie economiche	8
1.2	Il finanziamento della spesa pubblica	11
1.2.1	Finanziamento della spesa pubblica attraverso l'aumento della pressione fiscale	12
1.2.2	Finanziamento della spesa pubblica attraverso l'emissione di titoli di stato	13
1.2.3	Finanziamento della spesa pubblica attraverso l'emissione di nuova moneta	14
1.3	La spesa pubblica nella politica di bilancio dell'UE	15
1.3.1	Il Patto di stabilità e crescita	17
1.3.2	La procedura di deficit eccessivo	23

CAPITOLO II COMPARAZIONE TRA L'ANDAMENTO E LE COMPONENTI DELLA SPESA PUBBLICA ITALIANA E QUELLA DEGLI ALTRI PAESI UE

2.1	L'andamento della spesa pubblica italiana in rapporto al PIL: comparazione rispetto a quella degli altri paesi UE	26
2.2	La struttura della spesa pubblica italiana in rapporto al PIL, rispetto a quella di Grecia, Germania, Spagna, Francia ed Inghilterra	31
2.2.1	La contrazione della spesa in conto capitale	40
2.2.2	La spesa per interessi passivi	43

CAPITOLO III LA SPESA PUBBLICA NEL BILANCIO DELLO STATO

3.1	L'incidenza della spesa pubblica sui saldi di bilancio	46
3.1.1	Incidenza della spesa pubblica sull'Indebitamento netto	52
3.1.2	Incidenza della spesa pubblica sul Saldo primario	55
3.1.3	Incidenza della spesa pubblica sul Debito pubblico	56

3.2	Il principio costituzionale del pareggio di bilancio	59
-----	--	----

CAPITOLO IV

IL CONTROLLO DELLA SPESA PUBBLICA

4.1	Il controllo della spesa pubblica nelle leggi fondamentali dell'ordinamento contabile	72
4.1.1	I controlli della Ragioneria Generale dello Stato	81
4.1.2	I controlli della Corte dei Conti	90
4.1.3	Altri soggetti preposti ai controlli	96
4.1.3.a	Nuclei di analisi e valutazione della spesa (NAVS)	96
4.1.3.b	Collegi dei revisori dei conti e sindacali	100
4.1.3.c	Organismo indipendente di valutazione delle performance (OIV)	102
4.2	Il rafforzamento dei controlli interni	103
4.2.1	Ciclo delle performance e trasparenza	108
4.3	I profili di responsabilità nella gestione della spesa pubblica	114
4.3.1	Responsabilità amministrativa	116
4.3.2	Responsabilità dirigenziale	121

CAPITOLO V

LA REVISIONE DELLA SPESA PUBBLICA

5.1	Gli obiettivi della revisione della spesa pubblica	125
5.2	L'evoluzione normativa sulla revisione della spesa pubblica	128
5.2.1	Primo intervento normativo di riduzione della spesa pubblica: DL 78/10	130
5.2.2	Riduzione lineare della spesa pubblica: DL 98/11 e DL 138/11	132
5.2.3	Nuovo ciclo di spending review: DL 52/12 e DL 95/12	141
5.2.4	I recenti interventi normativi sulla revisione della spesa pubblica	150
5.3	La compatibilità costituzionale delle disposizioni legislative di riduzione della spesa pubblica	154
5.3.1	Riduzione della spesa pubblica e diritti soggettivi	155
5.3.2	Riduzione della spesa pubblica ed autonomia degli enti territoriali	162

CONCLUSIONI		167
--------------------	--	-----

INTRODUZIONE

Per decenni si è discusso sugli effetti di politica di bilancio attraverso l'aumento della spesa pubblica; tra le teorie macroeconomiche la principale, in tal senso, è rappresentata dalla teoria Keynesiana che evidenziava gli effetti espansivi dovuti all'aumento della spesa pubblica.

Nella costruzione dei bilanci pubblici, la quantificazione della spesa ha rappresentato il dato di partenza dal quale, detratte le entrate di bilancio e quantificato l'indebitamento pregresso, si fissava il ricorso al debito pubblico.

Questa anomalia finanziaria, ha riguardato soprattutto il nostro Paese, la cui situazione finanziaria è caratterizzata da un elevato debito pubblico e da un altrettanto elevata spesa corrente.

L'attenzione sulla spesa pubblica è emersa, dapprima, in conseguenza ai vincoli imposti dal trattato di Maastricht ed in particolare dai criteri di convergenza, che fissano il rapporto indebitamento netto/PIL al 3% (strumento di politica di bilancio) e in un secondo momento, più recentemente, con le limitazioni della spesa imposte dalla recente crisi finanziaria (strumento di politica economica).

In tale contesto, il legislatore è intervenuto ponendo in essere una serie di misure normative finalizzate:

- a) ad un più incisivo controllo della spesa pubblica (i cui procedimenti amministrativi non raramente sono sfociati e sfociano in inchieste giudiziarie);
- b) ad una riduzione della spesa pubblica attraverso una revisione delle partite di spesa consolidate (spending review).

Ciò premesso, il presente lavoro si articola in cinque capitoli:

Il capitolo primo, dal titolo *“La spesa pubblica come strumento di politica di bilancio”* esamina la leva della spesa pubblica nell’ambito delle politiche di bilancio secondo le principali teorie economiche e secondo la più recente politica di bilancio dell’Unione europea.

Il capitolo secondo dal titolo *“Comparazione tra l’andamento e le componenti della spesa pubblica italiana e quella degli altri paesi UE”* esamina l’andamento della spesa pubblica italiana in rapporto al PIL rispetto a quello degli altri paesi dell’UE e pone in evidenza la particolare strutturazione della spesa pubblica dello Stato che rispetto a quella degli altri paesi UE si caratterizza per il notevole peso dell’indebitamento, la cui rigidità rappresenta un limite alle politiche di spending review.

Il capitolo terzo dal titolo *“La spesa pubblica nel bilancio dello Stato”* affronta il tema della costituzionalizzazione del pareggio/equilibrio di bilancio, per il cui perseguimento non è possibile prescindere dall’esame del trade-off tra interventi di riduzione della spesa pubblica ed interventi di incremento della tassazione.

Il capitolo quarto dal titolo *“Il controllo della spesa pubblica”* esamina il sistema dei controlli sulla spesa delle pubbliche amministrazioni da parte della Ragioneria generale dello Stato e della Corte dei Conti (controlli esterni), ed il mutato ruolo dei controlli interni. Il legislatore, nel disciplinare le funzioni degli organi interni di valutazione delle pubbliche amministrazioni ha attribuito a quest’ultimi nuove funzioni in materia di “trasparenza” che vanno ad affiancarsi ai “tradizionali” compiti di valutazione dell’efficienza, efficacia ed economicità.

Il capitolo quinto dal titolo “*La revisione della spesa pubblica*” esamina le disposizioni normative con le quali il legislatore è intervenuto in tema di revisione della spesa pubblica e gli strumenti operativi a disposizione delle pubbliche amministrazioni, affrontando la problematica della compatibilità costituzionale (con riferimento alla compressione di diritti soggettivi ed all’autonomia degli enti territoriali) delle disposizioni legislative di riduzione della spesa.

Il presente lavoro si conclude esaminando gli effetti (sotto l’aspetto economico-finanziario e giuridico) degli interventi normativi, in materia di controllo e revisione della spesa pubblica, sulla politica di bilancio dello Stato.

CAPITOLO I

LA SPESA PUBBLICA COME STRUMENTO DI POLITICA DI BILANCIO

1.1 La spesa pubblica come strumento di politica di bilancio: le principali teorie economiche

La spesa pubblica negli studi degli economisti è stata analizzata come la leva di politica economica in generale e di politica di bilancio in particolare, per influenzare il livello della domanda globale e, quindi, del reddito e dell'occupazione.

Nella visione degli *economisti classici* la politica di bilancio era un mezzo solo straordinario di intervento pubblico: soltanto in determinate situazioni era giusto portare in disavanzo i conti dello Stato, salvo poi ripristinare il pareggio una volta superata la situazione di eccezionalità (si pensi alla guerra). L'equilibrio è assicurato dall'uguaglianza tra investimenti e risparmi: poiché sarà sempre possibile individuare un saggio di interesse che assicuri la loro uguaglianza, domanda ed offerta aggregata saranno sempre in equilibrio, assicurando la piena occupazione. Il mercato è sempre in grado di autoregolarsi e lo Stato dovrà, quindi, astenersi da ogni intervento che potrebbe turbare il libero gioco delle forze economiche.

Nella *teoria Keynesiana*, invece, la politica di bilancio rappresentava uno strumento permanente dell'attività finanziaria dello Stato. Non funziona l'automatismo cui faceva riferimento la teoria classica, perché mentre gli investimenti dipendono dal saggio di interesse, il risparmio è funzione del reddito. Poiché risparmio ed

investimenti dipendono da variabili diverse, manca un prezzo (che nello schema classico era l'interesse) capace di rendere effettivo l'equilibrio nel mercato dei capitali. L'equilibrio che si otterrà sarà un equilibrio di sottoccupazione.

Quindi, per conseguire il pieno impiego occorre un'azione pubblica volta a sostenere il livello della domanda effettiva durante i periodi di recessione. Possono servire allo scopo provvedimenti di vario tipo: misure di redistribuzione del reddito a favore delle classi più povere, che hanno un'elevata propensione a spendere; agevolazioni per il credito al consumo, ossia per le vendite rateali; una politica di denaro a buon mercato (bassi tassi di interesse), atta a stimolare gli investimenti; spese pubbliche addizionali, che compensino la mancanza di investimenti privati. Secondo i Keynesiani, in periodi di crisi economica, un aumento della spesa pubblica, grazie all'effetto moltiplicatore, permetterà di raggiungere la piena occupazione, cioè farà crescere il livello del reddito, l'aumento del reddito farà crescere i consumi delle famiglie e le imprese potranno finalmente trovare sbocchi per la propria produzione; si effettueranno nuovi investimenti ed il numero dei disoccupati diminuirà.

La teoria keynesiana è divenuta da tempo oggetto di violenti attacchi da parte di gruppi di tendenza liberista: i monetaristi di Friedman, la scuola la scuola neoaustriaca, gli esponenti della nuova macroeconomia classica e i teorici dell'economia delle scelte pubbliche (*public choice economics*) e dell'economia dell'offerta (*supplyside economics*). Da un lato, si è attribuita alla teoria Keynesiana gran parte della responsabilità per il diffondersi su scala mondiale di un clima accentuatamente inflazionistico, criticando, pertanto, la politica di stabilizzazione

Keynesiana, favorevole a finanziare nel corso di una recessione programmi addizionali di spesa pubblica ricorrendo a un disavanzo di bilancio. Dall'altro la stagflazione – cioè il contemporaneo manifestarsi di ristagno economico e di inflazione – ha minato gravemente negli anni settanta la fiducia che alcuni osservatori avevano in precedenza riposto nella possibilità di rivitalizzare le ricette Keynesiane di politica anticongiunturale, basate su un controllo della domanda aggregata. Questo stato di cose ha dato ulteriore impulso alle tesi liberiste e ha indotto i Keynesiani a considerare con maggiore attenzione la possibilità di intervenire regolando l'andamento dell'attività economica dal lato dell'offerta, oltre che da quello della domanda¹.

Anche la contabilità di Stato esamina il controllo diretto della spesa pubblica (e delle entrate fiscali) come lo strumento principale della politica di bilancio di uno Stato, sintetizzabile nella classica equazione tra reddito nazionale (Y) e domanda aggregata (C+I+G+/-NX):

$Y=C+I+G+/-NX$ dove:

Y indica il prodotto interno o reddito nazionale, e comprende tutti i beni e i servizi prodotti dal settore industriale nell'unità di tempo considerata;

C indica il consumo delle famiglie e comprende la spesa complessiva effettuata dalle famiglie;

I indica gli investimenti e comprende le spese totali effettuate dalle imprese nell'acquisto di beni di investimento;

G indica la spesa pubblica e comprende tutti gli acquisti effettuati dal settore pubblico;

¹ D. CAVALIERI, G.C. GIANNELLI, *Introduzione all'economia politica*, Giuffrè editore, 2005.

N indica il risultato netto del commercio estero dato dalla somma algebrica delle esportazioni e delle importazioni.

Se da un lato la spesa pubblica si pone a sostegno della spesa aggregata complessiva e ne attutisce la caduta in periodo di recessione, ad un certo punto può determinare un contro effetto depressivo sulla spesa privata: di quella per consumo per effetto della eccessiva pressione fiscale; di quella per investimento per la spinta a mantenere elevati i tassi di interesse, spinta derivante dalla necessità dello Stato di finanziare con prestiti crescenti, i continui disavanzi pubblici. In verità all'espansione della spesa gestita dallo Stato ha fatto seguito una crescente pressione fiscale a copertura della stessa.

1.2 Il finanziamento della spesa pubblica

Se il Governo decide di aumentare la spesa pubblica, allora deve anche reperire i fondi necessari per finanziare questa sua maggiore spesa.

Di fatto, il Governo può finanziare un aumento della spesa pubblica in tre modi alternativi:

- a) può aumentare le tasse (a somma fissa o proporzionali al reddito) in modo da mantenere il bilancio pubblico in pareggio. Si tratta di finanziamento mediante prelievo fiscale;
- b) può indebitarsi presso il pubblico, ossia emettere titoli del debito pubblico e venderli ai privati, utilizzando il ricavato per finanziare la maggiore spesa pubblica. Si tratta di finanziamento mediante indebitamento;

c) può indebitarsi presso la Banca Centrale, ossia emettere titoli del debito pubblico e venderli alla Banca Centrale. Si tratta in questo caso di finanziamento mediante monetizzazione (del debito pubblico), perché l'acquisto dei titoli del debito pubblico da parte della Banca Centrale determina un aumento della Base Monetaria e, quindi, l'emissione di moneta.

1.2.1 Finanziamento della spesa pubblica attraverso l'aumento della pressione fiscale

Se la spesa pubblica viene finanziata con il prelievo fiscale, quest'ultimo influenzerà il livello di reddito disponibile delle famiglie e delle imprese. Gli operatori economici avranno meno risorse da destinare al consumo e quindi un aumento della pressione fiscale deprimerà la domanda aggregata. Secondo Keynes un'imposta progressiva sui redditi avrebbe potuto, per esempio, redistribuire le risorse a favore delle classi più disagiate, caratterizzate da una più alta propensione al consumo. L'imposizione fiscale, però, riduce l'effetto del moltiplicatore². In presenza di un'imposta proporzionale sul reddito: un incremento iniziale della domanda pubblica (in seguito ad un aumento della spesa pubblica) avrà un effetto minore, poiché le imposte riducono quella parte di reddito che gli individui possono destinare al consumo.

² La teoria keynesiana si basa su una particolare ipotesi nella funzione del consumo: considerati costanti gli investimenti privati, la spesa per il consumo è determinata da una parte autonoma A , indipendente dal reddito, e da una parte legata al reddito tramite la propensione al consumo degli individui " c ":

$$C = A + cY$$

L'individuo utilizza solo in parte il proprio reddito per le spese di consumo. Le spese determinano a loro volta il reddito di altri individui che, a loro volta, ne destineranno una parte in consumi e il resto a risparmio, e così via. In pratica qualsiasi incremento del reddito o delle variabili componenti genera un "*effetto moltiplicativo*" nella spesa superiore all'incremento iniziale.

1.2.2. Finanziamento della spesa pubblica attraverso l'emissione di titoli di stato

Se la spesa pubblica viene finanziata con l'emissione di titoli di stato, lo Stato diventa debitore di coloro che acquistano i titoli, obbligandosi a pagare oltre agli interessi periodici anche l'intero valore del titolo alla scadenza pattuita. Rispetto alla tassazione, il ricorso all'emissione dei titoli di Stato permette di non deprimere la domanda aggregata. Ma potrebbe soltanto rilevarsi un differimento della tassazione, perché nel momento in cui lo Stato dovrà pagare i debiti contratti potrebbe essere costretto ad aumentare appunto le tasse. *Il disavanzo pubblico costituisce il mezzo per trasferire sulle generazioni future (con la cosiddetta traslazione diretta) un onere che altrimenti graverebbe con un'imposta straordinaria sulle generazioni presenti.*

Esiste un acceso dibattito tra keynesiani e monetaristi riguardo la reale efficacia di una politica fiscale espansiva finanziata tramite indebitamento, dibattito che è legato all'entità dello spiazzamento della spesa per investimenti.

Secondo Keynes il finanziamento dei lavori pubblici con l'emissione dei titoli di stato avrebbe generato reddito senza distruggere risorse, semplicemente convertendo i risparmi in investimenti pubblici, pertanto il debito accresce il livello di attività e perciò il reddito nazionale. Per i monetaristi, invece, il debito pubblico ha effetti distorsivi (*crowding out*³ o spiazzamento) dirottando risorse dal settore privato al settore pubblico.

³ Il termine spiazzamento (o *crowding out*) indica le conseguenze prodotte dal manifestarsi di una forte domanda del settore pubblico all'interno di un sistema economico già caratterizzato dalla piena utilizzazione delle risorse produttive. Il fenomeno è comunque osservabile anche in situazioni di sottoccupazione. Se, infatti, lo Stato finanzia la

1.2.3 Finanziamento della spesa pubblica attraverso l'emissione di nuova moneta

Un aumento della spesa pubblica può essere finanziato indebitandosi con la Banca Centrale, ossia mediante la vendita di titoli del Tesoro alla Banca Centrale che, acquistandoli, crea base monetaria.

Se la spesa pubblica viene finanziata con l'emissione di nuova moneta secondo la scuola Monetarista si genera inflazione. Friedman ha rielaborato, infatti, la teoria quantitativa pre-keynesiana: ammette che nel breve periodo le variazioni della quantità di moneta esercitano effetti reali sulla produzione, attenuando le fluttuazioni cicliche del sistema. Sul lungo periodo, però, la moneta risulta essere nuovamente neutrale, e le sue variazioni influenzano solo il livello dei prezzi, ma non è in grado di esercitare alcun effetto sugli equilibri reali del sistema economico.

In Italia il finanziamento diretto della banca centrale al Tesoro aveva un tempo carattere automatico, in quanto aveva luogo senza bisogno di alcuna autorizzazione, in presenza di un saldo negativo sul conto corrente per il servizio di tesoreria provinciale, che riflette giornalmente l'andamento della gestione di tesoreria. Tale forma di indebitamento non è più possibile dal novembre 1993, quando è stata vietata per legge la concessione di anticipazioni della banca

propria spesa ricorrendo al debito pubblico, per collocare i propri titoli presso gli operatori privati dovrà offrire tassi d'interesse competitivi. Ciò comporterà un aumento generalizzato della struttura dei tassi d'interesse e, di conseguenza, una riduzione negli investimenti privati. Inoltre, gli elevati tassi interni attrarranno capitali esteri, rivalutando il cambio e riducendo le esportazioni. Il tutto si tradurrà in una contrazione della domanda aggregata e, dunque, del reddito. La possibilità di un effetto di spiazzamento è riconosciuta anche dai *keynesiani*. Essi ribattono, però, che gli investimenti sono poco sensibili alle variazioni del saggio d'interesse, cosicché il *crowding out* ha una portata relativamente limitata.

centrale al Tesoro⁴. Era però rimasta la possibilità di un finanziamento indiretto della banca centrale al Tesoro, attuato attraverso la sottoscrizione da parte dell'istituto di emissione di titoli del debito pubblico. Questo metodo non aveva tuttavia carattere automatico, in quanto la banca centrale aveva facoltà di sottoscrivere titoli pubblici, ma – dopo il cd. “divorzio” dal Tesoro, del 1981 – non era obbligata a farlo. In, seguito, con la costituzione dell'Unione Monetaria Europea, ogni possibilità di operare in tal senso è venuta meno. La quota del proprio disavanzo che il Tesoro decide di finanziare con base monetaria dipende in larga misura dal volume di base monetaria già creato in modo autonomo attraverso i canali dell'intermediazione finanziaria e della bilancia dei pagamenti.

1.3. La spesa pubblica nella politica di bilancio dell'UE

In seguito all'unificazione monetaria, avvenuta con l'emissione dell'euro il 1^o gennaio 2002, i paesi dell'area euro, in ottemperanza ai parametri di convergenza previsti dal Trattato di Maastricht, hanno adottato una serie di strumenti per garantire:

- il coordinamento delle rispettive iniziative in campo economico (patto di stabilità);
- la mutua sorveglianza delle politiche fiscali nazionali;
- le procedure da attivare nei confronti dei paesi non rispettosi dei vincoli europei di bilancio (la procedura per i disavanzi eccessivi).

⁴ Legge 26 novembre 1993, n. 483 “Disciplina del conto intrattenuto dal Tesoro presso la Banca d'Italia per il servizio di tesoreria e modifica della disciplina della riserva obbligatoria degli enti creditizi”.

I criteri di convergenza di finanza pubblica⁵ fissati dal trattato di Maastricht sono finalizzati a tenere sotto controllo:

- 1) il disavanzo pubblico (cioè la differenza tra le entrate e le uscite pubbliche) che non deve superare il 3% del PIL (rapporto indebitamento netto/PIL);
- 2) il debito pubblico che non deve superare il 60% del PIL (rapporto debito/PIL).

Questi *parametri* erano contenuti nell'articolo 104c del Trattato, nel quale si faceva riferimento alle misure di spesa ed indebitamento che gli Stati avrebbero dovuto rispettare, rimandando però al protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi (annesso allo stesso Trattato) per quanto riguardava i *valori di riferimento* degli stessi parametri.

Secondo l'art. 126 della versione consolidata del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (ex art. 104 C del TdM):

1. *Gli stati membri devono evitare disavanzi pubblici eccessivi.*
2. *La Commissione sorveglia l'evoluzione della situazione di bilancio e dell'entità del debito pubblico negli stati membri, al fine di individuare errori rilevanti. In particolare esamina la conformità alla disciplina di bilancio sulla base dei due seguenti criteri:*
 - a) *se il rapporto tra il disavanzo pubblico, previsto o effettivo, e il prodotto interno lordo superi un valore di riferimento, a meno che:*
 - il rapporto non sia diminuito in modo sostanziale e continuo e abbia raggiunto un livello che si avvicina a quello di riferimento;*
 - oppure, in alternativa, il superamento del valore di riferimento sia solo eccezionale e*

⁵ Art. 104 C del trattato sull'unione europea

temporaneo e il rapporto resti vicino a quello di riferimento;

b) se il rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo superi un valore di riferimento, a meno che detto rapporto non si stia riducendo in misura sufficiente e non si avvicini al valore di riferimento con ritmo adeguato.

Poichè il Trattato di Maastricht prevedeva solamente criteri quantitativi che indirizzavano a livello generale la politica fiscale, ma non definiva una politica di bilancio da seguire, nel 1997, è stato approvato il *Patto di Stabilità e di Crescita* che va oltre quanto disposto nel Trattato, introducendo regolamenti volti a "rafforzare la sorveglianza e la disciplina di bilancio e accelerare e chiarire la procedura relativa ai disavanzi eccessivi".

1.3.1 Il patto di stabilità e crescita

Il patto di stabilità e di crescita è un complesso di norme finalizzato all'attuazione di una sorveglianza economica e di bilancio a livello europeo. L'obiettivo è garantire la stabilità economica e finanziaria dell'UE. Gli Stati membri devono quindi adottare delle politiche di bilancio sane al fine di evitare disavanzi pubblici eccessivi che potrebbero mettere in pericolo la stabilità economica e finanziaria dell'UE.

Nel 2011 il patto di stabilità e di crescita è stato oggetto di un'ampia riforma. Le nuove misure adottate costituiscono una tappa importante per garantire la disciplina di bilancio, favorire la stabilità dell'economia europea e prevenire una nuova crisi all'interno dell'Unione.

Il patto raggruppa pertanto, sei atti legislativi che sono entrati in vigore il

13 dicembre 2011:

- il *regolamento (UE) n. 1173/2011* relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro;
- il *regolamento (UE) n. 1174/2011* sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro;
- il *regolamento (UE) n. 1175/2011* che modifica le procedure di sorveglianza delle posizioni di bilancio;
- il *regolamento (UE) n. 1176/2011* sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici;
- il *regolamento (UE) n. 1177/2011* che modifica la procedura per i disavanzi eccessivi;
- la *direttiva 2011/85/UE* relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, che istituisce norme dettagliate sui quadri di bilancio nazionali degli Stati membri⁶. Tali norme si inscrivono nell'ambito della sorveglianza dei bilanci all'interno dell'Unione europea (UE). Il loro obiettivo è contribuire a che gli Stati membri rispettino i loro obblighi in virtù del patto di stabilità e di crescita.

La disciplina del patto di stabilità è stata ulteriormente irrigidita per effetto del pacchetto legislativo “*two pack*”. Il 23 novembre 2011 la Commissione europea ha presentato le seguenti due proposte che mirano a completare e rafforzare il *six*

⁶ In attuazione D.Lgs. 4 marzo 2014, n. 54 «Attuazione della direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri» - in G.U. 1 aprile 2014, n. 76. L'obiettivo dell'intervento regolatore è quello di rafforzare, attraverso l'adozione di regole contabili trasparenti ed uniformi, la sorveglianza dei bilanci dei Paesi membri dell'Unione europea.

*pack*⁷, rendendo più efficaci sia la procedura del semestre europeo sia la parte preventiva e correttiva del Patto di stabilità e crescita:

- una proposta di regolamento sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri che affrontano o sono minacciati da serie difficoltà per la propria stabilità finanziaria nell'eurozona;
- una proposta di regolamento recante disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei progetti di bilancio e per assicurare la correzione dei disavanzi eccessivi degli Stati membri nell'eurozona.

La Governance europea, introdotta dal *Two Pack*, richiede che le previsioni macroeconomiche siano elaborate o certificate da istituzioni indipendenti del governo, ai fini della predisposizione dei documenti programmatici. In Italia, tale organismo è stato costituito nell'aprile 2014 in attuazione della L. costituzionale n.1 del 2012 e denominato Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB). La legge n. 243/2012 prevede che l'UPB effettui analisi, verifiche e valutazioni in merito alle previsioni macroeconomiche sulla base di un programma annuale secondo le funzioni attribuite dall'ordinamento europeo.

Il primo regolamento, oltre all'introduzione dell'obbligo di previsioni

⁷ Per effetto di tre regolamenti approvati in via definitiva nel novembre 2011 nell'ambito del pacchetto complessivo di sei atti legislativi (il c.d. *six pack*), è stata introdotta una più rigorosa applicazione del Patto di stabilità e crescita. In particolare, si stabilisce:

- l'obbligo per gli Stati membri di convergere verso l'obiettivo il pareggio di bilancio con un miglioramento annuale dei saldi pari ad almeno lo 0,5%;
- l'obbligo per i Paesi il cui debito supera il 60% del PIL di adottare misure per ridurlo ad un ritmo soddisfacente, nella misura di almeno 1/20 della eccedenza rispetto alla soglia del 60%, calcolata nel corso degli ultimi tre anni;
- un semi-automatismo delle procedure per l'irrogazione delle sanzioni per i Paesi che violano le regole del Patto. Le sanzioni sono raccomandate dalla Commissione e si considerano approvate dal Consiglio a meno che esso non le respinga con voto a maggioranza qualificata ("maggioranza inversa") degli Stati dell'area euro (non si tiene conto del voto dello Stato interessato).

Ai Paesi che registrano un disavanzo eccessivo si applicherebbe un deposito non fruttifero pari allo 0,2% del PIL realizzato nell'anno precedente, convertito in ammenda in caso di non osservanza della raccomandazione di correggere il disavanzo eccessivo.

macroeconomiche indipendenti a base della programmazione di bilancio, prevede anche che ogni anno, entro il 15 ottobre, gli Stati membri trasmettano alla Commissione e all'Eurogruppo un *progetto di documento programmatico di bilancio (Dpb)*⁸, per l'anno successivo. Il progetto di documento programmatico di bilancio deve essere coerente con le raccomandazioni formulate nel contesto del ciclo annuale di sorveglianza, anche per quanto concerne la procedura relativa agli squilibri macroeconomici (istituita da uno dei regolamenti dei Six-Pack). Il regolamento prevede alcuni elementi obbligatori nella struttura del Dpb da trasmettere a Bruxelles, tra cui l'obiettivo di saldo di bilancio per le amministrazioni pubbliche, ripartito per sotto-settori; le proiezioni delle entrate e della spesa a politiche invariate; gli obiettivi di entrate e di spesa per le amministrazioni pubbliche e le relative componenti principali; indicazioni sulle modalità con cui le riforme e le misure contenute nel progetto di Dpb, tra cui in particolare gli investimenti pubblici, danno seguito alle raccomandazioni in vigore rivolte allo Stato membro interessato. Se gli obiettivi di bilancio indicati nel progetto di Dpb o le proiezioni a politiche invariate si scostano da quelli previsti dal più recente programma di stabilità, le differenze devono essere debitamente motivate. La Commissione adotta, il prima possibile e in ogni caso entro il 30 novembre, un parere sul documento programmatico di bilancio. Tuttavia, nei casi in cui la Commissione riscontri un'inosservanza particolarmente grave degli obblighi di politica finanziaria definiti nel Patto di stabilità e crescita, allora: 1)

⁸ In linea con quanto richiesto dal *Two Pack*, l'Italia presenta per la prima volta il Documento Programmatico di Bilancio (DPB) 2014 che contiene l'aggiornamento delle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica indicate nel Programma di Stabilità presentato nel mese di aprile e i dettagli della manovra di finanza pubblica.

entro una settimana (23 ottobre) dalla presentazione del Dpb, consulta lo Stato membro interessato; 2) entro due settimane adotta il proprio parere (30 ottobre). Nel parere la Commissione chiede, con richiesta motivata e pubblica, che sia presentato un progetto riveduto di documento programmatico quanto prima e comunque entro tre settimane dalla data del suo parere. Lo Stato membro deve dunque presentare un nuovo Dpb (indicativamente 21 novembre), che deve essere valutato entro le successive tre settimane dalla Commissione (indicativamente 12 dicembre). Entro la fine di novembre, la Commissione procede anche a una valutazione globale della situazione di bilancio e delle prospettive nell'intera zona euro, sulla base delle prospettive di bilancio nazionali e delle relative interazioni in tutta la zona, fondate sulle previsioni economiche più recenti dei servizi della Commissione. La valutazione globale comprende analisi di sensibilità atte a indicare i rischi per la sostenibilità delle finanze pubbliche in caso di andamento finanziario, economico o di bilancio negativo. Delinea inoltre, ove appropriato, misure per rafforzare il coordinamento delle politiche macroeconomiche e di bilancio a livello della zona euro. La valutazione globale è resa pubblica e tenuta in considerazione nelle indicazioni generali fornite agli Stati membri dalla Commissione. L'Eurogruppo esamina i pareri della Commissione riguardanti sia i progetti di documenti programmatici di bilancio, sia la situazione e le prospettive di bilancio per l'intera zona euro basandosi sulla valutazione globale effettuata dalla Commissione. I risultati di tali esami da parte dell'Eurogruppo sono resi pubblici⁹.

⁹ LA VOCE.INFO *"Equilibrismi tra conti nazionali e regole europee"* di Massimo Bordignon e Lucio Landi.

Aderendo al Patto, gli Stati membri si sono ripromessi di raggiungere l'obiettivo di medio-lungo termine di posizioni di bilancio "vicino al pareggio o in surplus". L'idea è, infatti, che così facendo questi siano in grado di reagire meglio all'impatto delle fluttuazioni cicliche evitando di superare il tetto di riferimento del 3%. Nell'ottica della sorveglianza multilaterale, i membri sono, quindi, obbligati a sottoscrivere programmi di stabilità al Consiglio e alla Commissione Europea, mentre i non membri devono fare altrettanto con programmi di convergenza.

Il Patto nello specifico individua tre obiettivi primari:

- 1) evitare che il debito pubblico assuma un andamento insostenibile;
- 2) consentire l'uso anticiclico delle politiche fiscali per favorire la stabilità economica;
- 3) favorire politiche di bilancio che aiutino il raggiungimento di stabilità nel livello dei prezzi.

In questo contesto, il controllo della spesa pubblica assume un ruolo fondamentale, soprattutto per quei paesi come l'Italia, la cui tassazione è tra la più alta d'Europa e quindi, la spesa pubblica rappresenta la leva per attuare le politiche di bilancio nell'ottica del perseguimento degli obiettivi fissati dal Patto di stabilità, dei quali il rapporto disavanzo/PIL.

D'altronde si osserva la disciplina di maggior rigore che l'art. 104 del TdM stabilisce per il disavanzo (*....che il rapporto disavanzo PIL sia diminuito in modo sostanziale e continuo e abbia raggiunto un livello che si avvicina a quello di riferimento....*) rispetto al rapporto debito/PIL (*....il rapporto tra debito pubblico e prodotto interno*

loro superi un valore di riferimento, a meno che detto rapporto non si stia riducendo in misura sufficiente e non si avvicini al valore di riferimento con ritmo adeguato....), in quanto la diminuzione del rapporto disavanzo/PIL si rilette nella diminuzione del rapporto debito/PIL e non viceversa¹⁰. Inoltre, l'andamento di quest'ultimo è caratterizzato da una certa inerzia¹¹, nel senso che riduzioni di 30 o 40 punti percentuali possono richiedere decenni anche se si applicano politiche di bilancio estremamente rigide. La disciplina sul patto di stabilità, prevede che quando uno Stato membro non rispetta questi criteri, c'è la possibilità che venga aperta nei suoi confronti una procedura per deficit eccessivo (EDP)¹².

1.3.2 La procedura per deficit eccessivo

La procedura per deficit eccessivo costituisce il cd. "braccio correttivo" del Patto di stabilità; esso è preceduto e accompagnato dal cd. "braccio preventivo", volto a constatare l'esistenza di squilibri macroeconomici e disciplinato dall'art. 121 del TFUE. L'azione di sorveglianza sulle politiche macroeconomiche degli Stati membri costituisce il fulcro del "Semestre europeo", e coinvolge tutti gli Stati membri, indipendentemente dall'esistenza o meno di un disavanzo eccessivo¹³.

Su richiesta della Commissione, il Consiglio certifica che è avvenuto lo sfioramento del patto di stabilità, formula una prima raccomandazione non pubblica, se non vengono intraprese misure per correggere lo sfioramento

¹⁰ L. SPAGNOLO, *La convergenza di Maastricht: una misura della divergenza*, G. Giappichelli Editore, 1997.

¹¹ F. COLASSANTI, *La moneta unica e i criteri di convergenza*, in *Europa* 2, Il Mulino, bologna, 1995.

¹² Art. 126 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

¹³ SCHEDA n. 21/2013 del 29 maggio 2013 a cura di Luca Briasco: Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea.

procede a una seconda raccomandazione pubblica, infine commina delle sanzioni. Sempre su proposta della Commissione, il Consiglio si occupa anche di chiudere la EDP.

Per l'Italia è stata avviata nel 2009 la procedura per i disavanzi eccessivi¹⁴, perchè il rapporto deficit/PIL era del 5,3%. Dopo pesanti misure di austerità, il disavanzo pubblico dell'Italia è stato progressivamente ridotto fino ad arrivare nel 2012 al 3,0%, cioè entro il termine fissato dal Consiglio¹⁵.

Di conseguenza, in seguito alla correzione dei conti (diminuzione del disavanzo al 2,9% del PIL e al 1,8% del Pil nel 2014) prevista dal programma di stabilità 2013-2017, adottato dal governo italiano il 10 aprile 2013 e approvato dal Parlamento italiano il 7 maggio, nel 2013, la Commissione ha proposto al Consiglio l'abrogazione della procedura per i disavanzi eccessivi per l'Italia¹⁶. Ciò anche sul presupposto che nell'ipotesi di politiche invariate, le previsioni di primavera 2013 dei servizi della Commissione indicavano un disavanzo del 2,9% del PIL nel 2013 e del 2,5% del Pil nel 2014, ossia inferiore al valore di riferimento indicato nel trattato (3% del Pil).

Il Consiglio, nel prendere atto che la situazione di disavanzo eccessivo è stata corretta, ha abrogato la precedente decisione 291/286/EU sull'esistenza di un

¹⁴ Decisione 2010/286/UE del Consiglio, del 2 dicembre 2009, adottata su raccomandazione della Commissione

¹⁵ European Commission - MEMO/13/463 29/05/2013.

¹⁶ La decisione di abrogare la procedura per i disavanzi eccessivi è subordinata a una "correzione duratura" del disavanzo. Questa condizione è ritenuta soddisfatta se:

- i) i dati notificati per l'anno precedente indicano un disavanzo inferiore al 3% del PIL e
- ii) le previsioni di primavera dei servizi della Commissione indicano che nel periodo oggetto di previsione il disavanzo non supererà il valore di riferimento del 3% del PIL.

Nei casi in cui il disavanzo rimane vicino al valore di riferimento e il livello del debito rimane al di sotto del 60% del PIL, la Commissione tiene conto anche del costo netto dell'attuazione delle riforme delle pensioni che comportino la costituzione di un secondo pilastro obbligatorio finanziato a capitalizzazione. La Commissione valuta in particolare se il superamento della soglia del 3% sia totalmente riconducibile al costo netto dell'attuazione della riforma delle pensioni.

disavanzo eccessivo in Italia. Nel contempo ha rammentato che, a partire dal 2013, anno successivo alla correzione del disavanzo eccessivo, l'Italia dovrà realizzare progressi ad un ritmo adeguato verso il proprio obiettivo a medio termine, compreso il *rispetto del parametro di riferimento per la spesa*, e compiere sufficienti progressi verso il rispetto del parametro di riferimento del debito a norma dell'art. 2, paragrafo 1 bis, del regolamento (CE) n. 1467/97 del consiglio, del 7 luglio 1997.

Nonostante che gli andamenti tendenziali siano già collocati su un sentiero di rigore, per il 2015 e 2016 il rispetto degli obiettivi in termini strutturali richiede una correzione pari, rispettivamente, allo 0,3 e 0,6 del prodotto.

Anche nella recente raccomandazione del Consiglio Europeo¹⁷, sul programma nazionale di riforma 2014 dell'Italia, viene ribadita l'importanza di attuare un aggiustamento di bilancio favorevole alla crescita basato sui significativi risparmi annunciati che provengono da un miglioramento duraturo dell'efficienza e della qualità della spesa pubblica a tutti i livelli di governo, preservando la spesa atta a promuovere la crescita, ossia la spesa in ricerca e sviluppo, innovazione, istruzione e progetti di infrastrutture essenziali.

¹⁷ Bruxelles, 2.6.2014 COM(2014) 413 final.

CAPITOLO II

COMPARAZIONE TRA L'ANDAMENTO E LE COMPONENTI DELLA SPESA PUBBLICA ITALIANA E QUELLA DEGLI ALTRI PAESI UE

2.1 L'andamento della spesa pubblica italiana rispetto al PIL: comparazione rispetto a quella degli altri Paesi UE

Già sul finire dell'Ottocento alcuni economisti osservarono che la spesa pubblica tendeva a svilupparsi a ritmi superiori a quelli del prodotto nazionale, almeno nei paesi di più antica industrializzazione.

Dalla metà degli anni Ottanta, quando erano ormai diffuse le preoccupazioni sull'espansione della Finanza pubblica la spesa pubblica complessiva superava ormai in diversi paesi sviluppati il 50 per cento del PIL, come è possibile osservare dall'analisi dei dati della tabella 1.

In Italia, la quota di spesa pubblica, in rapporto al reddito nazionale, è cresciuta in occasione della grande guerra e successivamente con la ricostruzione economica.

La spesa pubblica complessiva era pari a circa il 23,6 per cento del PIL nel 1951.

In Italia fino al 1954, con De Gasperi ed Einaudi, si operava ancora con un'economia liberista, se si esclude la parentesi fascista nella quale si crearono l'IMI e l'IRI, evidenziando quindi un forte intervento pubblico. Nel 1953 con l'entrata al governo di Fanfani, Moro e Taviani, inizia l'epoca keynesiana. L'attuazione di tali teorie coincide con il boom economico avvenuto negli anni 1956-1962, che qualche anno più tardi è seguito comunque da una nuova crisi.

Negli anni settanta per far fronte alle sempre più pressanti richieste in campo sociale, il ricorso alla spesa pubblica ha avuto un'impennata notevole.

La spesa pubblica è salita in modo pressoché ininterrotto sino al 1993, anno nel quale ha raggiunto la quota del 56,6%.

TABELLA 1 – Crescita della spesa pubblica – dalla fine dell'800 al 1996 - (totale spesa in % PIL)¹⁸

	Fine '800 (intorno al 1870)	Inizi '900 (intorno al 1913)	Intorno al 1920	Intorno al 1937	1960	1980	1990	1994	1996
Austria			14,7	15,2	35,7	48,1	48,6	51,5	51,7
Belgio				21,8	30,3	58,6	54,8	54,8	54,3
Canada			13,3	18,6	28,6	38,8	46	47,4	44,7
Francia	12,6	17	27,6	29	34,6	46,1	49,8	54,9	54,5
Germania	10	14,8	25	42,4	32,4	47,9	45,1	49	49
Italia	11,9	11,1	22,5	24,5	30,1	41,9	53,2	53,9	52,9
Giappone	8,8	8,3	14,8	25,4	17,5	32	31,7	35,8	36,2
Olanda	9,1	9	13,5	19	33,7	55,2	54	54,4	49,9
Norvegia	3,7	8,3	13,7		29,9	37,5	53,8	55,6	45,5
Spagna		8,3	9,3	18,4	18,8	32,2	42	45,6	43,3
Svezia	5,7	6,3	8,1	10,4	31	60,1	59,1	68,8	64,7
Svizzera		2,7	4,6	6,1	17,2	32,8	33,5	37,6	37,6
Regno Unito	9,4	12,7	26,2	30	32,2	43	39,9	42,9	41,9
Stati Uniti	3,9	1,8	7	8,6	27	31,8	33,3	33,5	33,3
MEDIA	8,3	9,1	15,4	18,3	28,5	43,3	46,1	49	47,1
Australia					21,2	31,6	34,7	37,5	36,6
Irlanda					28	48,9	41,2	43,8	37,6
Nuova Zelanda					26,9	38,1	41,3	35,7	47,1
MEDIA					25,4	39,5	39,1	39	40,4
MEDIA TOTALE	8,3	9,1	15,4	20,7	27,9	42,6	44,8	47,2	45,9

(1) Media senza Germania, Giappone e Spagna, paesi in cui la spesa pubblica è in quel periodo fortemente condizionata da impegni militari

Nel periodo successivo al 1996, la spesa pubblica nella maggior parte dei paesi si è attestata al di sotto del 50%, infatti nel 2008 i paesi la cui spesa pubblica si

¹⁸ Fonti: Tanzi e Schuknecht (1995); *The Economist* (1997).

attesta al di sopra del 50% del PIL sono Grecia, Francia, Danimarca, Svezia e Regno Unito. Dal 2009, gli effetti della recessione, implicano che in Europa, la media della spesa pubblica sul PIL si attesta in media al 50% ed in taluni Paesi al di sopra del 50%.

TABELLA 2 – Crescita della spesa pubblica – dal 1996 al 2013 - (totale della spesa in % PIL)¹⁹ - ²⁰

	1996	2000	2003	2008	2009	2012	2013
Italia	52,4	45,9	48,4	49,2	52,5	51,1	51,2
Germania	49,1	45,1	48,5	44,1	48,3	44,7	44,7
Grecia	44,5	47,1	45,1	50,5	54	53,3	58,5
Spagna	43,2	39,2	38,4	41,4	46,2	47,8	44,9
Francia	54,5	51,7	53,4	53,3	56,7	56,7	57
Regno Unito	41,5	36,4	41,8	47,1	50,9	48,1	47,1
Media Paesi UME BCE 17	50,5	46,2	48	47,1	51,2	50	49,9
Media Paesi UME BCE 17 – esclusa Italia	50,1	46,2	48	46,8	51,1	49,8	49,7
Media Paesi UE 27	49,7	44,7	47,1	47	51,0	49,4	49,1
Media Paesi UE 27 – esclusa Italia	49,3	44,5	47,0	46,8	50,8	49,2	48,8
Media 10 Paesi UE – non Euro	46,8	40,5	44,7	46,7	50,2	47,7	46,9
Stati Uniti	36,4	33,7	36,6	39	42,9	40	
Giappone	36,4	38,8	37,8	36,9	41,9	42	
Canada	45,1	39,7	39,4	38,4	42,7	40,6	

L'incidenza del settore delle amministrazioni pubbliche sull'economia può essere misurata in termini di entrate e spese totali delle amministrazioni pubbliche in percentuale rispetto al Pil.

In termini assoluti, il totale delle spese delle amministrazioni pubbliche è

¹⁹ La tabella, così come le seguenti, si riferisce agli anni 1996, 2000, 2003, 2008, 2009, 2012 e 2013 al fine di osservare il fenomeno esaminato nei periodi: della crescita economica, della crisi, ed all'attualità.

²⁰ Fonte: Elaborazione Banca d'Italia su dati ISTAT. Per i paesi della UE le spese complessive sono definite secondo il Regolamento CE 1500/2000.

cresciuto in misura costante nel periodo tra il 2003 e il 2013, sia nell'UE-28²¹, sia nell'area dell'euro, solo tra il 2010 e il 2011 è lievemente diminuito, in termini assoluti, in entrambi i gruppi di paesi. Anche le entrate sono cresciute in misura costante fino al 2008 nell'UE-28 e nell'area dell'euro, per poi diminuire nel 2009 e riprendere ad aumentare a partire dal 2010. Il totale delle entrate superava nel 2011 i livelli precedenti alla crisi sia nell'UE, sia nell'area dell'euro.

Il livello delle spese e delle entrate delle amministrazioni pubbliche varia notevolmente nell'UE da uno Stato membro all'altro. Nel 2013 i paesi con i più elevati livelli di entrate e spese pubbliche combinate in rapporto al Pil (superiori al 100 %) erano Finlandia, Danimarca, Francia, Belgio, Svezia, Grecia, Slovenia e Austria tra gli Stati membri dell'UE, nonché Norvegia tra i paesi dell'EFTA. Per la Grecia e la Slovenia, i livelli di spesa pubblica particolarmente elevati erano dovuti in gran parte agli interventi a sostegno delle istituzioni finanziarie. Per otto Stati membri (Lituania, Romania, Lettonia, Slovacchia, Bulgaria, Estonia, Irlanda e Polonia) si osservavano rapporti combinati relativamente bassi (inferiori all'80 % del Pil), mentre, tra i paesi EFTA, la Svizzera registrava il rapporto più basso.

Nell'UE-28, le entrate pubbliche sono costituite principalmente da imposte e contributi sociali. Nel 2013 le imposte rappresentavano il 58,7 % del totale delle entrate nell'UE-28 e il 55,7 % nell'area dell'euro (AE-18), mentre i contributi sociali rappresentavano il 30,7 % del totale delle entrate nell'UE-28 e il 34,1 % nell'area dell'euro (AE-18). L'analisi a livello di Stato membro UE rivela che

²¹ La Croazia è diventata il 28° stato membro dell'Unione Europea il 1° luglio 2013.

l'incidenza relativa delle diverse tipologie di entrate varia notevolmente da un paese all'altro. Ad esempio, le imposte rappresentavano nel 2013 meno del 50 % delle entrate pubbliche in Slovacchia, Repubblica ceca, Paesi Bassi, Grecia e Lituania, ma l'86,5 % in Danimarca.

La quota più elevata della spesa pubblica nell'UE-28 nel 2013 riguardava la redistribuzione del reddito sotto forma di trasferimenti sociali in denaro o in natura. I trasferimenti sociali rappresentavano il 44,4 % della spesa totale nell'UE-28 e il 47,7 % nell'area dell'euro (AE-18). La retribuzione dei dipendenti rappresentava il 21,6 % della spesa pubblica nell'UE-28 e il 21,0 % nell'area dell'euro (AE-18). I redditi da capitale da corrispondere – la maggior parte dei quali è costituita da interessi passivi – rappresentava il 5,7 % della spesa pubblica nell'UE-28 e il 5,8 % nell'area dell'euro (AE-18)²².

Per il 2014 le prospettive non sono delle migliori, infatti, l'OCSE, prevede un calo del Pil italiano dello 0,4% contro il +0,5% indicato nell'Outlook semestrale del mese di Maggio 2014. Anche per il 2015 la revisione è netta: le stime puntano allo +0,1% contro il +1,1% previsto. Il quadro critico riguarda l'intera zona Euro: la cui crescita, nel 2014, non supererà lo 0,8%, mentre nel 2015 il Pil crescerà solo dell'1,1 per cento. In base alle previsioni dell'istituto, sono presenti squilibri esterni e le minacce alla stabilità finanziaria, mentre per quanto riguarda ai singoli Paesi il Pil dovrebbe aumentare in Germania dell'1,5% sia quest'anno sia il prossimo, mentre in Francia dovrebbe attestarsi allo 0,4% nel 2014 e all'1% nel

²² Dati: 23 aprile 2014, *Ulteriori informazioni da Eurostat, Principali tavole e Banca dati*.

2015²³. Il calo del PIL italiano è stato confermato dalle stime preliminari diffuse da Eurostat per il III trimestre 2014, che evidenziano per l'Italia una riduzione dello 0,1% rispetto al trimestre precedente e dello 0,4% nei confronti del terzo trimestre del 2013. Nello stesso periodo il PIL è aumentato in termini congiunturali dell'1,2% negli Stati Uniti e dello 0,7% nel Regno Unito. In termini tendenziali, si è registrato un aumento del 3,9% negli Stati Uniti e del 3,0% nel Regno Unito²⁴.

2.2 La struttura della spesa pubblica italiana in rapporto al PIL, rispetto a quella di Grecia, Germania, Spagna, Francia ed Inghilterra

La spesa pubblica in base alla destinazione economica si ripartisce in spese correnti, spese in conto capitale e spese per il rimborso dei prestiti.

Le spese correnti comprendono le erogazioni necessarie per il funzionamento delle amministrazioni, per redditi di lavoro dipendente, per consumi intermedi, per prestazioni sociali e per interessi passivi.

Le spese in conto capitale comprendono le spese per investimenti fissi e per contributi ed altri trasferimenti in conto capitale.

Con riferimento all'andamento della spesa corrente e capitale rispetto al PIL è possibile evincere come la forbice esistente rispettivamente tra le spese correnti e le spese in conto capitale rispetto al PIL (con eccezione della Grecia) è comune ai paesi dell'UE: Italia, Germania, Spagna, Francia ed Inghilterra.

²³ OCSE, Interim Economic Assessment, 15 september 2014 - Moderate global growth is set to continue, but weak demand in the euro area remains a concern.

²⁴ EUROSTAT, 14.11.2014 GDP up by 0.2% in the euro area and up by 0.3% in the EU28.

TABELLA 3 - Spese correnti (in % PIL)²⁵

	1996	2000	2003	2008	2009	2012	2013
Italia	52,4	45,9	48,4	49,2	52,5	51,1	51,2
Germania	49,1	45,1	48,5	44,1	48,3	44,7	44,7
Grecia	44,5	47,1	45,1	50,5	54	53,3	58,5
Spagna	43,2	39,2	38,4	41,4	46,2	47,8	44,9
Francia	54,5	51,7	53,4	53,3	56,7	56,7	57
Regno Unito	41,5	36,4	41,8	47,1	50,9	48,1	47,1
Media Paesi UME BCE 17	50,5	46,2	48	47,1	51,2	50	49,9
Media Paesi UE 27	49,7	44,7	47,1	47	51,0	49,4	49,1

Per l'anno 2014, in base al DEF 2014, i provvedimenti adottati determinano una riduzione della spesa corrente di 2,7 punti in termini di prodotto rispetto al 2013.

TABELLA 4 - Spese in c/capitale (in % PIL)

	1996	2000	2003	2008	2009	2012	2013
Italia	3,7	2,6	4,3	3,8	4,4	3,1	2,7
Germania	3,2	0,8	3,2	2,8	3,1	2,5	2,4
Grecia	3,9	6,5	5,6	5,7	5,2	6,6	15,2
Spagna	4,9	4,6	4,8	5,4	5,8	6,3	2,5
Francia	4,2	3,9	3,9	4,2	4,4	4	4
Regno Unito	2,5	-0,5	2,6	5,2	5,1	3	2,6
Media Paesi UME BCE 17	3,8	2,8	3,9	3,9	4,3	3,7	3,2
Media Paesi UE 27	3,7	2,3	3,7	4,2	4,4	3,7	3,2

Dalle precedenti tabelle, si evince per l'Italia che, in linea con la media dei paesi UE, il rapporto spese/PIL è aumentato fino al 2009, per poi contrarsi per effetto dei tagli alla spesa pubblica.

Tale fenomeno, trova conferma osservando i saldi della spesa corrente e della spesa in conto capitale.

²⁵ Fonte: Banca d'Italia.

TABELLA 5 - Saldo corrente di bilancio²⁶

	1996	2000	2003	2008	2009	2012	2013
Italia	3,7	-1,3	1	-0,8	2,1	0,3	0,9
Germania	0,5	-1,5	1,3	-2,4	0,4	-2,2	-2
Grecia	4,7	0,1	1,8	6,4	11,9	4,9	0,9
Spagna	1,2	-3,1	-3,8	-0,6	5,3	4,5	4,9
Francia	0,1	-2,1	0,7	-0,6	3,3	1,1	0,5
Regno Unito	2	-2,7	1,2	1,6	6,7	5,2	3,5
Media Paesi UME BCE 17	1	-2,2	0,1	-1,3	2,6	0,4	0,3
Media Paesi UE 27	1	-2,4	0,2	-1,1	2,9	1	0,6

TABELLA 6 – Saldo in conto capitale di bilancio²⁷

	1996	2000	2003	2008	2009	2012	2013
Italia	3,3	2,2	2,7	3,5	3,4	2,7	2,1
Germania	2,8	0,4	2,8	2,5	2,7	2,1	2
Grecia	2	3,6	3,9	3,4	3,8	4	11,8
Spagna	4,3	4	4,1	5,1	5,8	6,1	2,2
Francia	3,9	3,6	3,3	4	4,1	3,7	3,8
Regno Unito	2,2	-0,8	2,3	3,4	4,7	0,9	2,3
Media Paesi UME BCE 17	3,3	2,3	3,1	3,5	3,8	3,3	2,7
Media Paesi UE 27	3,2	1,8	3	3,5	3,9	3	2,7

Dalle precedenti tabelle, si evince, altresì, che *negli ultimi anni, per fronteggiare la crisi finanziaria, le manovre di bilancio hanno riguardato soprattutto il taglio della spesa pubblica.*

Un'analisi comparativa tra l'Italia e alcuni Paesi europei (Germania, Francia, Spagna e Regno Unito) con riferimento ai principali aggregati di spesa pubblica (spesa complessiva, spesa per interessi e spesa primaria), nel periodo 2002-2012 mette in rilievo come in tutti i Paesi (e per la media EU), ad eccezione della

²⁶ Fonte Banca d'Italia: Differenza fra le spese correnti e le entrate correnti. Un saldo positivo indica una situazione di disavanzo, un saldo negativo indica una situazione di avanzo, ovvero il risparmio pubblico.

²⁷ Fonte Banca d'Italia: Differenza fra le spese in conto capitale e le entrate in conto capitale.

Germania, nell'ultimo decennio la quota della spesa pubblica rispetto al PIL sia cresciuta, in particolare negli anni della crisi economica e finanziaria.

L'Italia presentava, all'inizio del periodo, una spesa primaria più bassa di quella tedesca (41,5 per cento rispetto a 45,0 per cento). A fine 2012 tale rapporto risultava invertito (45,2 per cento l'Italia, 42,3 per cento la Germania).

Nei primi anni del decennio la Germania ha avviato un piano di importanti riforme che l'ha condotta a ridurre considerevolmente il rapporto tra spesa pubblica e Pil. Ciò le ha consentito, al giungere della crisi, nel 2008, una gestione anticiclica della spesa, senza che ciò travolgesse gli equilibri di bilancio.

Ha potuto attraversare la crisi e approcciare la nuova fase di ripresa globale in una situazione economica decisamente migliore sia della media dell'Unione, sia, in particolare, di quella italiana.

All'inizio del decennio scorso la Germania seppe cogliere l'occasione che le era offerta da un periodo di forte espansione dell'economia globale per introdurre radicali riforme del mercato del lavoro e per ridurre in modo sensibile il valore della propria spesa pubblica. In appena un decennio la "grande malata" è tornata ad essere "la locomotiva d'Europa", capace di fronteggiare meglio degli altri la crisi economica globale. Oggi la Germania ha un reddito pro-capite (a prezzi correnti) che è del 21 per cento superiore a quello italiano (nel 2002 era sostanzialmente uguale) e un tasso di disoccupazione (5,3 per cento) pari a meno della metà di quello italiano (12,2 per cento).

L'Italia, invece, negli anni di espansione dell'economia mondiale che hanno contraddistinto la prima parte del decennio scorso, ha lasciato crescere la propria

spesa pubblica e ha rinviato le necessarie riforme dal lato dell'offerta. Si è così giunti, nel 2007, all'apice della fase di espansione, con un valore della spesa pubblica in rapporto al Pil pari al 47,6 per cento, di quasi quattro punti superiore a quello tedesco (43,5 per cento). La sfiducia dei mercati ci ha costretto a compiere un severo aggiustamento di finanza pubblica nel corso della recessione, con evidenti effetti pro ciclici.

Di seguito si esamina l'andamento della finanza pubblica nei principali paesi europei²⁸:

GERMANIA.

L'economia tedesca ha risentito della profonda crisi economica del biennio 2008-2009, riuscendo, tuttavia, a uscirne agevolmente, trainata già dalla fine del 2009 dalla ripresa dell'export. Della recessione del biennio 2008-2009 ne ha comunque risentito la finanza pubblica: da una situazione prossima al pareggio nel 2008, si è passati nel 2009 a un disavanzo in rapporto al PIL superiore al parametro di Maastricht (3,1%), per arrivare nel 2010 al 4,1 per cento. In linea con gli altri Stati membri, le finanze pubbliche tedesche hanno risentito dell'aumento della spesa per protezione sociale (passata da una media del 28 per cento di PIL nel biennio 2007-2008 a una media del 31 per cento nel biennio 2009-2010³) e delle misure discrezionali adottate in linea con il piano europeo di ripresa economica. La spesa pubblica ha, tuttavia, svolto un ruolo importante di stimolo alla domanda interna, favorendo il rilancio del sistema economico tedesco nel biennio 2010-2011: la spesa per consumi finali della PA ha contribuito positivamente alla crescita del

²⁸ Fonte: MEF. Documento di economia e finanze 2013.

PIL per tutto l'arco di riferimento (2008-2012). *Nel 2010 il Consiglio dell'Unione europea ha posto la Germania sotto procedura per disavanzi eccessivi. Nel 2011, la Germania ha potuto mettere in atto azioni di consolidamento fiscale in una fase espansiva del ciclo economico*, seppur in rallentamento rispetto all'anno precedente, consentendole una più efficace azione di riduzione del deficit: nel 2011, il rapporto deficit/PIL scende allo 0,8 per cento, per poi registrare nel 2012 un avanzo netto della PA dello 0,2 per cento. Risultato, questo, conseguito anche grazie ai bassi tassi di interesse.

FRANCIA.

Le imponenti politiche di stimolo che il Governo francese ha adottato nel triennio 2009-2011 per far fronte alla crisi economica si sono riflesse in un peggioramento dei principali indicatori di finanza pubblica (deficit/PIL e debito/PIL). *La Francia è sotto procedura di disavanzi eccessivi sin dal 2009*: il rapporto deficit/PIL, pari al 3,3 per cento nel 2008, è aumentato oltre il 7 per cento nel biennio 2009-2010. Nel 2011, la ripresa economica, anche se più debole del previsto, ha favorito l'andamento delle entrate, passate dal 49,5 per cento del PIL del 2010 al 50,8 nel 2011. Tale andamento, associato a una politica della spesa più accorta (in particolare, per quella sanitaria), ha consentito il miglioramento di quasi due punti percentuali del rapporto deficit/PIL, giunto al 5,2 per cento. Le stime della Commissione Europea prevedono un'ulteriore riduzione nel 2012 al 4,6 per cento.

La Francia si è posta come obiettivo deficit/PIL per il 2013 il raggiungimento della soglia di Maastricht del 3 per cento e l'avvio della riduzione del rapporto

debito/PIL. Sul fronte del debito, la Francia ha visto costantemente crescere la propria quota rispetto al PIL, dal 68,2 per cento del 2008 all'86 per cento del 2011. Per il 2012 la Commissione Europea prevede che tale rapporto arrivi a superare il 90 per cento, in parte a causa del forte rallentamento economico

SPAGNA.

E' dal 2009 che la Spagna presenta condizioni di finanza pubblica molto critiche. Nonostante qualche lieve miglioramento in termini di disavanzo ottenuto nel biennio 2010-2011 (il 2011 ha chiuso con un deficit al 9,4 per cento di PIL, rispetto all'11,2 del 2009), la situazione è prevista in deterioramento nel 2012. Il disavanzo spagnolo in rapporto al PIL dovrebbe attestarsi nel 2012 al 10,2 per cento, il più elevato dell'Eurozona: i tre diversi piani di correzione fiscale intrapresi dal governo in corso d'anno si sono rilevati insufficienti per garantire il rispetto degli obiettivi concordati in sede europea e l'obiettivo di deficit sotto il 3 per cento del PIL è slittato dal 2013 al 2014.

Nel 2012, inoltre, è divenuta stringente la necessità di ricapitalizzare quattordici istituti bancari colpiti dalla recessione e dalla crisi del mercato immobiliare. Al fine di evitare il crollo finanziario, la Spagna è ricorsa all'assistenza europea. L'accordo raggiunto nell'estate del 2012 prevede che il fondo europeo di stabilità finanziaria possa erogare fino a 100 miliardi di prestiti a lungo termine - con una scadenza media di 12,5 anni - al governo spagnolo. I fondi sono destinati, in primo luogo, alla ricapitalizzazione delle banche e, nel caso in cui ne rimanga una parte inutilizzata, questa potrà essere impiegata dallo EFSF per l'acquisto di titoli del debito pubblico spagnolo sul mercato primario e su quello secondario.

Questo meccanismo può aiutare la Spagna a riportare il costo del debito pubblico a livelli sostenibili. Al momento, tuttavia, la Spagna deve fronteggiare un rapporto debito/PIL che, in quattro anni, potrebbe risultare più che raddoppiato se venisse confermata l'ultima stima della Commissione europea per il 2012: dal 40 per cento del 2008 (risultato che la poneva ben al di sotto della media dell'Eurozona pari al 70% di PIL), passerebbe all'88,4 per cento del 2012. Nei prossimi anni la Spagna dovrà dimostrare di non essersi avviata in un sentiero simile a quello greco.

GRECIA.

La recessione greca del biennio 2011-2012 ha reso più ardua la correzione degli squilibri di finanza pubblica perseguita dal governo greco, intervenuto a febbraio e a novembre 2012 con ulteriori misure restrittive sul lato della spesa, tra cui tagli alla spesa sanitaria (in particolare quella farmaceutica), alle pensioni di anzianità, riduzione dei salari minimi, dei salari per alcune categorie di lavoratori pubblici (magistrati, docenti universitari, diplomatici, etc.), nonché riduzioni del numero di dipendenti pubblici. Le ultime stime della Commissione Europea proiettano il disavanzo greco nel 2012 a 6,6 per cento rispetto al PIL.

Sono risultate evidenti le difficoltà della Grecia nel perseguire una politica di risanamento della finanza pubblica e di rispetto degli impegni assunti in sede europea di riduzione del debito, nonostante gli aiuti finanziari versati congiuntamente da EFSF e dal Fondo Monetario Internazionale. Preso atto della situazione, a novembre l'Eurogruppo ha posticipato di due anni, dal 2014 al 2016, il raggiungimento degli obiettivi di bilancio (in particolare dell'avanzo primario) e

ha incrementato il target del rapporto debito/PIL da 120 a 124 per cento da raggiungere nel 2020.

REGNO UNITO.

Gli ingenti sforzi compiuti nel biennio 2009-2010 per contrastare la grave crisi economico- finanziaria hanno impattato negativamente sulle finanze pubbliche del Regno Unito. La riduzione delle entrate per effetto della crisi e l'aumento di spesa pubblica necessario per fronteggiare la caduta del sistema finanziario hanno anche contribuito a un peggioramento "storico" del rapporto disavanzo/PIL nel 2009 che, in un solo anno, è incrementato di oltre sei punti, passando dal 5,1 per cento nel 2008 all'11,5 per cento nel 2009. Nello stesso periodo, il debito pubblico è aumentato di oltre quindici punti di PIL. A fronte di tale situazione, il Governo ha adottato un piano quinquennale (Emergency Budget, 2010-2015) di risanamento di medio periodo: il programma realizza interventi progressivamente più restrittivi, in un primo periodo mediante politiche anticicliche per incentivare la crescita, seguite da politiche di rientro più stringenti. Il Governo è intervenuto soprattutto sul fronte della spesa, mediante un'efficace azione di spending review, congelando i salari del pubblico impiego e riducendo i tetti di spesa dei ministeri, con conseguente prevista riduzione degli occupati per oltre 400mila unità entro il 2015-2016. Sul lato delle entrate, il piano di risanamento prevede diversi interventi - tra cui, aumento dell'Iva, incremento del prelievo sui redditi delle persone fisiche, introduzione di un'imposta sulle transazioni bancarie e diminuzione delle imposte sul reddito d'impresa - volti a incrementare in misura

contenuta la pressione tributaria (passata da 39,9% di PIL nel 2009 al 42,1% nel 2012).

Il piano di risanamento sta ottenendo risultati positivi nel contenimento del disavanzo, che dal 2010 registra, in rapporto al PIL, una continua diminuzione e nel 2012 si è attestato al 6,3 per cento. Nonostante la politica di bilancio restrittiva perseguita in questi anni, il rapporto debito/PIL è, invece, in crescita ed ha raggiunto nel 2012 il 90 per cento, segnando un incremento di oltre 37 punti di PIL rispetto al dato pre-crisi del 2008. Sul peggioramento del debito ha pesato la nazionalizzazione di importanti istituti bancari falliti, tra cui Northern Rock, RBS e Lloyds

2.2.1 La contrazione della spesa in conto capitale

Per l'Italia, come osservato dalla Corte dei conti²⁹ il consuntivo di finanza pubblica reso noto dall'Istat nel marzo 2014 conferma un *andamento assolutamente critico degli investimenti pubblici e della spesa in conto capitale* che, nel complesso, segna una flessione del 12,9 per cento rispetto al 2012, in netto contrasto con le previsioni che, invece, prefiguravano una ripresa di questa categoria di spesa così rilevante per le prospettive della crescita economica³⁰.

²⁹ CORTE DEI CONTI. Sezioni riunite in sede di controllo - *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica*. Delibera N. 5/SSRRCO/RCFP/14 del 12 giugno 2014.

³⁰ Il valore della spesa per investimenti risente in maniera significativa dei principi dettati dal Sistema Europeo dei conti (SEC'95) in relazione agli aggregati riferiti agli investimenti da considerare all'interno dei conti di contabilità nazionale. Va infatti tenuto conto che una significativa parte della spesa, che in termini finanziari è in conto capitale, non è considerata come investimento in beni durevoli, bensì inclusa nei costi per beni e servizi dell'esercizio nel quale il bene entra nella disponibilità dell'amministrazione. Si tratta della spesa per ricerca e sviluppo e della spesa per armamenti che, in termini di stanziamenti definitivi, nel bilancio dello Stato 2013 hanno rappresentato complessivamente poco più del 6 per cento del totale della spesa in conto capitale, ma, rispettivamente, più del 12 per cento della categoria Contributi agli investimenti delle AAPP (Cap. 7236 Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca) e più del 48 per cento della categoria Investimenti fissi lordi (Cap. 7120 Spese per costruzione e acquisizione impianti e sistemi per la difesa nazionale). Va, altresì, rilevato che con l'adozione del regolamento 549/2013 relativo al Sistema Europeo dei conti nazionali e regionali dell'Unione europea (SEC2010), a decorrere dal 2014, entrambe le

Detta situazione è causata soprattutto, da una caduta netta dei *contributi agli investimenti*, ma anche di un decremento molto più significativo degli *investimenti fissi lordi* (-9,2 per cento) rispetto a quanto previsto nel DEF, confermando un percorso di *impoverimento patrimoniale costante per le amministrazioni pubbliche*. Evidenzia la Corte come le realizzazioni più basse si riscontrano nelle grandi opere. Simbolico è il capitolo che finanzia le grandi infrastrutture (7060) che presenta pagamenti sulla competenza inferiori al 40 per cento degli impegni ed una complessiva capacità di pagamento del 33 per cento rispetto alle disponibilità di spesa. La categoria economica di riferimento (26 “*Altri trasferimenti in conto capitale*”) presenta la capacità di pagamento più bassa e la maggiore reiscrizione in bilancio di somme andate in perenzione (1,41 miliardi).

Sul punto la Corte pone l'accento sulla deroga (da parte del legislatore) ai vincoli alla flessibilità della spesa in conto capitale previsti dalla legge di contabilità pubblica, in forza dei quali è precluso l'utilizzo degli stanziamenti di spesa in conto capitale per finanziare spese correnti (artt. 23, comma 3, e 33, comma 4 legge 196/2009). Infatti, la richiamata deroga, prevista dall'art. 6, comma 14, del DL 95/2012, consentirebbe variazioni compensative di cassa tra “tutti” i capitoli, ove questo si riveli necessario al fine di predisporre i pagamenti previsti nel piano finanziario pluriennale dirigenziale. Di conseguenza, è prevista la possibilità (seppure entro il limite del triennio 2012-2014) che, attraverso un semplice decreto del ministro competente, stanziamenti di conto capitale, oltre che essere utilizzati per diversa

sudette tipologie di spesa saranno classificate come spese di investimento.

spesa di investimento, siano destinati a finanziare anche la spesa corrente³¹. La Corte, pur riconoscendo la legittimità degli atti, ha rimarcato *l'improprietà dell'utilizzo di riduzioni di spesa in conto capitale per finanziare spesa corrente*, disattendendo vincoli specifici operanti sui bilanci pubblici, rilevando il sostanziale indebolimento dei principi di non dequalificazione della spesa in conto capitale, con implicazioni importanti anche in termini di certezza ed effettività delle coperture.

Inoltre, i capitoli relativi a *contributi in conto impianti* sono quelli che subiscono, in valore assoluto, le decurtazioni maggiori. Gli sfasamenti temporali nella sottoscrizione dei contratti di programma, parte investimenti, e le lungaggini procedurali determinano un'eccessiva permanenza in bilancio di stanziamenti di risorse che soltanto in minima parte vengono utilizzate in conto competenza, determinando irrigidimento di risorse e incremento continuo ed abnorme della massa dei residui. Sono situazioni di questo tipo che verosimilmente hanno determinato la scelta normativa di consentire lo spostamento dei correlati stanziamenti di cassa, seppure in via derogatoria, destinandoli ad altre finalità, anche di parte corrente in funzione del rispetto del cronoprogramma dei pagamenti.

³¹ Nel corso della gestione, stanziamenti iniziali per circa un miliardo sono stati trasferiti da capitoli di conto capitale prevalentemente del Ministero Infrastrutture e trasporti, a capitoli di parte corrente. Posta la legittimità dell'operazione, e riconosciuta la necessità che impegni di spesa volti a far fronte al pagamento di debiti commerciali non risultino sprovvisti della relativa cassa, si richiama qui quanto al riguardo già osservato dalla Corte dei conti, circa gli effetti di sostanziale indebolimento sia dei principi di non dequalificazione della spesa in conto capitale, che della controllabilità dei circuiti che la spesa segue in forza di semplici atti interni alle singole amministrazioni, con implicazioni importanti anche in termini di certezza ed effettività delle coperture. Inoltre, con specifico riguardo alle modalità di copertura degli oneri di spesa previsti dal d.l. 102/2013. Il capitolo che ha subito i maggiori trasferimenti verso spesa corrente, in termini relativi (più del 95 per cento dello stanziamento iniziale), è quello destinato al sostegno dell'autotrasporto.

2.2.2 La spesa per interessi passivi

Nell'ambito della spesa corrente un discorso particolare lo merita la spesa per interessi passivi che per l'Italia è più alto rispetto agli altri paesi UE (ed alla Grecia).

TABELLA 7 - Spesa per interessi (in % PIL)³²

	1996	2000	2003	2008	2009	2012	2013
Italia	11,5	6,2	5,1	5,2	4,7	5,5	5,3
Germania	3,5	3,2	3	2,8	2,7	2,4	2,2
Grecia	10,6	7,4	5	5	5,2	5	4
Spagna	5,2	3,2	2,3	1,6	1,8	3,1	3,4
Francia	3,6	2,9	2,8	2,9	2,4	2,6	2,3
Regno Unito	3,5	2,7	1,9	2,3	2	3	3
Media Paesi UME BCE 17	5,5	3,9	3,3	3	2,9	3,1	2,9
Media Paesi UE 27	5,2	3,6	3	2,8	2,6	2,9	2,8

Il fabbisogno finanziario, non potendo essere finanziato con gravosi inasprimenti fiscali, è stato alimentato con il ricorso al debito pubblico. Il debito pubblico ha assorbito un'ingente quantità di risparmio privato che ha determinato un "effetto di spiazzamento" delle imprese il quale, determinando l'aumento del tasso di interesse sui prestiti bancari, ha ridotto notevolmente la richiesta di finanziamento, e ha quindi contratto investimenti e produzione. Tali incrementi di spesa hanno inizialmente provocato aumenti del reddito nazionale, ma poi l'effetto neutrale della moneta si è fatto sentire, facendo sì che l'aumento dello stesso reddito nazionale fosse soltanto "*nominale*" e non "*reale*". Successivamente la sua diminuzione, dovuta alle politiche fiscali e monetarie, ha portato alla fine una diminuzione degli investimenti privati.

³² FONTE: Banca d'Italia

Oggi il debito pubblico ha superato il P.I.L., e siamo arrivati all'assurdo che i nuovi titoli emessi servono esclusivamente a rimborsare i vecchi titoli e a coprirne gli interessi (autoriproduzione del debito pubblico).

Per gli anni 2014-2018, le stime contenute nella Nota di aggiornamento al DEF 2014 collocano la spesa per interessi su livelli medi inferiori rispetto alle previsioni contenute nel DEF di aprile 2014: in percentuale del PIL, essa passa dal 4,8 per cento del 2013 al 4,2 per cento del 2018 (4,1 per cento programmatico). In valori assoluti la spesa per interessi per l'anno 2014 risulta pari a 76.670 milioni di euro, un valore nettamente inferiore a quello indicato nelle previsioni di aprile 2014. *Tale risultato è in buona parte ascrivibile alla diversa contabilizzazione degli interessi sugli swap prevista dal SEC 2010, il che rende i dati di confronto sopra accennati relativamente poco significativi, e in parte a una previsione più favorevole rispetto al DEF dell'andamento dei tassi di interesse.*

I tassi di crescita della spesa per interessi sono riportati nella seguente tabella:

Tabella 8 - Spesa per interessi (variazione percentuale)

SPESA INTERESSI	2014/2013	2015/2014	2016/2015	2017/2016	2018/2017
DEF 2014	+0,6	-0,5	+3,9	0	+0,1
Nota agg.	-2,0	-3,1	+1,6	-1,7	-0,3

Il miglior andamento anno su anno riscontrabile nella Nota di aggiornamento rispetto al DEF riflette – come precisato dalla Nota stessa – una graduale chiusura degli spread rispetto ai Bund tedeschi, dall'attuale livello a 150 punti base nel 2015, fino a flettere verso i 100 punti base nel 2016-2017.

In base ai dati aggiornati al 30 settembre 2014, i titoli di debito pubblico in circolazione con scadenze fino a dicembre 2014 ammontano a circa 78 miliardi,

mentre nel 2015 scadranno titoli per complessivi 298 miliardi.

L'ammontare dei titoli di Stato in circolazione rappresenta comunque soltanto una parte – sia pur maggioritaria – del debito pubblico complessivo. Quest'ultimo, infatti, è costituito da biglietti, monete, depositi, titoli diversi dalle azioni – esclusi gli strumenti finanziari derivati – e prestiti. Ricordato che al 30 settembre 2014 i titoli di Stato ammontavano a quasi 1.800 miliardi di euro, si fa presente che al 31 dicembre 2013 essi rappresentavano l'83 per cento del debito pubblico complessivo.

CAPITOLO III

LA SPESA PUBBLICA NEL BILANCIO DELLO STATO

3.1 L'incidenza della spesa pubblica sui saldi di bilancio.

L'ammontare della spesa pubblica, l'ammontare degli aggregati di spesa, secondo la destinazione economica, e il rapporto con le entrate, incidono sulla determinazione dei saldi di bilancio.

Dall'esame della struttura della spesa pubblica emerge che i consumi pubblici assorbono quasi la metà, della spesa complessiva al netto degli interessi, mentre la spesa sostenuta per interessi che si pagano sul debito pubblico e quella per pensioni, rappresentano due rilevanti categorie (pari a circa 310 miliardi di euro), che pongono vincoli straordinari alla flessibilità di gestione e adattamento della risposta pubblica alle domande provenienti dall'economia.

TABELLA 9 – Struttura della spesa al netto degli interessi³³

³³ *Elementi per una revisione della spesa pubblica (versione del 8 maggio 2012 – Giarda).* Questa rappresentazione della struttura della spesa fa riferimento alla costruzione della contabilità nazionale, cioè con riferimento ad importi che svolgono solo la funzione statistica di consentire il computo del valore aggiunto del settore pubblico compatibile con le regole utilizzate per il computo del valore aggiunto del settore privato. Con riferimento alla spesa complessiva al netto degli interessi risulta infatti che i consumi pubblici non assorbono il 45,3% ma solo il 36,5% del totale.

Gli importi che non hanno rilievo per il computo del saldo di bilancio e nessun rilievo per la valutazione delle eventuali misure di contenimento della spesa sono pari a 97,7 mld e riguardano, per l'anno 2009: - ammortamenti 29,7 mld. - contributi sociali figurativi 50,0 mld. - imposte indirette 18,0 mld. - per un totale di 97,7 mld. Ora vale considerare che nessuno di questi importi, il cui totale è pari a circa il 6% del PIL, appartiene all'ambito decisionale del governo o del parlamento. Deducendo l'importo di 97,7 miliardi di euro dal totale dei consumi pubblici di contabilità nazionale, risulta che la "spesa per consumi collettivi finanziata nelle decisioni bilancio" è pari a circa 230 miliardi di euro. Di tali costi da dedurre è necessario tenerne conto in quanto deducendo gli stessi si ha che la struttura della spesa pubblica che si ottiene considerando la spesa da finanziare, su cui governo e parlamento decidono, è significativamente diversa dalla spesa definita per i fini della contabilità nazionale.

CATEGORIA DI SPESA	VERSIONE CONTABILITA' NAZIONALE	
	Mld euro	Comp %
Consumi pubblici netti	327,7	45,3%
Trasfer. famiglie e istit. sociali	71,2	9,8%
Trasfer. produzione e imprese	18,6	2,6%
Altre spese	14,8	2,0%
Pensioni	237,0	32,8%
TOTALE SPESA CORRENTE	669,2	92,5%
Spese per investimenti diretti	32,1	4,4%
Contributi a famiglie e imprese	22,0	3,0%
TOTALE SPESA CAPITALE	54,1	7,5%
TOTALE SPESA NETTO INTERESSI	723,3	100,0%
Interessi	70,2	

Dall'esame della precedente tabella emerge che la spesa che può essere soggetta a revisione (c.d. spesa aggredibile) è pari a circa il 50% della spesa complessiva, in quanto dalla base della spesa al netto degli interessi definita dall'Istat (723,3), non possono essere rivisionate le seguenti voci di spesa: trasferimenti alla UE e altri interventi sull'estero (16,3 mld); spesa per pensioni (237 mld) e per interventi sociali (60 mld); spesa per investimenti pubblici (32,1 mld) e spesa per contributi statali e regionali (13 mld) che costituiscono impegni non rinegoziabili. Resta, pertanto, una spesa "aggredibile" di 364,9 miliardi di euro che, tenuto conto di alcune analisi e riflessioni contabili, si riduce in realtà a circa 295 miliardi di euro, che nel breve periodo si riduce ulteriormente al 25 -30% dell'importo indicato³⁴.

Dall'analisi della categoria dei consumi pubblici, che rappresenta la categoria prevalente, spicca la crescita della quota della spesa sanitaria e la corrispondente riduzione della quota per la spesa dell'istruzione, così come si evince dalla

³⁴ *Elementi per una revisione della spesa pubblica (versione del 8 maggio 2012 – Giarda)*

seguinte tabella.

Tabella 10 - Composizione percentuale della spesa per consumi collettivi suddivisa per funzione – dal 1980 al 2009³⁵

1980 al 2009	1980	1990	2000	2009
Servizi generali	12,3%	12,9%	14,1%	13,8%
Difesa	7,1%	7,0%	5,9%	6,9%
Ordine pubblico e sicurezza	9,0%	9,7%	10,3%	8,7%
Affari economici	7,3%	6,8%	6,7%	6,7%
Protezione dell'ambiente	0,3%	0,8%	1,1%	1,4%
Abitazioni e assetto del territorio	2,3%	2,0%	2,3%	2,2%
Sanità	29,7%	29,6%	30,7%	33,8%
Attività ricreative, culturali e di culto	2,1%	2,1%	2,2%	2,2%
Istruzione	25,7%	25,1%	22,5%	20,0%
Protezione sociale	4,2%	4,0%	4,3%	4,3%
Totale consumi pubblici	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Dopo aver esaminato le categorie in cui si suddivide la spesa pubblica, nonché la composizione della categoria dei consumi pubblici, è possibile procedere ad una comparazione tra le spese di bilancio e le entrate (schematizzate nel seguente prospetto):

ENTRATE		SPESE	
TITOLO I	ENTRATE TRIBUTARIE	TITOLO I	SPESE CORRENTI
TITOLO II	ENTRATE EXTRATRIBUTARIE		
TITOLO III	ALIENAZIONE ED AMMORTAMENTO DI BENI PATRIMONIALI E RISCOSSIONE DI CREDITI	TITOLO II	SPESE IN CONTO CAPITALE
ENTRATE FINALI		SPESE FINALI	
TITOLO IV	ACCENSIONE DI PRESTITI	TITOLO III	SPESE PER IL RIMBORSO DEI PRESTITI

Dal raffronto è possibile determinare i seguenti saldi di bilancio:

- *saldo netto da finanziare o impiegare*, rappresenta il risultato differenziale tra tutte le entrate e le spese finali al netto delle operazioni finanziarie (accensione e rimborso di prestiti, concessione e riscossione di crediti).

Introdotta per il bilancio statale dall'art.6 della L. 468/1978, evidenzia il

³⁵ *Elementi per una revisione della spesa pubblica (versione del 8 maggio 2012 – Giarda)*

saldo positivo (accrescimento) o negativo (indebitamento) con cui si concludono le operazioni di bilancio di natura economica. Se di segno negativo (quando le spese superano le entrate) e' denominato saldo netto da finanziare (o disavanzo); se di segno positivo (le entrate superano le spese) e' denominato risparmio pubblico;

- *indebitamento (o accreditamento) netto*, è ottenuto dalla differenza tra tutte le entrate e tutte le spese iscritte in bilancio, entrambe depurate delle operazioni di natura finanziaria (concessioni e riscossioni di credito, operazioni relative a partecipazioni azionarie e i conferimenti, l'accensione ed il rimborso di prestiti). Il saldo netto di bilancio e l'indebitamento netto differiscono profondamente in quanto sono riferiti a diversi soggetti istituzionali: il primo al settore istituzionale dello Stato (essenzialmente i Ministeri), il secondo (aggregato cui e' necessario far riferimento per la verifica del rispetto dei criteri di convergenza fissati dal trattato di Maastricht) a quello delle Amministrazioni pubbliche. Inoltre, non coincidono le transazioni comprese nei due aggregati e le modalita' di contabilizzazione (competenza economica per l'indebitamento netto, contabilita' pubblica per il saldo netto di bilancio);
- *saldo primario*, è calcolato con riferimento ai conti pubblici o ai conti nazionali, al netto degli interessi passivi. Può dare luogo ad un avanzo primario (se positivo) o ad un disavanzo primario (se negativo). E' determinato pertanto come differenza tra entrate correnti e spese correnti (al netto degli interessi passivi);

- *saldo corrente*, è determinato dalla differenza tra entrate e spese correnti;
- *saldo c/capitale*, è determinato dalla differenza tra entrate e spese c/capitale.

Le esigenze di comparazione e di confronto tra tutti i paesi dell'Unione hanno, reso indispensabile il riferimento ai conti di finanza pubblica elaborati in sede di contabilità nazionale, estesi a tutti gli Enti ricompresi nella definizione di Amministrazioni pubbliche e soggetti a regole di costruzione standardizzate e continuamente controllate da EUROSTAT. Sul piano della gestione della finanza pubblica, la necessità di operare nel rispetto dei vincoli internazionali ha imposto, fin dal momento di avvio dell'Unione, di mettere a punto strumenti di coordinamento delle politiche tributarie e della spesa, in modo che, per tutti i livelli di governo, fosse definito il contributo da garantire ai fini del conseguimento degli obiettivi di riduzione del disavanzo e del debito pubblico³⁶.

Ai fini della procedura per i Disavanzi Eccessivi (PDE) in ambito comunitario, in applicazione del Protocollo sulla Procedura per i Deficit Eccessivi (PDE) annesso al Trattato di Maastricht, i Paesi europei devono comunicare due volte all'anno (entro il 31 Marzo e il 30 Settembre) i livelli dell'indebitamento netto, del debito pubblico e di altre grandezze di finanza pubblica relative ai quattro anni precedenti, nonché le previsioni ufficiali degli stessi per l'anno in corso.

L'Istat in data 21 ottobre 2014 ha reso pubblico i principali dati della Notifica³⁷

³⁶ CONVEGNO LEGGE DI CONTABILITA' E FINANZA PUBBLICA E NUOVA GOVERNANCE ECONOMICA DELL'UNIONE EUROPEA SENATO DELLA REPUBBLICA 23 MARZO 2011, *Intervento del Presidente della Corte dei conti Luigi GLAMPAOLINO*

³⁷ ISTAT comunicati Notifica indebitamento netto e debito delle AP. Nel 2011 l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è stato pari al 3,9% del Pil Periodo di riferimento: Anni 2008-2011 Pubblicato: 23 aprile 2012; Nel 2010 l'indebitamento netto delle AP (-71.999 milioni di euro) è stato pari al 4,6% del Pil, in diminuzione rispetto

sull'indebitamento netto e sul debito delle Amministrazioni Pubbliche (AP), riferiti al periodo 2010-2013, trasmessi alla Commissione Europea in applicazione del Protocollo sulla Procedura per i Deficit Eccessivi (PDE) annesso al Trattato di Maastricht.

Dall'elaborazione dei dati, riferiti ai consuntivi per gli anni 2010-2013, che sono sottoposti al processo di verifica condotto da Eurostat e coordinato, sul piano nazionale, dall'Istat si osserva che:

- a) *l'indebitamento netto*³⁸ delle Amministrazioni Pubbliche (-45.958 milioni di euro), nel 2013, è stato pari al 2,8% del Pil, risultando in riduzione di circa 2,6 miliardi rispetto al 2012 (-48.618 milioni di euro, corrispondente al 3% del Pil);
- b) *il saldo primario* (indebitamento netto al netto della spesa per interessi) è risultato positivo e pari al 2,0% del Pil, con una diminuzione di 0,2 punti percentuali rispetto al 2012;

al 5,4% del 2009 (-82.957 milioni di euro) Periodo di riferimento: Anni 2007-2010 Pubblicato: 21 ottobre 2011;
Nel 2010 l'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche è diminuito di 10.530 milioni di euro rispetto al 2009 ed è pari al 4,6% del Pil (5,4% nel 2009) Periodo di riferimento: Anni 2007-2010 Pubblicato: 26 aprile 2011;
Nel 2009 l'indebitamento netto delle AP è aumentato di circa 38.200 milioni di euro rispetto al 2008, attestandosi sul livello di -80.863 milioni di euro, pari al 5,3% del Pil (2,7 nel 2008) Periodo di riferimento: Anni 2006-2009 Pubblicato: 22 ottobre 2010;
Nel 2009 l'indebitamento netto delle AP è aumentato di circa 38.200 milioni di euro rispetto al 2008, attestandosi sul livello di -80.800 milioni di euro, pari al 5,3% del Pil (2,7 nel 2008) Periodo di riferimento: Anni 2006-2009 Pubblicato: 22 aprile 2010;
Nel 2008 l'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche è il 2,7% del Pil, nel 2007 era l'1,5% Periodo di riferimento: Anni 2005-2008, Pubblicato: 22 ottobre 2009;
Nel 2008 l'indebitamento netto delle AP risulta aumentato di circa 19.800 milioni di euro rispetto al 2007, attestandosi sul livello di -42.979 milioni di euro, pari al 2,7% del Pil (1,5 nel 2007) Periodo di riferimento: Anni 2005-2008 Pubblicato: 22 aprile 2009;
Il debito pubblico nel 2007 è risultato pari a 1.598.971 milioni di euro, il 104,1% del Pil, valore relativo più basso rispetto a quello dell'anno 2006 (106,9% del Pil), Periodo di riferimento: Anni 2004-2007 Pubblicato: 22 ottobre 2008;
L'indebitamento netto delle AP nel 2007 è diminuito di oltre 20.400 milioni di euro rispetto al 2006, attestandosi sul livello di -29.179 milioni, Periodo di riferimento: Anni 2004-2007, Pubblicato: 18 aprile 2008;
L'indebitamento netto delle AP nel 2006 è stato di -65.504 milioni di euro, pari al 4,4% del Pil rispetto al 4,2% del 2005 e al 3,5% del Pil registrato nel 2003 e 2004, Periodo di riferimento: 2006, Pubblicato: 22 ottobre 2007.

³⁸ I dati dell'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche per gli anni 2010-2013 sono elaborati in conformità alle regole fissate dal regolamento Ue n.549/2013 (Sistema Europeo dei Conti - Sec 2010).

- c) *la spesa per interessi* che, secondo le nuove regole, non comprende più l'impatto delle operazioni di swap, è stata pari al 4,8% del Pil, in diminuzione di 0,4 punti percentuali rispetto al 2012;
- d) *il debito pubblico*³⁹, alla fine del 2013, misurato al lordo delle passività connesse con gli interventi di sostegno finanziario in favore di Stati Membri della UEM, era pari a 2.069.841 milioni di euro (127,9% del Pil). Rispetto al 2012 il rapporto tra il debito delle AP e il Pil è aumentato di 5,7 punti percentuali.

Tavola 11 – Principali aggregati di finanza pubblica anni 2010 - 2013 (dati in milioni di euro e valori percentuali)⁴⁰

	2010 (b)	2011 (c)	2012 (c)	2013 (c)
Indebitamento netto	-68.121	-57.186	-48.618	-45.958
in percentuale del PIL	-4,2	-3,5	-3,0	-2,8
Debito pubblico (d)	1.851.256	1.907.625	1.989.934	2.069.841
in percentuale del PIL	115,3	116,4	122,2	127,9
Interessi passivi	68.836	76.414	84.074	78.201
in percentuale del PIL	4,3	4,7	5,2	4,8
Saldo primario	715	19.228	35.456	32.243
in percentuale del PIL	0,0	1,2	2,2	2,0
PIL(e)	1.605.694	1.638.857	1.628.004	1.618.904
Fonti: per il Debito Pubblico Banca d'Italia b) Dati definitivi. c) Dati provvisori. d) Dati definitivi per gli anni 2010-2013. e) Dati definitivi per gli anni 2010-2011.				

3.1.1 Incidenza della spesa pubblica sull'Indebitamento netto

Nel 2013, gli obiettivi di finanza pubblica sono stati conseguiti, con un indebitamento rimasto stabile al 3 per cento del Pil in termini nominali e diminuito di sei decimi di punto nella dimensione strutturale. Al risultato si è

³⁹ I dati del debito delle Amministrazioni Pubbliche per gli anni 2010-2013 sono quelli pubblicati dalla Banca d'Italia⁵ e sono anch'essi coerenti con il nuovo Sistema Europeo dei Conti (Sec 2010).

⁴⁰ Fonte: ISTAT, Nota informativa 21 ottobre 2014, Notifica dell'indebitamento netto e del debito delle Amministrazioni pubbliche secondo il trattato di Maastricht.

giunti in virtù di un forte contenimento del disavanzo di conto capitale che, a consuntivo, ha presentato un valore inferiore di quasi 14 miliardi rispetto alle iniziali stime programmatiche. Evoluzioni di segno opposto e di analoghe dimensioni hanno interessato il saldo di parte corrente. A sintesi di questi andamenti, l'avanzo primario è sceso dal 2,5 al 2,2 per cento del Pil. Altresì determinante è stato il contributo fornito dalle Amministrazioni locali, il cui saldo primario ha registrato, a fine, anno, un avanzo di 3,6 miliardi, a fronte di un deficit atteso di 7 miliardi. La contrazione della spesa in conto capitale seppur ha consentito di compensare la caduta del gettito fiscale, diminuito dello 0,7 per cento, si ripercuote negativamente sul mantenimento ed il rinnovamento del capitale infrastrutturale del paese⁴¹.

TABELLA 12 – Indebitamento netto o accreditamento (in % sul PIL)⁴². Saldo del conto economico (escluse le operazioni finanziarie). Rappresenta le risorse nette che le Amministrazioni pubbliche mettono a disposizione degli altri settori.

	1996	2000	2003	2008	2009	2012	2013
Italia	7	0,8	3,6	2,7	5,5	3	3
Germania	3,4	-1,1	4,2	0,1	3,1	-0,1	0
Grecia	6,7	3,7	5,7	9,8	15,7	8,9	12,7
Spagna	5,5	0,9	0,3	4,5	11,1	10,6	7,1
Francia	4	1,5	4,1	3,3	7,5	4,9	4,3
Regno Unito	4,2	-3,5	3,5	5	11,4	6,1	5,8
Media Paesi UME BCE 17	4,3	0,1	3,1	2,1	6,3	3,7	3,1
Media Paesi UE 27	4,2	-0,6	3,2	2,4	6,8	3,9	3,3

LA BCE nel bollettino di settembre 2014 avverte che in ITALIA persistono i rischi per il conseguimento dell'obiettivo di disavanzo pubblico per il 2014 (2,6

⁴¹ Capitolo II, Par. 2.2.1, *La contrazione della spesa in conto capitale*

⁴² Fonti: Elaborazione Banca d'Italia su dati ISTAT. Indebitamento netto calcolato al netto della spesa per interessi

per cento del PIL), soprattutto alla luce di andamenti economici peggiori delle attese. In prospettiva, è importante rafforzare ulteriormente l'orientamento delle politiche di bilancio nazionali al fine di assicurare il rispetto degli obblighi del Patto di stabilità e crescita, in particolare per quanto riguarda la riduzione del debito delle amministrazioni pubbliche in rapporto al PIL.

In base alle più recenti statistiche sui conti pubblici nell'area dell'euro, il disavanzo pubblico ha continuato a diminuire nel primo trimestre del 2014, mentre il debito delle amministrazioni pubbliche in rapporto al PIL è aumentato ancora. Secondo le proiezioni macroeconomiche formulate dagli esperti della BCE nel settembre 2014 il disavanzo dell'area dell'euro mostrerà una graduale riduzione, dal 3 per cento del PIL nel 2013 all'1,9 per cento del PIL nel 2016, e il rapporto debito/PIL toccherà un massimo nell'anno in corso.

Per i paesi sottoposti al meccanismo correttivo del PSC, le raccomandazioni affrontano in particolare il rischio che gli interventi strutturali non raggiungano gli obiettivi strutturali annuali e/o cumulati nell'ambito delle procedure per i disavanzi eccessivi (PDE). Per i paesi sottoposti al meccanismo preventivo del PSC, le raccomandazioni affrontano soprattutto il rischio di una significativa deviazione dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di bilancio a medio termine (OMT) di un saldo strutturale che è prossimo al pareggio o in avanzo (ad esempio, per Austria, Belgio, Estonia, Paesi Bassi e Slovacchia), il mancato rispetto del parametro di spesa (ad esempio, per Austria, Belgio, Estonia, Italia, Lussemburgo e Malta) e l'inosservanza della regola sul debito, che impone una riduzione media annua di un ventesimo del debito pubblico superiore al 60 per

cento del PIL, dopo un periodo di transizione (ad esempio, in Belgio e Italia). Per l'area dell'euro nel suo complesso, lo squilibrio da correggere rispetto ai requisiti del PSC dovrebbe essere pari allo 0,6 per cento nel 2015.

3.1.2 Incidenza della spesa pubblica sul Saldo primario

Il saldo primario (indebitamento netto al netto della spesa per interessi⁴³) è sceso a 2,2% da 2,5% del 2012, in diminuzione di 0,3.

TABELLA 13– Indebitamento netto o accreditamento netto primario (in % sul PIL)⁴⁴

	1996	2000	2003	2008	2009	2012	2013
Italia	-4,5	-5,4	-1,5	2,5	0,8	-2,5	-2,2
Grecia	-3,9	-3,7	0,7	4,8	10,5	3,9	8,7
Spagna	0,3	-2,3	-2	2,9	9,3	7,6	3,7
Francia	0,5	-1,4	1,3	0,4	5	2,3	2
Regno Unito	0,7	-6,2	1,5	2,7	9,4	3,1	2,8
Germania	-0,1	-4,3	1,1	-2,7	0,4	-2,5	-2,2
MEDI PAESI UME 17	-1,2	-3,8	-0,2	-0,9	3,5	0,6	0,1
MEDIA PAESI UE 17	-1	-4,2	0,2	-0,3	4,2	1	0,5

La nota di aggiornamento al Def mostra l'aumento del saldo primario strutturale fino al 2018, che se mantenuto, consentirebbe di garantire nel lungo periodo il raggiungimento del livello debito pubblico/PIL pari al 60%

TABELLA 14 - Indebitamento netto ed indebitamento netto primario (*dati in milioni di euro*)⁴⁵

⁴³ Si rinvia al capitolo II, Par. 2.2.2: *“La spesa per interessi passivi”*.

⁴⁴ Fonte: Elaborazione Banca d'Italia su dati ISTAT. Indebitamento netto calcolato al netto della spesa per interessi.

⁴⁵ Fonte: nota di aggiornamento al DEF 2014.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
SPESE						
Redditi da lavoro dipendente	164.747	163.051	163.157	163.078	162.917	163.401
Consumi intermedi	130.626	128.421	128.075	130.272	133.112	139.025
Prestazioni sociali	319.690	332.140	334.160	342.290	350.180	356.880
<i>di cui: Pensioni</i>	<i>254.564</i>	<i>258.870</i>	<i>263.130</i>	<i>268.180</i>	<i>275.120</i>	<i>282.710</i>
<i>Altre prestazioni sociali</i>	<i>65.126</i>	<i>73.270</i>	<i>71.030</i>	<i>74.110</i>	<i>75.060</i>	<i>74.170</i>
Altre spese correnti	76.306	74.871	75.858	75.953	75.932	77.640
Totale spese correnti al netto interessi	691.369	698.484	701.251	711.594	722.142	736.946
Interessi passivi	78.201	76.670	74.280	75.446	74.150	73.897
Totale spese correnti	769.570	775.154	775.531	787.040	796.292	810.842
Totale spese in conto capitale	57.605	60.129	57.608	59.988	57.414	57.116
Investimenti fissi lordi	38.310	36.391	35.386	35.188	36.056	36.280
Contributi in c/capitale	14.571	15.919	16.351	17.306	13.568	13.041
Altri trasferimenti	4.724	7.819	5.871	7.494	7.791	7.795
Totale spese finali al netto di interessi	748.974	758.612	758.858	771.583	779.556	794.062
Totale spese finali	827.175	835.281	833.138	847.029	853.707	867.958
ENTRATE						
Totale entrate tributarie	485.909	487.585	493.793	507.990	519.108	531.677
Imposte dirette	241.797	238.241	243.521	251.110	255.144	261.364
Imposte indirette	239.681	247.997	249.122	255.725	263.026	269.367
Imposte in c/capitale	4.431	1.347	1.150	1.155	938	946
Contributi sociali	215.194	216.398	218.922	222.995	227.560	233.426
<i>Contributi effettivi</i>	<i>211.057</i>	<i>212.224</i>	<i>214.692</i>	<i>218.713</i>	<i>223.220</i>	<i>229.022</i>
<i>Contributi figurativi</i>	<i>4.137</i>	<i>4.174</i>	<i>4.230</i>	<i>4.282</i>	<i>4.340</i>	<i>4.404</i>
Altre entrate correnti	75.559	76.818	77.749	78.826	81.225	83.651
Totale entrate correnti	772.231	779.454	789.314	808.656	826.954	847.807
Entrate in c/capitale non tributarie	5.155	5.269	5.884	6.824	5.883	5.645
Totale entrate finali	781.817	786.070	796.349	816.635	833.776	854.399
Saldo primario	32.843	27.459	37.490	45.053	54.219	60.337
Saldo di parte corrente	2.661	4.300	13.784	21.616	30.662	36.965
Indebitamento netto	-45.358	-49.212	-36.789	-30.393	-19.931	-13.560
<i>PIL (x 1.000)</i>	<i>1.618,90</i>	<i>1.626,50</i>	<i>1.642,80</i>	<i>1.677,70</i>	<i>1.723,10</i>	<i>1.770,90</i>

3.1.3 Incidenza della spesa pubblica sul Debito pubblico

Il debito pubblico rappresenta la consistenza del debito del settore pubblico, comprensivo del debito fluttuante (e gli altri debiti a breve) e dell'indebitamento verso la Banca d'Italia. Nella Procedura dei Disavanzi Eccessivi (PDE) il debito pubblico è definito come il totale consolidato delle passività finanziarie lorde delle Amministrazioni pubbliche in essere al 31 dicembre di ciascun anno, valutate al valore nominale di emissione (Trattato UE e Regolamento del Consiglio delle Comunità Europee n. 3605 del 1993).

I dati del debito delle Amministrazioni Pubbliche per gli anni 2010-2013 sono quelli pubblicati dalla Banca d'Italia. Alla fine del 2013 il debito pubblico, misurato al lordo degli interventi di sostegno finanziario all'Area Euro, era pari a

2.069.216 milioni di euro (132,6% del Pil). Rispetto al 2012 il rapporto tra il debito delle AP e il Pil è aumentato di 5,6 punti percentuali.

Tavola 15 - Indebitamento netto, stock di debito pubblico al 31 dicembre e spese delle amministrazioni pubbliche. Anni 2010 - 2013 *(dati in milioni di euro)*

	2010	2011	2012	2013
	(b)	(c)	(c)	(c)
Indebitamento netto	-69.919	-59.112	-47.356	-47.345
<i>di cui:</i>				
- Amministrazioni centrali	-66.868	-58.851	-50.949	-48.407
- Amministrazioni locali	-8.222	-3.434	967	-121
- Enti di previdenza	5.171	3.173	2.626	1.183
	(b)	(b)	(b)	(b)
Debito pubblico	1.851.256	1.907.564	1.989.473	2.069.216
<i>Stock al 31 dicembre (valore nominale)</i>				
<i>Per categoria:</i>				
Monete e depositi	156.861	153.226	160.191	158.388
Titoli, esclusi gli strumenti finanziari derivati	1.548.626	1.604.488	1.655.291	1.735.246
a breve termine	129.862	131.181	151.600	140.626
a lungo termine	1.418.763	1.473.307	1.503.691	1.594.620
Prestiti	145.769	149.850	173.992	175.581
a breve termine	15.354	16.836	18.895	16.270
a lungo termine	130.415	133.014	155.097	159.312
	(b)	(c)	(c)	(c)
Spese delle amministrazioni pubbliche				
Investimenti fissi lordi	33.424	31.985	29.932	27.166
Interessi passivi PDE	71.153	78.397	86.474	82.041
p.m.: Interessi passivi SEC95 (d)	69.206	76.538	84.562	78.810
	(b)	(b)	(c)	(c)
Prodotto interno lordo ai prezzi di mercato (PIL)	1.551.886	1.579.946	1.566.912	1.560.024

a) I totali possono non corrispondere alla somma delle componenti per gli arrotondamenti effettuati.

b) dati definitivi

c) dati provvisori

d) Gli interessi passivi secondo le regole dettate dal SEC95 (Regolamento CE n. 2223/96) e successive modifiche (Regolamento CE n. 2558 del 3/12/2001), differiscono dagli interessi passivi PDE calcolati ai fini della Notifica dei parametri di Maastricht (come da Regolamento CE n. 351/2002). La differenza riguarda il trattamento delle operazioni di swap. Nella Notifica infatti gli swap sono da considerare a tutti gli effetti interessi e incidono quindi sul calcolo dell'indebitamento, mentre nei conti secondo il SEC95, tali operazioni sono considerate partite finanziarie con impatto nullo sull'indebitamento.

Il debito, a fine dicembre 2012, rappresentava il 127 per cento del Prodotto Interno Lordo (PIL), in crescita del 6,2 per cento rispetto alla fine dell'anno precedente e del 7,7 e 10,6 per cento rispetto al valore del 2010 e del 2009.

*Tale dinamica ha risentito particolarmente dell'andamento negativo del PIL che nel 2012 è diminuito in volume del 2,4 per cento rispetto all'anno precedente come conseguenza della crisi finanziaria tuttora in corso*⁴⁶.

A luglio 2014 il debito pubblico è aumentato rispetto a dicembre 2013 ed è pari a 2.168.600,00. Pertanto il 2014 dovrebbe chiudersi con un rapporto debito/PIL (al lordo dei sostegni finanziari agli altri Stati membri dell'UEM e dei debiti pregressi della PA) pari al 131,6 per cento, comunque inferiore rispetto a quello programmato nel DEF, 134,9 per cento, in gran parte a causa delle revisioni statistiche che hanno riguardato sia la diversa classificazione delle poste che compongono il livello del debito pubblico sia di quelle che compongono il PIL. Il livello del debito, inoltre, è stato modificato anche in relazione alla diversa definizione del perimetro delle Amministrazioni pubbliche. La Tabella seguente espone i livelli programmatici del rapporto debito/PIL della Nota di aggiornamento e del DEF 2014.

TABELLA 16 - Andamento programmatico del rapporto debito/PIL delle PA
Confronto tra Nota di Aggiornamento e DEF 2014 (*in % PIL*)⁴⁷

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nota aggiornamento						
al lordo dei sostegni	127,9	131,6	133,4	131,9	128,6	124,6
al netto dei sostegni	124,4	127,8	129,7	128,2	125,0	121,0
DEF 2013						
al lordo dei sostegni	132,6	134,9	133,3	129,8	125,1	120,5
al netto dei sostegni	129,1	131,1	129,5	126,1	121,5	116,9
Nota: il quadro programmatico indicato nella Nota di aggiornamento del DEF 2014 sconta per il 2014 proventi da privatizzazioni pari a 0,28 per cento del PIL. Per gli anni 2015-2018, invece, le stime includono un ammontare di proventi da privatizzazioni e dismissioni immobiliari pari a circa 0,7 punti percentuali di PIL all'anno e scontano l'ipotesi di un'uscita dalla Tesoreria Univa a partire dal 2018 anziché dal 2015. Tali stime includono anche i proventi derivanti dal rimborso dei <i>bond</i> finanziati dal Tesoro al Monte dei Paschi di Siena per 3 miliardi nel 2014 e circa 1 miliardo nel periodo 2015-2016. Nel DEF 2013, tali effetti sono, invece, presi in considerazione in misura pari a 1 punto percentuale di PIL all'anno per tutto il periodo 2013-2017.						

⁴⁶ Fonte: MEF, Documento di economia e finanza 2013 – deliberato dal Consiglio dei Ministri il 10 aprile 2013.

⁴⁷ Fonte: Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2014 (Doc. LVII, n. 2-bis).

Per la prima volta Eurostat ha pubblicato i dati relativi al debito pubblico degli Stati europei sulla base del metodo di calcolo European System of Accounts 2010 (ESA 2010)⁴⁸. Alla fine del secondo trimestre il debito/pil nell'Eurozona era al 92,7% rispetto al 91,9% del primo. Rispetto a un anno prima il debito/pil è aumentato da 91,7% a 92,7% per l'Eurozona e da 85,1% a 87% per la Ue. Nel secondo trimestre del 2014 il debito pubblico italiano si attesta al 133,8% del prodotto interno lordo. Fra i Paesi della Ue per cui è disponibile la nuova metodologia, l'Italia segna il rapporto più alto fra debito e Pil, seguita dal Portogallo (129,4%) e dall'Irlanda (116,7%)⁴⁹.

Il Fiscal Compact dispone che «quando il rapporto tra il debito pubblico e il prodotto interno lordo di una parte contraente supera il valore di riferimento del 60%, tale parte contraente opera una riduzione a un ritmo medio di un ventesimo all'anno», e prevede che l'inosservanza del criterio relativo al debito possa dar luogo alla procedura per disavanzi eccessivi prevista dall'art. 126 del Trattato dell'Unione.

3.2 Il principio costituzionale del pareggio di bilancio

Il 13 dicembre del 1948 il Presidente della Repubblica Luigi Einaudi così scriveva al ministro del tesoro Giuseppe Pella: *«quando l'art. 81 (della Costituzione) dichiara che le Camere approvano ogni anno i bilanci, non è implicitamente affermato che esse*

⁴⁸ L'*European System of Accounts 2010* (ESA 2010), ha sostituito l'ESA 1995 e si è integrata con il *System of National Accounts 2008*. Questa nuova metodologia toglie gli investimenti per ricerca e sviluppo dalla voce "spese", determinando un aumento del PIL (soprattutto per i Paesi più innovatori).

⁴⁹ IL SOLE 24 ORE, *Italia prima in classifica nel rapporto debito-Pil (133,8% nel secondo trimestre 2014)*, 23 ottobre 2014.

approvano un documento nel quale si constati il bilanciarsi delle entrate con le spese? Un bilancio il quale non soddisfi alla condizione del bilancio o pareggio fra le due quantità, può essere considerato un vero e proprio bilancio?». In verità, la storia è andata in tutt'altra direzione a causa di un incremento della spesa pubblica e di un sistematico saldo da finanziare⁵⁰.

Dopo oltre un sessantennio dall'entrata in vigore della costituzione, con *legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1* è stato introdotto nella Costituzione, in coerenza anche con quanto disposto da accordi internazionali quali il c.d. *Fiscal compact*⁵¹, il principio dell'equilibrio strutturale delle entrate e delle spese del bilancio.

La Corte dei conti⁵² chiamata ad esprimersi sul disegno di legge costituzionale, relativo alla costituzionalizzazione del principio del pareggio di bilancio, ha osservato preliminarmente che per il successo di tale operazione è necessario il concorso di una molteplicità di elementi, tra i quali la capacità di realizzare, in modo congruo e concatenato, modifiche rilevanti nella legislazione contabile e nelle procedure decisionali relative al ciclo di programmazione economico-

⁵⁰ L. Einaudi, *Lo scrittorio del Presidente*, Torino, 1956, 203.

⁵¹ Sul punto si segnala *l'interrogazione parlamentare con risposta scritta alla commissione riguardante l'illegittimità dell'applicazione del trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria, noto come fiscal compact in quanto violerebbe il trattato istitutivo dell'UE e insieme l'articolo 126 del trattato di Lisbona*. La commissione con risposta del 17 marzo 2014 ha fatto presente che "L'articolo 3 del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria (UEM) richiede alle parti contraenti di adottare la regola del pareggio di bilancio nel loro ordinamento giuridico nazionale. Questa regola è soddisfatta quando il saldo annuale dell'amministrazione pubblica in termini strutturali (cioè corretto per il ciclo e al netto di misure una tantum) «è pari all'obiettivo di medio termine specifico per il paese, quale definito nel patto di stabilità e crescita rivisto, con il limite inferiore di un disavanzo strutturale dello 0,5 % del prodotto interno lordo» Il patto di stabilità e crescita comprende due parti: la prima, il cosiddetto braccio correttivo (regolamento n. 1467/97), dà attuazione alla procedura per i disavanzi eccessivi per garantire la correzione dei disavanzi eccessivi; un disavanzo è ritenuto eccessivo rispetto al valore di riferimento del 3 % del PIL. L'altra parte, il cosiddetto braccio preventivo (regolamento n. 1466/97), mira a promuovere l'equilibrio delle finanze pubbliche e a prevenire l'emergere di disavanzi eccessivi. Elemento essenziale del braccio preventivo è l'obiettivo a medio termine specifico per paese, che corrisponde alla posizione di bilancio che gli Stati membri dovrebbero conseguire e mantenere nell'arco del ciclo, con il limite inferiore di un disavanzo strutturale dell'1 % del PIL. Da ultimo, si può osservare che, a norma dell'articolo 16 del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance, entro cinque anni dalla sua entrata in vigore sono adottate le misure necessarie per incorporarne il contenuto nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea".

⁵² Corte dei conti, sezioni riunite in sede di controllo, delibera 24 ottobre 2011, n. 54/AUD/11, *Elementi per l'audizione sul d.d.l. costituzionale A.C. 4620. Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*.

finanziaria. I principi e criteri affidati, in particolare, alla c.d. legge rinforzata devono fornire una guida concreta per la fissazione degli obiettivi programmatici di finanza pubblica, per il *monitoraggio della spesa* e delle entrate, per le attività di controllo ex ante ed ex post dei conti pubblici, per l'adozione di interventi correttivi.

La citata legge, novellando gli articoli 81, 97, 117 e 119 Cost., introduce il principio dell'equilibrio tra entrate e spese del bilancio, cd. "pareggio di bilancio", correlandolo a un vincolo di sostenibilità del debito di tutte le pubbliche amministrazioni, nel rispetto delle suddette regole in materia economico-finanziaria derivanti dall'ordinamento europeo.

In particolare, il principio del pareggio è contenuto nel novellato articolo 81, il quale stabilisce, al primo comma, che *lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle diverse fasi - avverse o favorevoli - del ciclo economico*.

Ai sensi del secondo comma dell'articolo 81, alla regola generale dell'equilibrio di bilancio è possibile derogare, facendo ricorso all'indebitamento, solo al fine di considerare gli *effetti del ciclo economico* e al *verificarsi di eventi eccezionali*, che ai sensi dell'articolo 5 della legge costituzionale possono consistere in gravi recessioni economiche; crisi finanziarie e gravi calamità naturali.

Per circoscrivere e rendere effettivamente straordinario il ricorso all'indebitamento connesso a eventi eccezionali, il secondo comma dell'articolo 81 prevede che esso sia autorizzato con deliberazioni conformi delle due Camere sulla base di una procedura aggravata, che prevede un voto a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti.

A corredo del principio del pareggio di bilancio, il nuovo terzo comma dell'articolo 81 prevede che ogni legge - ivi inclusa la legge di bilancio, che in virtù della riforma acquista un carattere sostanziale - che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte.

Il quarto comma dell'articolo 81 conferma il principio dell'annualità del bilancio e del rendiconto consuntivo, che devono essere presentati dal Governo e approvati dalle Camere.

Il quinto comma conferma invece la possibilità dell'esercizio provvisorio per un periodo non superiore complessivamente a quattro mesi.

Ai sensi del nuovo sesto comma dell'articolo 81, la definizione del contenuto della legge di bilancio, delle norme fondamentali e dei criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono demandati a una apposita legge "rinforzata" da approvare a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera.

Tale legge di attuazione del principio del pareggio di bilancio è stata approvata con legge 24 dicembre 2012, n. 243, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 15 gennaio 2013.

Con apposita novella all'articolo 97 della Costituzione, l'obbligo di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, in coerenza l'ordinamento dell'Unione Europea, viene esteso a tutte le pubbliche amministrazioni.

Per quanto concerne la disciplina di bilancio degli enti territoriali, la legge costituzionale apporta talune modifiche all'articolo 119 della Costituzione, al fine

di specificare che l'autonomia finanziaria degli enti territoriali (Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni), è assicurata nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci; è inoltre costituzionalizzato il principio del concorso di tali enti all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

Con una modifica al sesto comma dell'articolo 119 viene altresì precisato che il ricorso all'indebitamento - che la vigente disciplina costituzionale consente esclusivamente per finanziare spese d'investimento - è subordinato alla contestuale definizione di piani di ammortamento e alla condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio.

La legge costituzionale novella, inoltre, l'articolo 117 della Costituzione, inserendo la materia della armonizzazione dei bilanci pubblici nel novero delle materie sulle quali lo Stato ha una competenza legislativa esclusiva.

Infine, ulteriori disposizioni del testo della legge costituzionale dettano i principi cui dovrà attenersi la suddetta legge di attuazione del principio del pareggio di bilancio, oggetto di approvazione a maggioranza qualificata di cui al nuovo sesto comma dell'articolo 81 della Costituzione, la quale dovrà disciplinare, tra l'altro, l'istituzione presso le Camere, nel rispetto della relativa autonomia costituzionale, di un organismo indipendente al quale dovranno essere attribuiti compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio.

La legge costituzionale dispone, da ultimo, che le Camere esercitino, secondo modalità stabilite dai rispettivi regolamenti, la funzione di controllo sulla finanza

pubblica, con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni.

Le nuove disposizioni costituzionali trovano applicazione a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014.

La legge 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione del (novellato) art. 81 della Costituzione all'art. 5 introduce regole sulla spesa stabilendo che il tasso annuo programmato di crescita della spesa delle amministrazioni pubbliche, al netto delle poste indicate dalla normativa dell'Unione europea, non può essere superiore al tasso di riferimento calcolato in coerenza con la medesima normativa. A tal fine i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio indicano, per il triennio di riferimento, il livello della spesa delle amministrazioni pubbliche. Il Governo, qualora preveda il superamento di tale livello, trasmette una relazione alle Camere, evidenziando le eventuali misure correttive da adottare al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi programmatici.

La Corte costituzionale⁵³ ha avuto occasione di pronunciarsi diverse volte in relazione al parametro della copertura finanziaria delle leggi, ed al finanziamento della spesa, affermando i seguenti principi⁵⁴:

- a) il principio dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81, quarto comma, Cost., opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte;
- b) a tale obbligo non sfuggono le norme regionali, ivi incluse quelle delle Regioni

⁵³ Corte Cost. Sent. n. 26 del 2013, n. 213 del 2008, n. 16 del 1961, n. 176 del 2012, n. 115 del 2012, n. 386 e n. 213 del 2008, n. 359 del 2007 e n. 9 del 1958, n. 18 del 2013, n. 192, n. 131, n. 115, n. 70 del 2012, n. 106 del 2011, n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966, n. 26 del 2013, n. 446 del 1994, n. 26 del 1991 e n. 331 del 1988, n. 30 del 1959, 51 del 2013.

⁵⁴ LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE 2012 e 2013 in tema di OBBLIGO DI COPERTURA (ART. 81, QUARTO COMMA, COST.) a cura di M. Pieroni, aprile 2013.

e Province ad autonomia;

c) le disposizioni della legge n. 196 del 2009, in particolare l'art. 17, costituiscono regole specifiche dell'indefettibile principio di equilibrio del bilancio espresso dall'articolo 81, quarto comma, Cost;

d) detta previsione di cui all'art. 17 in materia di copertura delle leggi di spesa, anche per effetto dell'esplicito richiamo contenuto nell'art. 19 della stessa legge, trova applicazione anche per le leggi;

e) la disciplina di cui al citato art. 17 non comporta un'innovazione al principio della copertura, bensì una semplice puntualizzazione tecnica (come confermato, tra l'altro, dall'incipit dell'art. 17: «in attuazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione...») ispirata dalla crescente complessità della finanza pubblica;

f) le leggi istitutive di nuove spese debbono contenere una «esplicita indicazione» del relativo mezzo di copertura;

g) la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale;

h) la copertura di nuove spese deve essere ancorata a criteri di prudenza, affidabilità e appropriatezza «in adeguato rapporto con la spesa che si intende effettuare»;

i) solo per le spese continuative e ricorrenti è consentita l'individuazione dei relativi mezzi di copertura al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio regionale annuale, in coerenza con quanto previsto – tra l'altro – dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 76 del 2000;

l) la copertura deve essere sempre valutata ex ante, e deve essere credibile e

ragionevolmente argomentata secondo le regole dell'esperienza e della pratica contabile;

m) non può essere consentita la cd. copertura ex post, in quanto quest'ultima non corrisponde all'affermata congruità delle risorse impiegate per la specifica finalità del riequilibrio;

n) la tecnica di copertura esige una analitica quantificazione a dimostrazione della sua idoneità: si tratta di un principio finanziario immanente all'ordinamento, enunciato esplicitamente all'art. 81, quarto comma, Cost., come si è visto disposizione costituzionale di diretta applicazione;

o) la declaratoria di assenza di onere non vale di per sé a rendere dimostrato il rispetto dell'obbligo di copertura dato che non «si può assumere che mancando nella legge ogni indicazione della così detta “copertura”, cioè dei mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, si debba per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun onere o nessun maggiore onere: la mancanza o l'esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa» ;

p) l'art. 24, comma 1, della legge n. 196 del 2009, con disposizione ricognitiva di una regola dell'ordinamento contabile, stabilisce che il principio di unità del bilancio, insieme a quelli di integrità ed universalità, costituisce «profilo attuativo» (rectius: specificativo) dell'art. 81 Cost.; sicché è da ritenere in contrasto con detto parametro costituzionale quella disposizione che dovesse istituire un vincolo di destinazione tra una entrata di natura corrente e una maggiore spesa afferente all'esercizio di competenza;

q) la salvaguardia degli equilibri di bilancio ex art. 81, quarto comma, Cost. risulta

inscindibilmente connessa al coordinamento della finanza pubblica perché, nella specie, la disposizione evocata a parametro implicava l'acquisizione di indefettibili informazioni al fine della definizione dell'indebitamento pubblico in ambito nazionale e l'apprestamento dei necessari strumenti per verificare che l'impostazione e la gestione del bilancio fossero conformi alle regole di sana amministrazione;

r) la copertura deve essere sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare anche per gli esercizi futuri; essa deve essere prevista senza rinvio ad altra fonte sia pure legislative, sicchè onere e copertura devono essere necessariamente contestuali (cd. principio della autosufficienza della legge di spesa in ossequio all'art. 81, quarto comma, Cost.);

s) il principio della previa copertura della spesa in sede legislativa è inderogabile, ai sensi dell'art. 81, quarto comma, Cost. [...] e non può essere demandata – per specifiche azioni attinenti alla salvaguardia degli equilibri del bilancio – agli organi di gestione in sede diversa e in un momento successivo da quello indefettibilmente previsto dall'art. 81, quarto comma, Cost.

L'obiettivo del pareggio del bilancio è stato nel tempo posticipato. Il DEF 2012-2015 prospettava l'equilibrio dei conti al netto degli effetti ciclici, corrispondente a un disavanzo pari allo 0,5 nel 2013.

Di recente in base alla nota di aggiornamento⁵⁵ del Documento di economia e

⁵⁵ La Nota di Aggiornamento al DEF, prevista dalla L. 7 aprile 2011 n.39, art.2, deve essere presentata alle Camere il 20 settembre di ogni anno. La presentazione della Nota, che a differenza della previgente disciplina diviene obbligatoria, consente di aggiornare le previsioni economiche e di finanza pubblica in relazione alla maggiore stabilità

finanza 2014, che aggiorna il quadro programmatico di finanza pubblica per il quinquennio 2014-2018⁵⁶ e rispetto a quello contenuto nel Documento di economia e finanza (DEF), l'obiettivo del pareggio di bilancio viene posticipato dal 2016 al 2017⁵⁷.

TABELLA 17 - Quadro programmatico di finanza pubblica 2014/2018 (DEF e Nota di aggiornamento DEF)

	2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	Nota di agg. DEF 2014		Nota di agg. DEF 2014		Nota di agg. DEF 2014		Nota di agg. DEF 2014		Nota di agg. DEF 2014		Nota di agg. DEF 2014	
Saldo di bilancio strutturale	-0,8	-0,7	-0,6	-0,9	-0,1	-0,9	0,0	-0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Avanzo primario strutturale	4,5	4,2	4,6	3,8	4,9	3,7	5,1	4,1	4,9	4,2	4,7	4,1
Indebitamento netto	-3,0	-2,8	-2,6	-3,0	-1,8	-2,9	-0,9	-1,8	-0,3	-0,8	0,3	-0,2
di cui: avanzo primario	2,2	2,0	2,6	1,7	3,3	1,6	4,2	2,7	4,6	3,4	5,0	3,9
interessi passivi	5,3	4,8	5,2	4,7	5,1	4,5	5,1	4,5	4,9	4,2	4,7	4,1
Componente ciclica	-2,5	-2,4	-2,0	-2,4	-1,5	-1,9	-0,9	-1,4	-0,3	-0,8	0,3	-0,2
Output gap	-4,5	-4,3	-3,7	-4,3	-2,7	-3,5	-1,6	-2,6	-0,5	-1,4	0,6	-0,4
Misure una tantum	0,2	0,2	0,0	0,3	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Tasso di crescita del PIL	-1,9	-1,9	0,8	-0,3	1,3	0,6	1,6	1,0	1,8	1,3	1,9	1,4
Tasso di crescita del PIL potenziale	-0,4	-0,5	-0,1	-0,3	0,3	-0,2	0,4	0,0	0,7	0,2	0,8	0,3

e affidabilità delle informazioni disponibili sull'andamento del quadro macroeconomico (per cui sono disponibili i dati relativi ai primi due trimestri dell'anno) e di finanza pubblica rispetto a quelle utilizzate per il DEF. Inoltre, la Nota permette di aggiornare gli obiettivi programmatici, in considerazione delle eventuali raccomandazioni approvate dal Consiglio dell'Unione europea sull'Aggiornamento del PS, o la loro articolazione, anche sulla base delle intese raggiunte con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

⁵⁶ La Nota modifica il quadro macroeconomico evidenziando un deterioramento, con una revisione al ribasso della stima dell'andamento del Prodotto Interno Lordo per il 2014 e il 2015: rispettivamente -0,3 e +0,6%. La legge 39 del 2011 prevede, che il Governo, per le medesime finalità previste per la Nota di aggiornamento al DEF, qualora, per il verificarsi di eventi eccezionali, intenda aggiornare gli obiettivi, ovvero in caso di scostamenti rilevanti degli andamenti di finanza pubblica rispetto ai medesimi obiettivi che rendano necessari interventi correttivi, trasmetta una relazione al Parlamento nella quale indica le ragioni dell'aggiornamento ovvero degli scostamenti, nonché gli interventi correttivi che si prevede di adottare. La legge di attuazione del pareggio di bilancio (L. 243/2012) prevede che il Governo, qualora, al fine di fronteggiare gli eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, ivi incluse le gravi crisi finanziarie nonché le gravi calamità naturali, ritenga indispensabile discostarsi temporaneamente dall'obiettivo programmatico, sentita la Commissione europea, presenta alle Camere, per le conseguenti deliberazioni parlamentari, una relazione con cui aggiorna gli obiettivi programmatici di finanza pubblica, nonché una specifica richiesta di autorizzazione che indichi la misura e la durata dello scostamento, stabilisca le finalità alle quali destinare le risorse disponibili in conseguenza dello stesso e definisca il piano di rientro verso l'obiettivo programmatico, commisurandone la durata alla gravità degli eventi. Il piano di rientro è attuato a decorrere dall'esercizio successivo a quelli per i quali è autorizzato lo scostamento, tenendo conto dell'andamento del ciclo economico. La deliberazione con la quale ciascuna Camera autorizza lo scostamento e approva il piano di rientro è adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti.

⁵⁷ Il governo sostiene che il rallentamento è compatibile con la flessibilità prevista dalle regole dell'Unione Europea, che contemplano la possibilità di deviazioni temporanee in presenza di riforme capaci di migliorare strutturalmente la competitività del paese e qualora si verifichi la circostanza di un severo peggioramento dell'economia (art. 5 del Council regulation 1466/97 del 7 luglio 1997 e artt. 3 e 6 della L. 243/2012).

*Possono osservarsi alcune differenze relative alla costituzionalizzazione del pareggio di bilancio, nelle costituzioni di Germania, Francia e Spagna*⁵⁸.

L'art. 135 della Costituzione spagnola prevede, al comma 1, che "tutte le amministrazioni pubbliche adeguano i propri atti al principio della stabilità del bilancio" e, al comma 2, che "lo Stato e le Comunità autonome non possono incorrere un deficit che superi i limiti stabiliti dall'Unione europea". L'obiettivo della riforma costituzionale spagnola sembra essere principalmente quello di costituzionalizzare il principio del pareggio di bilancio per tutte le amministrazioni pubbliche, prevedendosi che il volume di debito pubblico non possa superare il valore di riferimento stabilito dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e rinviando ad una legge organica la definizione del rapporto tra debito pubblico e PIL.

La Legge fondamentale tedesca prevede all'art. 109, comma 2, che la Federazione e i Länder adempiono congiuntamente agli obblighi della Repubblica Federale di Germania derivanti dall'art. 104 TCE (ora art. 126 TUE) e al comma 3 che "I bilanci della federazione e dei Länder devono essere in pareggio senza ricorrere al prestito". Occorre poi segnalare che solo la Legge fondamentale tedesca prevede espressamente il c.d. freno all'indebitamento stabilendo, in base all'art. 115, che il ricorso all'indebitamento pubblico è consentito solo al Bund - e non anche ai Länder - per un massimo dello 0.35 % del PIL. Tuttavia la previsione di meccanismi di controllo del pareggio di bilancio non ha assunto un particolare

⁵⁸ Senato della Repubblica - XVI leg. - Servizio Studi – Dossier n. 322 del dicembre 2011 - *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale* - Disegni di legge costituzionale AA.SS. nn. 3047, 2834, 2851, 2881, 2890 e 2965, www.senato.it

rilievo, non essendo espressamente stabilita alcuna sanzione per censurare la violazione delle regole introdotte.

La Costituzione francese, nella riforma del 2008, ha previsto all'art 34 l'equilibrio dei conti per le amministrazioni pubbliche e si caratterizza per un'attenzione particolare al rafforzamento dei meccanismi di controllo della finanza pubblica volti all'attuazione del principio del pareggio di bilancio. Ciò è realizzato in primo luogo introducendo una nuova fonte del diritto rappresentata dalle leggi-quadro d'equilibrio della finanza pubblica, che si collocano tra le leggi organiche e le leggi ordinarie. Inoltre si prevede la sottoposizione obbligatoria al Conseil Constitutionnel delle leggi-quadro per valutarne la conformità a Costituzione e delle leggi finanziarie e di finanziamento della sicurezza sociale per valutarne la conformità alle suddette leggi-quadro.

Per quanto riguarda la disciplina del rapporto tra Stato centrale e autonomie territoriali, si segnala che la Legge fondamentale tedesca prevede una disciplina diversa per Länder e Bund. Infatti il limite dello 0.35% di indebitamento è riferito solo al Bund e non anche ai Länder. Tuttavia l'art. 109, comma 3, prevede che i dettagli sui bilanci dei Länder siano regolati da questi ultimi, nell'ambito dei poteri loro conferiti dalla Costituzione. In proposito si segnala che anche la Costituzione spagnola contiene una disposizione che rinvia all'autonomia delle Comunità autonome la predisposizione delle norme necessarie per l'applicazione effettiva del principio di stabilità di bilancio in conformità con i rispettivi statute (art. 135, comma 6). Peraltro si osserva che la riforma costituzionale tedesca assicura il coinvolgimento dei Länder nello sviluppo delle disposizioni introdotte

anche attraverso il ruolo conferito al Bundesrat.

Risulta simile la previsione di situazioni che consentano di derogare ai vincoli di bilancio introdotte nella Legge fondamentale tedesca (art. 115) e nella Costituzione spagnola (art. 135, comma 4) e, che al contrario, sono assenti nella Costituzione francese. A tal riguardo si segnala che i presupposti per l'attivazione del meccanismo di deroga nella Costituzione spagnola sono le catastrofi naturali, la recessione economica e le situazioni di emergenza che sfuggano al controllo dello Stato. In modo simile la Costituzione tedesca prevede la possibilità di superare il divieto del ricorso al debito nel caso di calamità naturali o in seguito a situazioni eccezionali di emergenza che esulano dal controllo dello Stato e che compromettono gravemente la sua capacità finanziaria. Ai fini dell'accertamento delle suddette situazioni la Costituzione spagnola richiede la maggioranza assoluta del Congresso, la Legge fondamentale tedesca la maggioranza dei membri del Bundestag.

La necessità di rispettare i vincoli finanziari europei (cristallizzati nel c.d. fiscal compact) e l'obiettivo, ormai costituzionalizzato (con la legge costituzionale n. 1 del 2012), del pareggio di bilancio hanno imposto da un lato un rafforzamento dei controlli della spesa e dall'altro un'opera di revisione, in senso riduttivo, dei programmi di spesa pubblica (spending review).

CAPITOLO IV

IL CONTROLLO DELLA SPESA PUBBLICA

4.1 Il controllo della spesa pubblica nelle leggi fondamentali dell'ordinamento contabile

Numerosi sono stati gli interventi normativi che in un secolo e mezzo di storia italiana si sono succeduti e intrecciati tra loro per definire le regole e la struttura del bilancio dello Stato e dei bilanci delle altre amministrazioni pubbliche e conseguentemente le procedure ed i controlli sulla spesa pubblica.

Alcune delle tappe fondamentali dell'ordinamento contabile vengono di seguito richiamate⁵⁹:

- Legge Cavour n. 1483 del 23 marzo 1853: rappresenta il primo tentativo di risolvere il problema dell'armonizzazione dell'ordinamento contabile dello Stato unitario, uniformando i diversi modelli esistenti all'epoca. I bilanci sono di sola cassa. Viene prevista la vigilanza del Ministro delle finanze dei contabili che ricevono somme dovute allo Stato, od che hanno il maneggio di pubblico danaro, ovvero caricamento in materia, ed è riconosciuta la giurisdizione della Camera dei Conti. In tema di responsabilità dispone che “I funzionari stipendiati dallo Stato, e specialmente incaricati delle verificazioni ai contabili, rimarranno responsabili delle somme di cui lo Stato andasse perdente per loro colpa. La Camera dei Conti potrà a norma delle circostanze attenuare gli effetti di tale responsabilità, determinando la somma che dovrà ricadere a carico di questi funzionari”.

⁵⁹ La spesa dello Stato dall'Unità d'Italia – Anni 1862 – 2009. RgS pubblicazioni statistiche

- **Legge Cambray - Digny n. 5026 del 22 aprile 1869:** reca disposizioni sull'amministrazione del patrimonio dello Stato e sulla contabilità, allo scopo di assicurare un'ordinata, corretta e uniforme esposizione dei dati finanziari. Prevede la creazione di due specifici organismi: la Tesoreria generale, per i servizi di tesoreria e la Ragioneria generale, per la regolare tenuta delle scritture e delle rilevazioni contabili. Alla Ragioneria generale dello Stato vengono assegnati i compiti di vigilanza, indirizzo e coordinamento delle Ragionerie centrali delle singole Amministrazioni e di redazione del bilancio di previsione e del rendiconto. I successivi decreti regi n. 5513 e n. 5621 del 1870 istituiscono la qualifica dirigenziale del Ragioniere Generale dello Stato e collocano l'ufficio di Ragioneria generale alle dipendenze del Ministero delle Finanze.

- **Regio Decreto n. 4219 del 26 dicembre 1877:** istituisce il Ministero del Tesoro con il compito di dare esecuzione alla legge di contabilità, e di sorvegliare sull'esercizio del bilancio e i servizi di tesoreria.

- **Legge Magliani n. 1455 dell'8 luglio 1883:** detta una disciplina più rigorosa degli impegni di spesa e dispone la formazione di un bilancio di competenza. Prevede inoltre un "bilancio di assestamento" per apportare eventuali variazioni alle previsioni originarie e nel quale, oltre ai capitoli da variare, sono indicati i mezzi necessari al mantenimento dell'equilibrio fra entrate e spese, nel rispetto del principio del pareggio di bilancio. Stabilisce, inoltre, che l'esercizio finanziario si svolge da luglio fino a giugno dell'anno successivo. Le nuove norme dettate dalla legge Magliani, integrate a quella della Cambray-Digny, sono raccolte e coordinate nel Testo Unico approvato con il Regio Decreto n. 2016 del 17

febbraio 1884.

- **Regio Decreto n. 126 del 28 gennaio 1923:** dispone la cessazione dell'appartenenza delle Ragionerie Centrali alle singole Amministrazioni a favore dell'unificazione delle medesime sotto la diretta dipendenza del Ministero delle Finanze. Stabilisce, inoltre, che i provvedimenti di variazione delle entrate e delle spese dovevano essere inviati al Ministero delle Finanze per il tramite delle Ragionerie Centrali.

- **Testo Unico approvato con Regio Decreto n. 2440 del 18 novembre 1923 e Regio Decreto n. 827 del 1924 (legge De Stefani):** costituiscono tuttora la base delle norme fondamentali vigenti in materia di contabilità pubblica. Il bilancio dello Stato diventa un atto di controllo giuridico-formale del Parlamento sull'attività finanziaria del Governo, se ne enfatizza la funzione autorizzatoria a favore del Governo nel suo complesso e a favore dei singoli Ministri che "impegnano ed ordinano le spese". Le entrate vengono classificate in "effettive" e "per movimento di capitali", evidenziando le conseguenze che la gestione del bilancio comportava sulla consistenza patrimoniale dello Stato; e le spese in "ordinarie" e "straordinarie", evidenziando la ripetizione annua ovvero l'eccezionalità della spesa. Seguono anche ripartizioni amministrative in "categorie" e più fini in "capitoli" di bilancio per rispondere meglio alle esigenze gestionali.

- **Regio Decreto n. 1036 del 29 giugno 1924:** rafforza le modifiche introdotte dai provvedimenti precedenti, attribuendo alle Ragionerie centrali, sotto la Ragioneria generale dello Stato, il compito del riscontro economico o di merito

sugli atti riflettenti la materia di bilancio.

- **Legge n. 62 del 1964 (legge Curti):** attribuisce maggiore enfasi al bilancio quale strumento di previsione e di controllo sulla gestione dello Stato, introducendo una maggiore caratterizzazione economica della gestione attraverso la classificazione delle spese in “categorie economiche” e “voci funzionali”. Si distinguono le spese in “correnti” (spese di esercizio) e “in conto capitale” (spese di investimento). Criteri funzionali sono seguiti per la classificazione delle spese in “sezioni”, dalle quali devono risultare le grandi aree di intervento verso le quali è diretta la spesa pubblica. Si introducono i “risultati differenziali” ossia saldi di grandi aggregati di entrate e spese correnti e in conto capitale. L’esercizio finanziario coincide nuovamente con l’anno solare. Viene inoltre stabilito l’obbligo in capo ai Ministri del Bilancio e del Tesoro di presentare al Parlamento la “Relazione generale sulla situazione economica del Paese”, sulla base delle informazioni relative all’anno che si è concluso e la “Relazione previsionale e programmatica”, contenente le previsioni sull’andamento a breve termine dell’economia, sulla base delle quali impostare il bilancio di previsione.

- **Legge n. 468 del 5 agosto 1978:** dà un impulso al ruolo del Bilancio dello Stato come strumento di programmazione degli interventi di politica economica e sociale in Italia. Si introducono in particolare: la pluriennalità delle previsioni finanziarie, con il bilancio pluriennale la redazione del bilancio annuale finanziario di previsione secondo i criteri non solo di competenza ma anche di cassa l’affidamento della manovra finanziaria di spesa ed entrata a due strumenti operativi rappresentati dal bilancio annuale di previsione e dalla legge finanziaria

la realizzazione di un sistema di informazione regolare rivolto al Parlamento sui flussi monetari della politica di bilancio dello Stato e delle politiche finanziarie del settore pubblico.

- **Legge n. 94 del 3 aprile 1997 (cosiddetta Riforma Ciampi):** introduce una serie di innovazioni incisive nel sistema contabile dello Stato con riflessi anche sugli altri enti pubblici territoriali e istituzionali. Stabilisce, in particolare, una logica di programmazione e di gestione delle risorse basata su una maggiore rappresentatività delle finalità della spesa e maggiore responsabilizzazione dei centri amministrativi che la erogano, tramite: la definizione di funzioni-obiettivo, secondo cui strutturare il bilancio e misurare il prodotto delle attività amministrative, la definizione di "unità previsionale di base" come aggregati omogenei di attività in cui si articolano le competenze istituzionali di ciascun Ministero assegnate univocamente ai centri di responsabilità, l'innalzamento dell'unità di voto del Parlamento dal capitolo di bilancio all'unità previsionale di base; l'illustrazione nella nota preliminare al bilancio dei criteri di formulazione delle previsioni, degli obiettivi da raggiungere e degli indicatori per misurarli; la misurazione del grado di raggiungimento degli obiettivi nella nota preliminare al rendiconto.

- **Legge n. 196 del 31 dicembre 2009:** reimposta, abrogando la legge n. 468 del 1978, assieme alla legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale, le fondamenta dell'intero ordinamento della finanza pubblica, spinta dalla necessità di adeguare le disposizioni che presiedono al governo della finanza pubblica e del bilancio alle esigenze poste dall'adesione dell'Italia all'Unione monetaria, dall'evoluzione del

sistema economico e dal nuovo assetto istituzionale tra Stato ed Enti decentrati.

Da una parte, definisce strumenti più funzionali al perseguimento dei vincoli di bilancio derivanti dall'ordinamento comunitario, *ridefinendo la tempistica, gli strumenti e il contenuto delle attività di pianificazione e controllo della spesa*. Dall'altra, adegua la disciplina contabile all'assetto dei rapporti economici e finanziari tra Stato ed enti territoriali delineato dal Titolo V della parte seconda della Costituzione e gli strumenti per l'attuazione del principio del concorso dei diversi livelli di governo (centrale, regionale e locale) al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

La nuova legge è destinata all'intero aggregato delle amministrazioni pubbliche, prevedendo un unico e coerente quadro normativo. È prevista *l'armonizzazione dei sistemi contabili e schemi di bilancio* dei soggetti compresi in tale aggregato, nonché l'istituzione di una banca dati unitaria che dovrà raccogliere le informazioni di bilancio degli stessi soggetti, i dati necessari per dare attuazione al federalismo fiscale e all'attività di analisi e valutazione della spesa.

Il ciclo della programmazione economico-finanziaria e di bilancio viene ridisegnato nelle sue fasi temporali e nei suoi documenti tipici, prevedendo un maggior coinvolgimento di tutti i livelli di governo nella definizione e condivisione degli obiettivi di bilancio e delle connesse responsabilità. La programmazione finanziaria e di bilancio è orientata al medio termine, attraverso una effettiva programmazione triennale delle politiche, degli obiettivi e delle risorse, nonché una maggiore attenzione alle grandezze strutturali del bilancio. Per assicurare maggiore trasparenza, i contenuti informativi dei documenti programmatici di finanza pubblica e dei documenti di bilancio sono arricchiti

attraverso l'ampliamento delle informazioni e dei dati in essi contenuti, nonché la previsione di specifici allegati.

Il rafforzamento dei meccanismi e degli strumenti preposti al controllo della spesa, viene assicurato con l'istituzionalizzazione della prassi della copertura finanziaria su tutti i saldi (saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, fabbisogno e indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni) di ogni iniziativa legislativa che reca nuovi o maggiori oneri. È previsto inoltre, per le amministrazioni centrali dello Stato, un programma di analisi e valutazione della spesa da realizzarsi anche attraverso la costituzione di appositi nuclei di analisi e valutazione⁶⁰.

Per quanto attiene strettamente al bilancio dello Stato, la riforma:

- conferma la struttura classificatoria (adottata dal 2008 in via sperimentale) per missioni ⁶¹ e programmi. Questi ultimi diventano le nuove unità di voto parlamentare, rendendo più trasparente il collegamento tra il ruolo di indirizzo del Parlamento e la funzione allocativa del bilancio.
- stabilisce una programmazione finanziaria effettivamente triennale ;
- al fine di rendere più significativo il collegamento tra il ruolo di indirizzo del Parlamento e la funzione allocativa del bilancio l'unità di voto viene innalzata a

⁶⁰ Sui Nuclei di analisi e valutazione , si rinvia al Capitolo IV, Parag. 4.1.3: *Altri soggetti preposti ai controlli*.

⁶¹ Sul punto Presidenza del Consiglio dei ministri - Decreto 12 dicembre 2012 «Definizione delle linee guida generali per l'individuazione delle Missioni delle Amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 11, comma 1, lett. a), del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91». L'obiettivo è triplice: assicurare una rappresentazione dei dati di bilancio che evidenzia le finalità della spesa, secondo l'articolazione per missioni e programmi prevista dal d.lgs. 31 maggio 2011, n. 91; garantire il consolidamento e il monitoraggio dei conti pubblici; perseguire una maggiore trasparenza nel processo di allocazione delle risorse pubbliche. Nel dettaglio è chiarito che ciascuna amministrazione individua, tra le "missioni del bilancio dello Stato" elencate nell'allegato al provvedimento, quelle maggiormente rappresentative delle proprie finalità istituzionali, delle funzioni principali e degli obiettivi strategici dalla stessa perseguite. Da ultimo, il provvedimento chiarisce che le amministrazioni individuano, sulla base di una preliminare ricognizione, i programmi di spesa; questi ultimi sono identificati dall'aggregazione delle attività omogenee realizzate nell'ambito delle rispettive missioni. Ciascun programma deve essere corredato dalla corrispondente codificazione Cofog (Classification of the functions of government). Nel caso di corrispondenza non univoca, spetta alle amministrazioni individuare, con il supporto della Ragioneria generale dello Stato, due o più funzioni Cofog relative al programma di spesa interessato.

livello di programma;

- la più elevata flessibilità della spesa a livello gestionale viene controbilanciata da una maggiore attenzione verso le risultanze, da una maggiore richiesta di informazioni, non solo finanziarie, sugli esiti della spesa nelle note integrative al bilancio di previsione e al rendiconto, e dall'introduzione sistematica di clausole di salvaguardia con effetto automatico;

- prevede il passaggio a un bilancio di sola cassa, entro tre anni e previa una sperimentazione in alcuni Ministeri;

- amplia l'orizzonte dagli aspetti autorizzatori della spesa a quelli legati alla valutazione dei risultati in termini di efficienza e di efficacia, tramite una rivisitazione del sistema dei controlli e l'introduzione di un'attività permanente di analisi e valutazione della spesa.

- **La legge 39/2011 di Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196 conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri**": sotto il profilo procedurale, ha disposto la sostituzione della Decisione di finanza pubblica (Dfp) con il Documento di economia e finanza (Def) e con la definizione, nel mese di aprile (con scadenza 10 aprile), degli obiettivi di programmazione economica e finanziaria il cui aggiornamento si svolge nel mese di settembre (con scadenza 20 settembre), mentre dal mese di ottobre il Parlamento è impegnato nell'esame del disegno di legge di stabilità e del bilancio dello Stato (con scadenza 15 settembre) e degli eventuali ddl collegati alla manovra di finanza pubblica (mese di gennaio). La l. n. 39/2011 modifica in parte

uno dei principi della delega legislativa per la revisione della struttura del bilancio dello Stato e riferisce i limiti di spesa a tutte quelle iscritte in bilancio, fermo restando le peculiarità delle spese non rimodulabili. Riferimento, questo, reso necessario dalla presenza di situazioni giuridicamente caratterizzabili come diritti soggettivi. Peraltro, la portata innovativa di questa disposizione va letta congiuntamente al contenuto dei documenti di programmazione ed in particolare al Def per la parte relativa al governo della spesa da parte delle amministrazioni pubbliche tenute a definire gli obiettivi di spesa, le politiche di contenimento della stessa, nonché l'incremento della sua qualità⁶². La Corte dei conti, a dispetto delle indicazioni europee di istituzioni o organismi preposti ad analisi e valutazioni indipendenti, rimane la grande assente delle disposizioni in materia di contabilità pubblica⁶³.

- La legge 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione del (novellato) art. 81 della Costituzione, che, tra l'altro, prevede⁶⁴:

- a) il principio dell'equilibrio del bilancio dello Stato (art. 14 c. 1,2,3);
- b) il contenuto della legge di bilancio (art. 15);
- c) l'istituzione dell'ufficio parlamentare di bilancio, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera f), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n.1 (art. 16, 17, 18,19).

⁶² Giornale di diritto amministrativo 9/2011, Le nuove norme di contabilità pubblica, pag. 944.

⁶³ Sulla Corte dei conti, G. D'Auria, in questa Rivista, 2010, 7, 688 e ss, L. Giampaolino, Intervento al convegno Legge di contabilità e finanza pubblica e nuova governance economia dell'unione europea, Senato della Repubblica, 23 marzo 2011, www.parlamento.it.

⁶⁴ Si veda capitolo III, parag. 3.2. *Il principio costituzionale del pareggio di bilancio*.

L'evoluzione normativa in tema di contabilità pubblica, oltre a regolare le procedure inerenti la spesa, ha accentuato i controlli che si esplicano fin dalla fase della programmazione e della previsione, per poi riguardare la fase gestionale e quella della rendicontazione.

Gli attori coinvolti nelle procedure di controllo della spesa sono: il ministero delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello stato -, la Corte dei Conti, gli organi di controllo interno ed il Parlamento.

4.1.1 I controlli della Ragioneria Generale dello Stato

L'obiettivo istituzionale del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato è quello di garantire la corretta programmazione e la rigorosa gestione delle risorse pubbliche. La Ragioneria è preposta al monitoraggio degli obiettivi di finanza pubblica e dei flussi di cassa e alla predisposizione e gestione del bilancio dello Stato e del conto del Patrimonio. Inoltre, nell'ambito dei rapporti finanziari con l'Unione Europea, partecipa alla formazione, esecuzione e certificazione del Bilancio dell'Unione Europea e alla valutazione dei suoi riflessi sulla finanza nazionale; verifica l'avanzamento dei programmi comunitari; effettua rilevazioni in materia di personale delle pubbliche amministrazioni; *contribuisce all'analisi e alla verifica della spesa pubblica.*

Al MEF dal 2008, con L. 244/2007 art.3 commi da 67 a 73 è attribuito il programma di revisione della spesa.

Il programma relativo alla valutazione della spesa pubblica avviato nel 2007 ha previsto che al MEF fosse affidato il compito di promuovere, attraverso la *Commissione tecnica per la finanza pubblica*, un riesame sistematico dei programmi di

spesa delle amministrazioni centrali volto a individuare le criticità, le opzioni di riallocazione della spesa, le principali strategie di miglioramento dei risultati ottenibili con le risorse stanziare sul piano della qualità e dell'economicità dell'azione amministrativa.

La Commissione tecnica ha redatto il Libro verde sulla spesa pubblica del 6 settembre 2007 che voleva essere un primo contributo alla discussione su come spendere meglio.

Successivamente è stato redatto il Rapporto intermedio sulla revisione della spesa del dicembre 2007, con il quale venivano identificate, in particolare, tre macro tipologie di intervento: a) razionalizzazione dell'organizzazione territoriale delle amministrazioni; b) revisione delle procedure amministrative e dell'organizzazione del personale; c) revisione della politica dei trasferimenti dal centro alla periferia e ad altri soggetti.

Nel 2008, viene soppressa la Commissione tecnica (art. 45 D.L. 25 giugno 2008, n. 112). Il programma di «analisi e revisione della spesa», viene affidato integralmente al MEF ed in particolare al *Servizio Studi Dipartimentale della RGS*. Il lavoro del Servizio studi si è concentrato soprattutto sugli aspetti della programmazione finanziaria e della trasparenza dei dati conoscitivi del bilancio dello Stato. Si muove lungo due direttrici principali: una maggiore produzione di documenti a carattere divulgativo sulla composizione del bilancio dello Stato e sull'impatto delle manovre di finanza pubblica e un'analisi strutturata del bilancio delle singole amministrazioni centrali che, nel 2009, confluisce in un nuovo Rapporto della ragioneria Generale dello Stato.

Con la legge di contabilità e finanza (169/2009) vengono istituiti i nuclei di analisi e valutazione della spesa ed i compiti di spending review sono affidati alla struttura dell'amministrazione del MEF, entrando a fare parte del ciclo ordinario della programmazione finanziaria e del bagaglio degli strumenti di controllo della spesa.

L'art. 49 della legge di contabilità e finanza pubblica (l. 196/2009), delega al Governo per la riforma ed il potenziamento del sistema dei controlli di ragioneria e del programma di analisi e valutazione della spesa:

- potenziamento delle strutture e degli strumenti di controllo e monitoraggio della RGS ai fini della realizzazione periodica di un programma di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali, nonché ai fini dell'elaborazione del rapporto di cui all'art. 41;
- condivisione tra MEF, OIV e uffici di statistica dei diversi ministeri delle relative banche dati;
- previsione di sanzioni amministrative pecuniarie in caso di mancata comunicazione dei dati di cui sopra;
- graduale estensione del programma di analisi e revisione della spesa alle altre amministrazioni pubbliche;
- riordino del sistema dei controllo preventivi e successivi, loro semplificazione e razionalizzazione, revisione dei termini dei controlli, con previsione di programmi annuali basati sulla complessità degli atti, loro rilevanza ed efficacia dell'esercizio del controllo.

Con riferimento a quest'ultimo punto (sistema dei controlli preventivi e

successivi), la Ragioneria generale dello stato è chiamata ad intervenire - in sede di esame preventivo - su ogni disegno di legge o atto del Governo che possa avere ripercussione diretta o indiretta sulla gestione economico-finanziaria dello Stato e ad assicurare l'uniforme interpretazione ed applicazione delle norme contabili; Rgs, infatti, è tenuta alla verifica della quantificazione degli oneri derivanti dai provvedimenti e dalle innovazioni normative ed al monitoraggio della spesa pubblica, coordinandone e verificandone gli andamenti e svolgendo i controlli previsti dall'ordinamento, ivi comprese le funzioni ispettive ed i controlli di regolarità amministrativa e contabile effettuati, ai sensi della normativa vigente, dagli Uffici centrali del bilancio costituiti presso i Ministeri e dalle Ragionerie territoriali dello Stato e le funzioni di controllo anche sulla gestione finanziaria degli enti pubblici.

Le procedure di controllo da parte della Ragioneria generale dello Stato (segnatamente gli Uffici centrali del bilancio operanti presso ogni ministero (UCB) e le Ragionerie territoriali dello Stato operanti in provincia (RTS)) sono state semplificate dapprima ad opera del D.P.R. 38/98 e da ultimo dal decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123.

Fino alla riforma operata dal D.P.R. 38/98 il controllo della Ragioneria generale non si limitava solo alla verifica della legittimità dell'atto, ma riguardava anche il merito dell'atto stesso. In effetti, il controllo preventivo incentrato sulla "verifica della legalità e regolarità" esercitato dalle Ragionerie sui provvedimenti di spesa che, nella pacifica generale interpretazione, veniva a concretizzare un vero e proprio controllo di "legittimità", a carattere impeditivo dell'efficacia degli atti.

Con l'introduzione della nuova normativa, recata dall'art. 9 dei D.P.R. n. 38/1998, subisce una sostanziale trasformazione: viene circoscritto alla sola "verifica di legalità della spesa" e, soprattutto, perde la caratteristica di controllo impeditivo sull'efficacia degli atti.

In sostanza gli Uffici centrali del Bilancio e le Ragionerie provinciali limitano il controllo ai profili di stretta aderenza degli atti alle leggi che li disciplinano, escludendo ogni apprezzamento dell'interesse pubblico perseguito ovvero il sindacato sulle scelte discrezionali dell'Amministrazione, ovvero ancora verifiche di efficienza, efficacia ed economicità, che erano in qualche modo evocate dal concetto di "regolarità" al quale faceva riferimento il precedente sistema dei controlli.

D'altro canto con l'abrogazione esplicita delle disposizioni recate dal R.D. 21 giugno 1924, n. 1036, dal relativo D.M. 12 agosto 1924 e dalla legge 26 luglio 1939, n. 1037 (con esclusione degli artt. 3, 7 e 8) viene meno ogni valutazione dell'Ufficio centrale del Bilancio incentrato sul principio della "proficuità" della spesa.

Il base alle disposizioni del DPR 38/98, ricevuti gli atti assunti dalle Amministrazioni, gli Uffici centrali del Bilancio e le Ragionerie provinciali, queste ultime per le spese decentrate di cui alla legge 17 agosto 1960, n. 908, sono tenute a procedere alla registrazione dell'impegno nel termine di 15 giorni (controllo contabile).

Ove la spesa ecceda la somma stanziata in bilancio o sia da imputare a capitolo diverso o, infine, sia riferibile ai residui anziché alla competenza o viceversa, la

registrazione dell'impegno non può aver luogo e gli Uffici centrali del Bilancio o le Ragionerie provinciali, restituiscono alle Amministrazioni interessate gli atti con l'indicazione delle ragioni che ne impediscono l'ulteriore corso (controllo impeditivo di efficacia).

Superato il controllo contabile, trascorsi dieci giorni dalla registrazione dell'impegno i provvedimenti acquistano efficacia. Entro il predetto termine di dieci giorni gli Uffici possono preannunciare all'Amministrazione l'invio di eventuali osservazioni attinenti alla legalità della spesa comunicandole in modo compiuto nei successivi dieci giorni.

Le osservazioni non hanno alcun effetto impeditivo sull'efficacia degli atti.

Il dirigente dell'Amministrazione di spesa responsabile dell'emanazione dell'atto può disporre liberamente circa l'ulteriore seguito dei provvedimenti dandone informazione all'Ufficio centrale del Bilancio o alla Ragioneria provinciale⁶⁵.

Le norme di controllo di regolarità amministrativa e contabile svolto dal Sistema delle ragionerie sono state ulteriormente semplificate, nonché riordinate organicamente, ad opera del decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123 recante: *“Riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa”*⁶⁶, emanato in attuazione della delega al Governo

⁶⁵ Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica – Dip. RgS – Ispettorato generale di finanza - Circ. 69 del 06.08.1998.

⁶⁶ Il decreto è costituito da 30 articoli distribuiti in cinque titoli, che disciplinano: i principi generali e i criteri direttivi; i controlli (preventivi e successivi) di regolarità amministrativa e contabile sugli atti delle amministrazioni statali; i controlli dei collegi dei revisori dei conti e sindacali presso gli enti e organismi pubblici; i controlli dei servizi ispettivi di finanza pubblica; l'analisi e la valutazione della spesa.

contenuta nell'art. 49 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e successive modificazioni e integrazioni⁶⁷.

Con la suddetta disposizione si opera una notevole semplificazione e razionalizzazione, dal momento che *non devono essere assoggettati al controllo di regolarità amministrativa e contabile gli atti dai quali non discenda direttamente un obbligo di pagare (fatto salvo quanto disposto dal c. 2 dell'art. 5 che dispone il controllo di alcune categorie di atti, a prescindere dalla produzione di effetti finanziari a carico del bilancio dello Stato)*⁶⁸.

Di conseguenza, alla luce di detta disposizione, non dovranno più trasmettersi agli uffici di controllo gli atti che non comportino effetti finanziari diretti (con relativa transazione nel sistema informatico). Ovviamente, qualora da un atto o provvedimento derivino *effetti finanziari* in un momento successivo, lo stesso sarà oggetto di verifica da parte dell'organo di controllo unitamente al provvedimento di impegno o al titolo di spesa, del quale costituisce il presupposto giuridico.

Con la dizione “*atti dai quali derivino effetti finanziari per il bilancio dello Stato*” devono intendersi gli atti che vanno ad incidere sui singoli stati di previsione, in quanto comportanti un'attività di gestione delle relative risorse finanziarie, quali gli

⁶⁷ Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica – Dip. RgS – Ispettorato generale di finanza - Circ. 27 del 07.09.2011 (che sostituisce la Circ. n. 69 del 6 agosto 1998).

⁶⁸ In base a quanto disposto dall'art.5 c.2 del DLgs. 123/11, sono in ogni caso soggetti a controllo preventivo i seguenti atti:

- a) atti soggetti a controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti;
- b) decreti di approvazione di contratti o atti aggiuntivi, atti di cottimo e affidamenti diretti, atti di riconoscimento di debito;
- c) provvedimenti o contratti di assunzione di personale a qualsiasi titolo;
- d) atti relativi al trattamento giuridico ed economico del personale statale in servizio;
- e) accordi in materia di contrattazione integrativa, di qualunque livello, intervenuti ai sensi della vigente normativa legislativa e contrattuale. Gli accordi locali stipulati dalle articolazioni centrali e periferiche dei Ministeri sono sottoposti al controllo da parte del competente Ufficio centrale del bilancio;
- f) atti e provvedimenti comportanti trasferimenti di somme dal bilancio dello Stato ad altri enti o organismi;
- g) atti e provvedimenti di gestione degli stati di previsione dell'entrata e della spesa, nonché del conto del patrimonio;
- g-bis) contratti passivi, convenzioni, decreti ed altri provvedimenti riguardanti interventi a titolarità delle Amministrazioni centrali dello Stato, cofinanziati in tutto o in parte con risorse dell'Unione europea, ovvero aventi carattere di complementarità rispetto alla programmazione dell'Unione europea.

impegni, i pagamenti, gli ordini di accreditamento, le assegnazioni fondi ai sensi della legge 17 agosto 1960, n. 908, ed in genere tutti gli atti e provvedimenti che comportano una transazione sul sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato (SIRGS), nonché gli atti di variazione patrimoniale ed i provvedimenti di gestione degli stati di previsione dell'entrata e della spesa.

Con riferimento agli atti trasmessi agli uffici di controllo è opportuno chiarire che, nei casi di atto produttivo di effetti finanziari (ipotesi di cui all'articolo 5, comma 1), all'esito positivo del controllo seguirà il visto di regolarità amministrativa e contabile, con registrazione dell'impegno o del pagamento, mentre nell'ipotesi di atti non comportanti effetti finanziari diretti, rientranti nell'elencazione di cui all'articolo 5, comma 2, l'ufficio di controllo apporrà esclusivamente il visto di regolarità amministrativa e contabile. In entrambi i casi, qualora in esito al riscontro vengano rilevate irregolarità, l'ufficio di controllo formulerà le osservazioni nel termine di 30 giorni, ovvero di 60 giorni per provvedimenti o contratti di assunzione del personale e per gli atti relativi al trattamento giuridico ed economico del personale statale in servizio.

Nella nuova formulazione della norma sono stati disciplinati separatamente (articoli 5 e 6) i due aspetti di cui si compone il controllo: *controllo amministrativo*⁶⁹ e *controllo contabile*⁷⁰. I due aspetti del controllo integrano i due momenti del

⁶⁹ Riguarda l'esame degli atti con riferimento alla normativa vigente, ossia alle specifiche norme sostanziali che sovrintendono l'atto.

⁷⁰ Riguarda il controllo sulla fase dell'impegno di spesa. In tale ottica, oltre a quelle già previste dal previgente articolo 11 del D.P.R. 20 aprile 1994, n. 367, la riforma ha introdotto ulteriori ipotesi di controllo bloccante, quali la violazione di disposizioni che prevedono specifici limiti a talune tipologie di spesa (c.d. *tetti di spesa*) e l'incompatibilità dei costi della contrattazione integrativa con i vincoli di bilancio, ai sensi dell'articolo 40-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165.

procedimento di controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile, il quale, comunque, ha carattere unitario.

Pertanto, il termine di 30 giorni entro il quale è possibile formulare osservazioni deve intendersi in maniera unitaria riferito ad entrambe le predette tipologie di controllo preventivo (contabile che amministrativo)⁷¹, fatta eccezione per i provvedimenti o contratti di assunzione del personale e per gli atti relativi al trattamento giuridico ed economico del personale statale in servizio per i quali è previsto un termine di 60 giorni, nonché per gli accordi in materia di contrattazione integrativa, per i quali restano fermi i termini previsti dalle vigenti disposizioni contrattuali (articolo 8, comma 1).

Al riguardo si segnala che l'articolo 29 del decreto legislativo ha espressamente abrogato le norme che prevedevano il termine di 15 giorni per la registrazione degli impegni; conseguentemente, nella nuova realtà operativa, tale operazione deve aver luogo entro il termine complessivo di 30 giorni.

A seguito di quanto disposto dal DL. 91/2014, gli atti assoggettati a controllo preventivo da parte della RgS, che sono in ogni caso soggetti a controllo preventivo da parte della Corte dei conti ai sensi dell'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, sono inviati dalle amministrazioni contestualmente agli Uffici di controllo, per l'effettuazione del controllo preventivo di *regolarità contabile*, e agli uffici della Corte dei conti competenti per l'effettuazione del *controllo di legittimità*.

⁷¹ Ciò in linea con le previsioni della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché con le norme vigenti in materia di controllo della Corte dei conti (articolo 3 legge 14 gennaio 1994, n. 20).

4.1.2 I controlli della Corte dei Conti

La funzione di controllo della Corte dei conti è individuata in modo diretto dall'art. 100 della Costituzione, e da altre leggi ordinarie, che trovano il loro fondamento costituzionale nell'art. 97 della Costituzione (principio del buon andamento degli uffici pubblici), nell'art. 81 (rispetto degli equilibri di bilancio) e nell'art. 119 (coordinamento della finanza pubblica).

La legge 14 gennaio 1994 n. 20 ha attuato una riforma completa delle funzioni di controllo della Corte dei conti, riducendo il numero degli atti sottoposti al controllo preventivo di legittimità ed introducendo una nuova forma di controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, nonché sulle gestione fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria, improntata ai parametri di economicità ed efficacia che debbono sempre ispirare l'azione amministrativa (legge 7 agosto 1990 n. 241).

Il controllo della Corte sulla spesa pubblica si esplica in:

- un controllo preventivo di legittimità sugli atti del governo;
- un controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato;
- un controllo sulla gestione finanziaria.

Il controllo preventivo di legittimità inizia con l'invio dell'atto⁷² sottoposto a

⁷² Ai sensi dell'art. 3 comma 1 della L. 20/94 sono sottoposti al controllo preventivo di legittimità:

- i provvedimenti emanati a seguito della deliberazione del Consiglio dei ministri (art. 2 legge 23 agosto 1988 n. 400);
- atti del Presidente del Consiglio dei ministri e atti dei ministri aventi ad oggetto la dotazione delle piante organiche, il conferimento di incarichi di funzioni dirigenziali, le direttive generali per l'indirizzo e lo svolgimento dell'azione amministrativa;
- atti normativi a rilevanza esterna, atti di programmazione comportanti spese ed atti generali attuativi di norme comunitarie;
- provvedimenti dei comitati interministeriali di riparto o di assegnazione dei fondi ed altre deliberazioni emanate nelle materie di cui sopra;
- provvedimenti di disposizione del demanio e del patrimonio immobiliare;
- decreti che approvano contratti delle amministrazioni dello Stato, escluse le aziende autonome: attivi di qualunque

controllo al competente ufficio della Corte dei conti. Ove l'atto sia ritenuto legittimo, la Corte lo ammette al visto e alla registrazione. Da quel momento l'atto acquista efficacia, cioè produce effetti giuridici.

Nell'eventualità in cui la Corte dubbiti della legittimità dell'atto inizia una fase del procedimento disciplinata, da ultimo, dalla legge 24 novembre 2000 n. 340 che, per evitare ritardi nel compimento dell'azione amministrativa, deve essere ultimata entro termini perentori (sessanta giorni, salvo eccezionali ipotesi di sospensione). Nel caso in cui il controllo riguardi un atto governativo, ai sensi dell'art. 25 del T.U. n. 1214 del 1934, l'amministrazione interessata, in caso di rifiuto di registrazione, può chiedere un'apposita deliberazione da parte del Consiglio dei ministri, il quale, a propria volta, può ritenere che l'atto risponda ad interessi pubblici superiori e debba avere comunque corso.

In questo caso la Corte dei conti pronuncia a Sezioni riunite, le quali, ove non ritengano venute meno le ragioni del rifiuto, ordinano la registrazione dell'atto e vi appongono il visto con riserva.

L'atto registrato con riserva acquista piena efficacia, ma può dare luogo ad una responsabilità politica del Governo, in quanto la Corte trasmette periodicamente al Parlamento l'elenco degli atti registrati con riserva.

Per alcuni atti, contemplati dall'art. 25 T.U. 12 luglio 1935 n.1214 "il rifiuto di

importo; di appalto d'opera, se di importo superiore al valore in ECU stabilito dalla normativa comunitaria per l'applicazione delle procedure di aggiudicazione dei contratti stessi; altri contratti passivi, se di importo superiore ad un decimo del valore indicato;

- decreti di variazione del bilancio dello Stato, di accertamento dei residui e di assenso preventivo del Ministero del tesoro all'impegno di spese a carico degli esercizi successivi;
- atti per il cui corso sia stato impartito l'ordine scritto del Ministro;
- atti che il Presidente del consiglio richieda di sottoporre temporaneamente a controllo preventivo o che la Corte dei conti deliberi di assoggettare, per un periodo determinato, a controllo preventivo, in relazione a situazioni di continua e diffusa irregolarità rilevate in sede di controllo successivo.

registrazione è assoluto e annulla il provvedimento”.

In merito alla natura del controllo, la Corte costituzionale ha riconosciuto alla Corte dei conti, nell'esercizio delle funzioni di controllo preventivo, il potere di sollevare in via incidentale eccezioni di legittimità costituzionale (il potere, cioè, di chiedere alla Corte costituzionale di pronunciarsi sulla conformità alla Costituzione delle leggi poste alla base dell'atto controllato), con ciò stesso assimilando il procedimento di controllo ad un procedimento di natura giurisdizionale, dal momento che la Corte dei conti “si trova come qualunque altro giudice a dover raffrontare i fatti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono”⁷³.

In fase di controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato, la Corte verifica “la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione. Accerta, anche in base all'esito di altri controlli, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa”.

Nell'esercizio della funzione di controllo sulla gestione finanziaria previsto dall'art. 100 della Costituzione e dalla legge 21 marzo 1958 n. 259, la Corte controlla:

- gli enti che godono di contribuzione periodica a carico dello Stato;
- gli enti che si finanziano con imposte, contributi, tasse che sono autorizzati ad imporre;

⁷³ Corte cost. sent. n. 226 del 12 settembre 1976.

- gli enti che godono di un apporto al patrimonio in capitale, servizi, beni ovvero mediante concessione di garanzia;
- le società derivanti dalla trasformazione degli enti pubblici economici in società per azioni, fino a quando permanga la partecipazione maggioritaria dello Stato o degli altri pubblici poteri al capitale sociale (Corte costituzionale, sentenza 28 dicembre 1993 n. 466, resa in seguito a conflitto di attribuzioni sollevato dalla Corte dei conti).

La legge 5 agosto 1978 n. 468 (art. 11 ter) ha attribuito alla Corte dei conti un *controllo di tipo generale sulla copertura finanziaria delle leggi che comportano nuove o maggiori spese* oppure minori entrate (art. 81, quarto comma della Costituzione).

Si tratta di un controllo volto a garantire il rispetto degli equilibri finanziari e dei vincoli di bilancio. La Corte dei conti trasmette ogni quattro mesi al Parlamento una relazione sulla copertura di spesa delle leggi adottate nel periodo, nonché osservazioni in ordine alle tecniche di quantificazione degli oneri⁷⁴.

Tra le funzioni di controllo della spesa, si segnala il controllo della Corte dei conti sui contratti collettivi di lavoro. Infatti, la legge (art. 51 del decreto legislativo 29 del 1993 e successive modificazioni) ha attribuito alla Corte dei conti la funzione di “certificare” la compatibilità dei costi derivanti dal contratto collettivo con gli strumenti della programmazione e del bilancio, acquisendo elementi conoscitivi.

Se la certificazione è positiva (la Corte ritiene, cioè, compatibili i costi derivanti dal contratto collettivo e la loro quantificazione con i vincoli di bilancio) l'ARAN

⁷⁴ Il procedimento di controllo sulle leggi di spesa attribuisce alla Corte dei conti il compito di valutare la razionalità e congruità delle stime e delle misurazioni che sorreggono le previsioni di spesa. E' quindi escluso che la Corte dei conti possa entrare nel “merito” delle scelte economiche (sentenza della Corte costituzionale n. 384 del 1991). Nell'esercizio di detta funzione la Corte dei conti può sollevare questioni incidentali di legittimità costituzionale delle leggi per violazione dell'art. 81 della Costituzione.

sottoscrive il contratto. In caso negativo, essa assume le iniziative per adeguare la quantificazione dei costi contrattuali onde ottenere una certificazione positiva della Corte dei conti, ovvero, se lo ritenga possibile, convoca i sindacati ai fini della riapertura delle trattative. In ogni caso, il controllo della Corte non impedisce la sottoscrizione del contratto. La Corte riferisce al Parlamento sulla definitiva quantificazione dei costi contrattuali, sulla loro copertura finanziaria e sulla compatibilità con gli strumenti della programmazione e del bilancio.

Nel nuovo assetto ordinamentale, caratterizzato dal continuum *Unione europea - Stato - Autonomie territoriali*, la Corte dei conti si colloca come istituzione di garanzia del corretto uso delle risorse pubbliche (ivi comprese quelle di provenienza comunitaria), con riferimento non solo allo Stato-apparato ma, nel nuovo quadro costituzionale, anche allo Stato-comunità: un'interlocuzione, dunque, rivolta all'amministrazione come all'intera collettività nazionale e, per essa, al Parlamento e alle Assemblee legislative regionali, in modo da accentuare la sua gravitazione ausiliare specie nei confronti delle assemblee rappresentative di tutte le istituzioni che "costituiscono" la Repubblica: Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato (art. 114 Cost.).

Il controllo sulla gestione costituisce un principio fondamentale della materia "coordinamento della finanza pubblica", poiché senza di esso detto coordinamento non sarebbe realizzabile (sent. n. 179 del 2007 e n. 267 del 2006).

Attraverso l'impulso affidato a referti e, in generale, ad atti di controllo, si persegue un recupero di trasparenza nella leggibilità di bilanci e consuntivi da parte di parlamentari e cittadini, e con esso il giusto livello di democraticità dei

documenti contabili, nel senso di consentire una reale “controllabilità” delle decisioni di fiscal policy ai fini di una chiara individuazione delle responsabilità politiche insite nelle decisioni legislative di spesa.

Alla Corte dei conti, è quindi attribuito il controllo finanziario e riscontro sul rispetto di specifiche misure di contenimento della spesa e di sana gestione previste nell’ambito della spending review: personale e pubblico impiego, gestione patrimonio (locazioni, dismissioni), indebitamento, società partecipate, riduzioni di spesa, associazionismo comunale.

Per quanto riguarda il controllo degli Enti diversi dallo Stato, l’art. 6 del D.L. 174/2012 ha introdotto una modalità di controllo sugli enti territoriali che, incentrandosi essenzialmente sulla valutazione dei profili dell’efficacia, dell’efficienza e dell’economicità, apre un “focus” sull’intera organizzazione della spesa dell’ente e consente un più approfondito apprezzamento circa la sostenibilità del bilancio ⁷⁵. Questa modalità di controllo, incentrandosi essenzialmente sulla valutazione dei profili dell’efficacia, dell’efficienza e dell’economicità, apre un “focus” sull’intera organizzazione della spesa dell’ente e consente un più approfondito apprezzamento circa la sostenibilità del bilancio la ricognizione delle risultanze delle indagini svolte dalle Sezioni regionali sulla base delle metodologie comuni elaborate dalla Sezione delle autonomie costituirà il cardine sul quale quest’ultima elabora, in termini comparativi, il referto che dovrà rendere al Parlamento in merito al complesso delle operazioni di riduzione e razionalizzazione della spesa (soprattutto di funzionamento) ed alla contestuale

⁷⁵ Corte conti, sez Autonomie, n. 3/2013.

salvaguardia dei servizi essenziali in rapporto alla disciplina dei costi standard. Il Referto al Parlamento con riferimento al rapporto sul coordinamento della finanza pubblica (adeguatezza e rispondenza degli strumenti individuati per il coordinamento della finanza pubblica): si sofferma sugli strumenti di controllo della spesa delle amministrazioni centrali, sugli sviluppi della spending review; sugli strumenti di controllo della spesa degli enti locali; della spesa sanitaria; della spesa del personale delle amministrazioni pubbliche.

4.1.3 Altri soggetti preposti ai controlli

4.1.3.a Nuclei di analisi e valutazione della spesa

La legge 196/2009 attribuisce un ruolo centrale all'attività di analisi della spesa (artt. 39, 41 e 49) per consentire un più rigoroso controllo e garantire un più efficiente impiego delle risorse. Sono istituiti appositi nuclei di analisi e valutazione della spesa presso il MEF (art. 39), *per la verifica del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e dell'efficacia delle misure.*

Il titolo V del decreto legislativo 123/2011 reca puntuali disposizioni sulle attività di competenza dei nuclei di analisi e valutazione della spesa, sul modo di operare degli stessi, anche per quanto riguarda la redazione del programma triennale di lavoro e la relazione annuale di attività (articolo 25), sulle modalità per il potenziamento delle strutture e degli strumenti del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato per lo svolgimento delle attività di analisi e valutazione della spesa (articolo 26), sull'obbligo di condivisione di banche dati tra i diversi soggetti coinvolti (articolo 27), sulla graduale estensione dell'attività di analisi e

valutazione della spesa anche ad altre amministrazioni pubbliche diverse dalle amministrazioni centrali dello Stato (articolo 28).

L'articolo 25 del decreto legislativo, al comma 3, precisa ulteriormente gli ambiti di attività dei nuclei di analisi e valutazione della spesa, così come elencati nel decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 22 marzo 2010 (articolo 1, comma 2, lettere dalla a), alla f)).

In particolare è opportuno segnalare che i nuclei di valutazione in parola sono tenuti ad effettuare le analisi sulle cause di formazione dei debiti pregressi ed a *formulare proposte di revisione delle correlate procedure di spesa*; in tal senso l'attività di ciascun nucleo si sostanzia nel supportare l'amministrazione nell'attuazione degli adempimenti previsti dalla circolare RGS n. 38 del 15 dicembre 2010.

La nuova disciplina contabile prevede l'avvio di una collaborazione del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - con le amministrazioni centrali dello Stato, che ha luogo nell'ambito di appositi Nuclei di analisi e valutazione della spesa – NAVS, finalizzata a garantire il supporto per la verifica dei risultati programmatici rispetto agli obiettivi di finanza pubblica relativi all'indebitamento netto, al saldo di cassa e al debito delle amministrazioni pubbliche, nonché a garantire il supporto per il monitoraggio dell'efficacia delle misure rivolte al loro conseguimento e di quelle disposte per incrementare il livello di efficienza delle amministrazioni.

La collaborazione consiste nel supporto metodologico che il Ministero dell'economia fornisce alle amministrazioni centrali per la definizione delle previsioni di spesa e dei fabbisogni associati ai programmi, con riferimento alla

formulazione del bilancio di previsione, nonché per l'individuazione degli indicatori di risultato abbinati ai programmi.

L'ambito delle attività che i NAVS dovranno svolgere permanentemente, tramite la condivisione di informazioni finanziarie, economiche e concernenti altre variabili di interesse riguardano (art.1, comma 2):

- analisi e monitoraggio degli effetti delle misure di razionalizzazione della spesa;
- verifica dell'articolazione dei programmi di spesa e della coerenza delle relative norme autorizzatorie;
- formulazione di proposte per l'accorpamento e/o la razionalizzazione delle leggi di spesa;
- supporto alla definizione di proposte di rimodulazione delle risorse iscritte in bilancio;
- elaborazione di metodologie per la definizione delle previsioni di spesa e del fabbisogno associati ai programmi;
- proposta di indicatori misurabili idonei a rappresentare gli obiettivi intermedi o finali dei programmi di spesa.

Le attività svolte dai nuclei sono altresì funzionali alla formulazione delle proposte di rimodulazione delle risorse finanziarie tra i diversi programmi di spesa - secondo i previsti meccanismi di flessibilità di bilancio nella gestione delle dotazioni finanziarie dei Ministeri -, nonché alla predisposizione del rapporto allegato al rendiconto generale del bilancio dello Stato sui risultati e la realizzazione degli obiettivi indicati nel bilancio di previsione.

Sulla base dei Programmi di lavoro predisposti nel luglio 2011, e riferiti al triennio

2011-2013, i nuclei di valutazione insediati presso ciascun Ministero hanno predisposto le Relazioni annuali concernenti Ministeri medesimi. Una sintesi di tali Relazioni è riportata nel Documento di Economia e Finanza (DEF) 2012, Allegato n. 1, (recante il Rapporto sullo stato di attuazione della riforma della contabilità e finanza pubblica), parte III, concernente, per l'appunto, l'analisi e valutazione della spesa.

I risultati conseguiti dai nuclei di analisi e valutazione della spesa ed esposti nelle relazioni annuali sono utilizzati ai fini dell'elaborazione del Rapporto triennale sulla spesa delle amministrazioni dello Stato - documento di sintesi dell'attività triennale di spending review volto ad illustrare la composizione e l'evoluzione della spesa, i risultati conseguiti con le misure adottate ai fini del suo controllo e quelli relativi al miglioramento del livello di efficienza delle amministrazioni previsto anch'esso dalla legge di contabilità e presentato alle Camere, per la prima volta, nell'agosto 2012⁷⁶

Dal Rapporto 2012 sono conseguiti i seguenti risultati:

- a) Componente territoriale dell'efficienza. In alcuni casi le analisi hanno evidenziato l'esistenza di differenze territoriali nei punteggi di efficienza (Prefetture, Istituzioni scolastiche, Strutture del MIBAC). Più spesso le strutture più efficienti si trovano al Nord e al Centro Italia;
- b) Risorse recuperabili. Per quasi tutte le strutture analizzate, i metodi statistici applicati indicano la possibilità di margini di risparmio. Spesso le stime di risparmio più ampio derivano dall'applicazione del metodo DEA (cfr con le

⁷⁶ XVI LEGISLATURA- RAPPORTO SULLA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO Doc. CCXLVIII, n. 1

unità più efficienti) e dall'ipotesi di accorpamento delle unità;

- c) Incrementi di produttività. Per alcune strutture si è verificata la possibilità di ottenere incrementi di produttività senza aggravio sui costi (Ispettorati Territoriali delle comunicazioni, Capitanerie di porto, Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari (ICQRF));
- d) Economie di scala (accorpamenti di strutture). Per alcune strutture si è evidenziata la possibilità di ottenere guadagni di efficienza aumentando la scala produttiva (Prefetture e Istituzioni scolastiche).

Il Rapporto si aggiunge alle Relazioni sullo stato della spesa, sull'efficacia nell'allocazione delle risorse e sul grado di efficienza dell'azione amministrativa che i Ministeri hanno l'obbligo di presentare annualmente al Parlamento – ai sensi della legge n. 244/2007 (articolo 3, comma 68) – relativamente al proprio stato di previsione.

L'attività dei Nuclei di analisi e valutazione è stata posta in risalto dal D.Lgs n. 123 del 2011 in materia di controlli di regolarità amministrativa e contabile e di potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa che, oltre a specificarne compiti e procedure, ha ribadito che il controllo e la valutazione della spesa rappresenta un principio cui deve orientarsi l'attività delle amministrazioni nella gestione delle risorse finanziarie anche in relazione al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

4.1.3.b Collegi dei revisori dei conti e sindacali

In merito alle attività ed ai compiti dei collegi dei revisori dei conti e sindacali presso gli enti pubblici, merita precisare la portata degli effetti del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39, concernente la revisione legale dei conti annuali e dei conti consolidati.

Preliminarmente, si rammenta che il suddetto decreto legislativo n. 39/2010 di recepimento della direttiva 2006/43/CE, concerne la revisione legale dei conti annuali e dei conti consolidati ed è rivolto a soggetti societari obbligati alla tenuta di contabilità economico – patrimoniale.

Ai fini dell'estensione dell'applicabilità del decreto legislativo n. 39/2010 ad un ente pubblico è necessaria, quindi, un'espressa disposizione normativa. Nel caso degli enti pubblici economici, in considerazione della loro natura, eventuali disposizioni anche regolamentari o statutarie, che prevedono l'affidamento di incarichi di revisione legale al Collegio, a Revisori legali o a Società di revisione, si ritiene che possano continuare ad essere applicate. I componenti, pertanto, dell'organo di controllo amministrativo e contabile non possono considerarsi tenuti ad effettuare la revisione legale ai sensi del citato decreto legislativo n. 39/2010, e gli stessi svolgono l'attività di controllo amministrativo e contabile secondo i criteri previsti dal decreto legislativo n.123/2011.

In assenza dei presupposti sopra richiamati, si ritiene che non sussistano ragioni perché l'ente pubblico conferisca incarichi di revisione legale ai sensi del richiamato decreto legislativo n.39/2010, che in ogni caso determinano oneri a carico della finanza pubblica.

4.1.3.c Organismo indipendente di valutazione delle performance

L'Organismo indipendente di valutazione delle performance è istituito dal decreto legislativo 150 del 27 ottobre 2009 e sostituisce i servizi di controllo interno, previsti dal decreto legislativo 286 del 30 luglio 1999.

Tutti gli enti e le amministrazioni⁷⁷ di cui all'articolo 1, comma 2, d. lgs. n. 165/2001, fermo restando quanto previsto dagli articoli 16 e 74 del d. lgs. n. 150/2009, sono tenuti a nominare i componenti dell'OIV⁷⁸.

L'Organismo indipendente di valutazione della performance svolge le seguenti attività:

- monitorare il funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni ed elaborare una relazione annuale sullo stato dello stesso;
- comunicare tempestivamente le criticità riscontrate ai competenti organi interni di governo ed amministrazione, nonchè alla Corte dei conti, all'Ispettorato per la funzione pubblica e alla Commissione istituita ai sensi dell'articolo 13 del decreto legislativo 150 del 2009;
- validare la Relazione sulla performance di cui all'articolo 10 e assicurarne la visibilità attraverso la pubblicazione sul sito istituzionale dell'amministrazione;
- garantire la correttezza dei processi di misurazione e valutazione, nonchè

⁷⁷ Ai sensi della delibera n. 23/2012, le regioni, gli enti regionali, le amministrazioni del servizio sanitario nazionale e gli enti locali, stante il mancato rinvio dell'art. 16, comma 2, del d. lgs. n. 150/2009 all'art. 14 dello stesso decreto, salvo quanto espressamente previsto dalla normativa di adeguamento, hanno la *facoltà*, e non l'obbligo, di costituire l'OIV, in quanto, nella loro autonomia, possono affidare ad altri organi i compiti previsti dai principi di cui alle disposizioni del d. lgs. n. 150/2009 indicate nel citato art. 16. Qualora, però, detti enti procedano alla nomina dell'OIV - o in applicazione della normativa di adeguamento ai principi del d. lgs. n. 150/2009, o per autonoma decisione - devono individuarne i componenti in conformità all'art. 14 dello stesso decreto.

⁷⁸ Delibera ANAC n.12/2013: Requisiti e procedimento per la nomina dei componenti degli Organismi indipendenti di valutazione (OIV).

dell'utilizzo dei premi nel rispetto del principio di valorizzazione del merito e della professionalità;

- proporre all'organo di indirizzo politico-amministrativo, la valutazione annuale dei dirigenti di vertice e l'attribuzione ad essi dei premi;
- e' responsabile della corretta applicazione delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti predisposti dalla Commissione istituita ai sensi dell'articolo 13 del decreto legislativo 150 del 2009;
- promuovere e attestare l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità;
- verificare i risultati e le buone pratiche di promozione delle pari opportunità.

4.2. Il rafforzamento dei controlli interni

Il sistema dei controlli interni si affianca ai tradizionali controlli giuridici contabili, fondati su vincoli *ex ante* sulle autorizzazioni di spesa e sulla verifica *ex post* della correttezza procedurale.

A differenziare i controlli “interni” da quelli “esterni” è, ora, la collocazione organizzativa degli organi preposti; ciò incide sulle responsabilità dei relativi componenti, sulle loro funzioni, sulle modalità tecniche di svolgimento dei loro compiti e sui parametri, o standards, da prendere a riferimento per le necessarie comparazioni⁷⁹.

Il sistema dei controlli interni, ponendo l'enfasi sulle procedure sistematiche di valutazione dell'efficacia e dell'efficienza della spesa e sulla responsabilizzazione

⁷⁹ Cfr. M. Paoloni, F.G. Grandis, *La dimensione aziendale delle Amministrazioni pubbliche*, Torino, 2007, 544 ss.

della classe dirigente, rappresenta uno degli strumenti più efficaci per garantire il buon andamento amministrativo, assicurare l' oculata gestione delle risorse, e di conseguenza governare la spesa pubblica

Il controllo della spesa pubblica supera la forma tradizionale di controllo (verifica formale delle procedure e della regolarità degli atti) ed acquisisce un approccio aziendalistico finalizzato a pervenire ad una verifica in termini di efficienza, efficacia ed economicità.

Per lungo tempo sconosciuti al nostro ordinamento, sono stati istituiti con L. 23 ottobre 1992 n. 421 che ha delegato il governo da emanare decreti legislative al fine di disciplinare i nuclei interni di valutazione preposti alla verifica dei risultati e definire procedure e sistemi di controllo sul conseguimento degli obiettivi stabiliti per le azioni amministrative.

Al provvedimento sopracitato ha fatto seguito il D.lgs. 29 febbraio 1993, n. 29 che ha disposto l'istituzione presso tutte le pubbliche amministrazioni, di servizi interni, o nuclei di valutazione.

Il delineato contesto normativo definisce la separazione dei compiti di direzione politica da quelli di direzione amministrativa.

Infatti, “*Gli organi di governo esercitano le funzioni di indirizzo politico – amministrativo, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare (e a tal fine emanano un' apposita direttiva annuale), ...e verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti*”, con l'ausilio dei Servizi di controllo interno o Nuclei di valutazione (art. 3, comma 1, art. 14, comma 1, lett. a), e art. 20, comma 2, del D. Leg.vo n. 29/1993; art. 3 quater, comma 5, del D. L. 12 maggio 1995, n.

163, convertito nella Legge 11 luglio 1995, n. 273, e art. 12, comma 3, del D. Leg.vo n. 279/1997).

Ai dirigenti sono attribuiti compiti di direzione, di gestione, di spesa, di organizzazione e di controllo, e sono riferite le responsabilità dell'attività amministrativa, della gestione e dei risultati (art. 3, comma 2, art. 16, art. 17 e art. 20, comma 1, del D. Leg.vo n. 29/1993).

Sulla materia è intervenuto successivamente il D.Lgs. 286/99⁸⁰ che ha disposto che le pubbliche amministrazioni, nell'ambito della rispettiva autonomia, si dotano di strumenti adeguati a:

- a) garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa (controllo di regolarità amministrativa e contabile);
- b) verificare l'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati (controllo di gestione);
- c) valutare le prestazioni del personale con qualifica dirigenziale (valutazione della dirigenza);
- d) valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti (valutazione e

⁸⁰ INDAGINE SULL'ATTUAZIONE DEL DECRETO N. 150 DEL 2009 SULLA ORGANIZZAZIONE DEI CONTROLLI INTERNI Corte dei conti, sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, I e II Collegio per il controllo sulle entrate. Delibera 15-22 novembre 2012, n. 4/2012/G. il monitoraggio effettuato dalla Corte sulla organizzazione dei controlli interni ai sensi del d. lgs. n. 150 del 2009 ha evidenziato criticità tali da imporre una riflessione attenta sulle pratiche attuate e sull'opportunità stessa di perseverare nel percorso intrapreso, stante il rischio di disperdere consistenti risorse per il conseguimento di risultati limitati. Osserva la corte che A oltre un decennio dal d.lgs. n. 286 del 1999, risulta limitata sotto il profilo dell'estensione e dell'effettività operativa la pratica del controllo di gestione, fondamentale per la stessa sussistenza del controllo strategico, cui fornisce essenziali elementi di conoscenza.

controllo strategico).

In attuazione di una specifica delega prevista nella legge di contabilità è stato da ultimo adottato il decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123, il quale nel disciplinare la riforma dei *controlli interni di regolarità amministrativa e contabile* ha dettato specifiche norme per il potenziamento e la graduale estensione a tutte le amministrazioni pubbliche dell'attività di analisi e valutazione della spesa. Il decreto pone in risalto la funzione strategica dell'attività di analisi e valutazione della spesa, qualificata come l'attività sistematica di analisi della programmazione e della gestione delle risorse finanziarie e dei risultati conseguiti dai programmi di spesa, finalizzata al miglioramento del grado di efficienza ed efficacia della spesa pubblica anche in relazione al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica. Tale attività è attuata mediante l'elaborazione e l'affinamento di metodologie per la definizione dei *fabbisogni di spesa*, per la verifica e il monitoraggio dell'efficacia delle misure volte al miglioramento della capacità di controllo della stessa, in termini di quantità e di qualità, nonché la formulazione di proposte dirette a *migliorare il rapporto costo-efficacia dell'azione amministrativa*. Tali attività sono realizzate avvalendosi anche di metodologie provenienti dall'analisi economica e statistica.

Dal punto di vista operativo, ai fine rendere il bilancio pubblico (e in primo luogo quello dello Stato) coerente con le nuove esigenze dell'azione amministrativa, orientata verso l'efficienza nel percorso «obiettivi-risorse-risultati», è stata espressamente prevista, all'art. 5, lett. h) della Legge 3 aprile 1997, n. 94, una specifica delega al Governo per l'introduzione nel sistema contabile pubblico di una *contabilità analitica per centri di costo*. Tale delega è stata resa operativa con il

D.Lgs. 7 agosto 1997, n. 279 – Titolo III, che disciplina il sistema di contabilità analitica per centri di costo delle pubbliche Amministrazioni *ed i suoi elementi cardine (piano dei conti, centri di costo, servizi erogati)*.

Questo processo, che *si esplica interamente nell'Amministrazione di riferimento*, coinvolge tanto la dirigenza nell'azione di autocontrollo concomitante, quanto il Servizio di controllo interno (o Nucleo di valutazione), punto di riferimento del processo di rilevazione, analisi e monitoraggio dei costi e dei risultati di gestione (art. 12, comma 3, del D. Leg.vo n. 279/1997).

Per consentire la valutazione economica della gestione - e quindi degli obiettivi perseguiti - il sistema contabile prende a riferimento *il costo*, cioè l'onere derivante dall'utilizzo effettivo delle risorse, anziché *la spesa*, che rappresenta l'esborso monetario legato alla loro acquisizione. Diversamente dalla spesa, infatti, il costo sorge quando la risorsa viene impiegata: pertanto viene valorizzato in relazione all'effettivo consumo della risorsa stessa ed è attribuito al periodo amministrativo in cui esso si manifesta, indipendentemente dal momento in cui avviene il relativo esborso finanziario.

Per analizzare le modalità di realizzazione degli obiettivi, inoltre, le risorse, classificate in relazione alla loro "natura", vengono correlate alle "destinazioni" delle quali si vuole valutare il risultato: le ottiche stabilite dal D. Leg.vo n. 279/97 fanno riferimento alle *responsabilità*, ovvero al soggetto che decide come e quando impiegare le risorse assegnate (cioè al titolare del *centro di costo*), ed alle *finalità*, cioè agli scopi che devono essere perseguiti (*missioni* o *funzioni*).

Il nuovo sistema contabile è caratterizzato, inoltre, dal confronto sistematico tra

gli obiettivi prefissati ed i risultati raggiunti, che consente di verificare periodicamente, nel corso dell'esercizio, l'aderenza fra quanto previsto e l'effettivo andamento della gestione: esso, pertanto, si pone in via strumentale all'esercizio del controllo di gestione.

Secondo questa logica il processo si sviluppa in quattro momenti fondamentali:

- la fase di *programmazione*, nella quale vengono definiti gli obiettivi e si programmano le risorse, le azioni ed i tempi necessari per realizzarli (budget);
- la fase di *gestione*, nella quale vengono rilevati gli eventi verificatisi;
- la fase di *controllo*, nella quale, con cadenze periodiche infrannuali, si verifica che la gestione si svolga in modo tale da permettere il raggiungimento degli obiettivi prefissati;
- la fase di *consuntivazione*, nella quale si dà conto delle risultanze definitive della gestione.

4.2.1. Ciclo delle performance e trasparenza

La riduzione della spesa pubblica in termini di efficacia passa anche attraverso l'introduzione, con decreto legislativo 150/2009 e le collegate delibere della CIVIT (89/2010, 104/2010), della misurazione e la valutazione della performance, la trasparenza e la valorizzazione del merito⁸¹.

L'obiettivo finale è rappresentato dalla previsione dei risparmi che si attendono nel medio e lungo termine. Lo stesso decreto sancisce che, fermo quanto previsto

⁸¹ Ciclo delle performance 2014-2016: indicazioni operative dell'ANAC (http://www.forgionegianluca.it/CONTABILITA_ENTI_LOCALI/DOTTRINA/PERFORMANCE/ciclo_performance.php).

dall'art. 13 inerente la costituzione della CIVIT, dall'applicazione delle disposizioni sulla misurazione, valutazione e trasparenza della performance, non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Destinatari del Decreto sono tutte le amministrazioni pubbliche⁸².

Il sistema delle performance è strettamente integrato con gli strumenti di programmazione e con l'attività di prevenzione della corruzione. Nei Piani della performance dovrà essere esplicitamente previsto il riferimento a obiettivi, indicatori e target relativi ai risultati da conseguire tramite la realizzazione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione (P.T.P.C.) e dei Programmi triennali della trasparenza (P.T.T). Per gli Enti territoriali (Regioni ed Enti strumentali, Comuni, ecc.) le indicazioni sopra riportate sono applicabili nell'ambito dei rispettivi documenti di programmazione. Infine, per i Ministeri e Enti pubblici non economici nazionali è stata confermata, riguardo alla comunicazione dei documenti e delle informazioni relative al nuovo ciclo, la modalità di trasmissione tramite il Portale della trasparenza (sostitutivo dell'invio tramite mail, PEC, ecc). A questo proposito, è stata sottolineata l'esigenza che i nuovi Piani contengano le informazioni richieste tramite le schede standard del Portale (Obiettivi strategici, Iniziative rilevanti, Qualità dei servizi, Obiettivi operativi), in modo da evitare lacune o incongruenze tra quanto presente nei documenti e quanto pubblicato sul Portale.

La *performance* è il contributo (risultato e modalità di raggiungimento del risultato) che un'entità (individuo, gruppo di individui, unità organizzativa, organizzazione,

⁸² Nei principi generali, di cui all'art. 3 del decreto, la disciplina de quo è estesa anche agli ordinamenti regionali e degli enti locali.

programma o politica pubblica), attraverso la propria azione, apporta al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi ed alla soddisfazione dei bisogni per i quali l'organizzazione è stata costituita. Il suo significato si lega strettamente all'esecuzione di un'azione, ai risultati della stessa e alle modalità di rappresentazione e si presta ad essere misurata e gestita. La performance si rappresenta attraverso il sistema degli obiettivi e degli indicatori di risultato. Si distingue in performance organizzativa e performance individuale.

La performance organizzativa esprime il risultato che un'intera organizzazione, ovvero una sua componente, consegue ai fini del raggiungimento di determinati obiettivi e, in ultima istanza, della soddisfazione dei bisogni dei cittadini.

Gli ambiti di misurazione e valutazione della performance organizzativa concernono (art. 8 D.lgs. 150/2009):

- 1) l'attuazione delle politiche attivate sulla soddisfazione finale dei bisogni della collettività;
- 2) l'attuazione di piani e programmi, ovvero la misurazione dell'effettivo grado di attuazione dei medesimi, nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti, degli standard qualitativi e quantitativi definiti, del livello previsto di assorbimento delle risorse;
- 3) la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi anche attraverso modalità interattive;
- 4) la modernizzazione e il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali e la capacità di attuazione di piani e programmi;

- 5) lo sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con i cittadini, i soggetti interessati, gli utenti e i destinatari dei servizi, anche attraverso lo sviluppo di forme di partecipazione e collaborazione;
- 6) l'efficienza nell'impiego delle risorse, con particolare riferimento al contenimento ed alla riduzione dei costi, nonché all'ottimizzazione dei tempi dei procedimenti amministrativi;
- 7) la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati;
- 8) il raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità.

La *performance individuale* esprime il contributo fornito da un individuo, in termini di risultato e di modalità di raggiungimento degli obiettivi.

Per i dirigenti, le posizioni organizzative e le alte professionalità gli ambiti di misurazione e valutazione della performance individuale sono collegati (art. 9 D.lgs. 150/2009):

- 1) agli indicatori di performance relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità;
- 2) al raggiungimento di specifici obiettivi individuali;
- 3) alla qualità del contributo assicurato alla performance generale della struttura, alle competenze professionali e manageriali dimostrate;
- 4) alla capacità di valutazione dei propri collaboratori, dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi.

La misurazione e la valutazione della performance individuale del personale di comparto sono effettuate dai dirigenti e collegate (art. 9 D.lgs. 150/2009):

- 1) al raggiungimento di specifici obiettivi di gruppo o individuali;

2) alla qualità del contributo assicurato alla performance dell'unità organizzativa di appartenenza, alle competenze dimostrate ed ai comportamenti professionali e organizzativi.

Per quanto riguarda la **trasparenza**, essa è intesa come accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità. Essa costituisce livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione.

Le amministrazioni pubbliche garantiscono la massima trasparenza in ogni fase del ciclo di gestione della performance. Ogni amministrazione ha l'obbligo di pubblicare sul proprio sito istituzionale in apposita sezione di facile accesso e consultazione e denominata "Trasparenza, valutazione e merito" tutti i documenti relativi alla gestione del ciclo della performance.

Per quanto riguarda il *merito*, le amministrazioni pubbliche promuovono il miglioramento della performance organizzativa e individuale anche attraverso l'utilizzo di sistemi premianti selettivi secondo logiche meritocratiche e valorizzano i dipendenti che conseguono le migliori performance attraverso l'attribuzione selettiva di incentivi sia economici sia di carriera.

Tuttavia, in ossequio all'autonomia riconosciuta dalla Costituzione per enti territoriali sono norme di immediata applicazione solo i commi 1 e 3 dell'art. 11, che disciplina la trasparenza. Le altre hanno valore di principi a cui gli Enti locali devono adeguarsi attraverso la rivisitazione dei propri ordinamenti. Su questo tema, l'ANCI ha recentemente reso pubblico il documento "L'applicazione del decreto legislativo n. 150/2009 negli Enti locali: le Linee guida dell'ANCI in materia di Ciclo della performance", a cui sono seguite le osservazioni ed i suggerimenti integrativi della CIVIT nella delibera 121/2010.

Questo insieme di disposizioni costituisce il quadro di riferimento entro cui si colloca il *Sistema di misurazione e valutazione*, che definisce i criteri per la misurazione e valutazione:

- della performance organizzativa, distinguendo due differenti livelli:
 - la performance di Ente,
 - la performance di settore,
- della performance individuale

Il Sistema di misurazione e valutazione della performance individua:

- le fasi, i tempi, le modalità, i soggetti e le responsabilità del processo di misurazione e valutazione della performance;
- le procedure di conciliazione relative all'applicazione del sistema di misurazione e valutazione della performance;
- le modalità di raccordo e integrazione con i sistemi di controllo esistenti;
- le modalità di raccordo e integrazione con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio.

4.3 I profili di responsabilità nella gestione della spesa pubblica

I controlli (esterni ed interni) sulla spesa pubblica possono dar luogo a profili di responsabilità. Le responsabilità su cui si pronuncia la Corte dei conti vengono comunemente distinte in responsabilità contabile (in senso stretto) e responsabilità amministrativa, rispettivamente previste dall'art. 81 e dall'art. 82 della legge di contabilità generale dello Stato (RD n. 2440 del 1923).

La responsabilità dirigenziale o di risultato, invece, nasce con l'obiettivo di migliorare l'efficienza dell'azione amministrativa, ed è legata al sistema di valutazione della performance, così come previsto dal Titolo II del d.lgs. 150/2009.

Le disposizioni legislative accompagnano alle prescrizioni in tema di riduzione della spesa profili di responsabilità disciplinare ed amministrativa del responsabile del procedimento:

Censimento permanente delle autovetture. A decorrere dall'anno 2014, le amministrazioni pubbliche che non adempiono, ai fini del censimento permanente delle autovetture di servizio, all'obbligo di comunicazione previsto ((dall'articolo 5 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 3 agosto 2011, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 214 del 14 settembre 2011) adottato in attuazione dell'articolo 2, comma 4, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, non possono effettuare, fermo restando quanto previsto dal comma 1, spese di ammontare superiore ((al 50 per cento)) del limite di spesa previsto per l'anno 2013 per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi (d.l. 101/2013) . Gli atti adottati in violazione delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2 in materia di riduzione della spesa per auto di servizio e i relativi contratti sono nulli, costituiscono *illecito disciplinare* sono, *altresì*, *puniti con una sanzione amministrativa pecuniaria, a carico del responsabile della violazione*, da mille a cinquemila euro, alla cui irrogazione provvede l'autorità amministrativa competente in base a quanto previsto dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, salva l'azione di responsabilità amministrativa per danno erariale.

Oneri di comunicazione dei dati di spesa per studi e incarichi di consulenza. Le pubbliche amministrazioni di cui al comma 5 trasmettono, entro il 31 dicembre 2013, i dati inerenti alla spesa disaggregata sostenuta per studi e incarichi di consulenza, inclusa quella relativa a studi e incarichi di consulenza conferiti a pubblici dipendenti, nonché per gli incarichi e i contratti a tempo determinato. La mancata trasmissione nei termini indicati dal comma 5-bis comporta *l'applicazione della sanzione di cui al comma 7 al responsabile del procedimento*.

Obbligo di specifica appostazione in bilancio delle spese per studi e incarichi di consulenza. Presso le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nel bilancio di previsione o strumento contabile equipollente sono previsti specifici capitoli di bilancio in coerenza con la struttura di bilancio adottata, per il conferimento di incarichi di studio e consulenza, fatti eventualmente salvi i capitoli istituiti per incarichi previsti da disposizioni di legge o regolamentari da articolarsi coerentemente con il piano dei conti integrato di cui al titolo II del decreto legislativo 31 maggio 2011 n. 91. Gli atti adottati in violazione delle disposizioni di cui al comma 5 e i relativi contratti sono nulli. L'affidamento di incarichi in violazione delle disposizioni di cui al medesimo comma costituisce *illecito disciplinare ed e', altresì, punito con una sanzione amministrativa pecuniaria*, a carico del responsabile della violazione, da mille a cinquemila euro, alla cui irrogazione provvede l'autorità amministrativa competente in base a quanto previsto dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, salva l'azione di responsabilità amministrativa per danno erariale.

Acquisto di beni e servizi – Parametro CONSIP. È imposto agli enti locali l'obbligo di aderire alle convenzioni Consip; se vogliono procedere agli acquisti in maniera autonoma, sono obbligati ad utilizzare i parametri di qualità e di prezzo per l'acquisto di beni e di servizi comparabili con quelli oggetto di convenzionamento. (art. 26, c. 3, legge 23 dicembre 1999, n. 488; art. 1, c. 159, legge 23 dicembre 2005, n. 266; art. 1, c. 449, legge 27 dicembre 2006, n. 296) Sono esclusi dall'obbligo di ricorrere alle convenzioni Consip i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti ed i comuni montani con popolazione fino a 5.000 abitanti. (art. 26, c. 3, legge 23 dicembre 1998, n. 448). La stipulazione di contratti in violazione comporta addebito di responsabilità amministrativa e patrimoniale (norma preesistente). I contratti posti in essere dal 15 agosto 2012 in violazione sono nulli, costituiscono *illecito disciplinare e determinano responsabilità amministrativa*. Ai fini della determinazione del danno, si tiene anche conto della differenza tra il prezzo previsto nelle convenzioni e quello indicato nel contratto.

Acquisto di beni e servizi a consumo intensivo (energia, carburanti, telefonia). Per tutte le p.a. e le società a partecipazione pubblica diretta o indiretta gli approvvigionamenti le cui procedure di gara non siano state pubblicate prima del 7 luglio 2012 relative a

energia elettrica, gas, carburanti rete e carburanti extra-rete, combustibili per riscaldamento, telefonia fissa e telefonia mobile, devono essere effettuati attraverso le convenzioni o gli accordi quadro messi a disposizione da Consip e dalle centrali di committenza regionali di riferimento, oppure attraverso l'esperimento di autonome procedure utilizzando i sistemi telematici di negoziazione sul mercato elettronico e sul sistema dinamico di acquisizione messi a disposizione da Consip e dalle centrali di committenza regionali di riferimento. Sono consentite autonome procedure di affidamento, relative alle predette categorie merceologiche, a condizione che conseguano ad approvvigionamenti da altre centrali di committenza oppure, se ad evidenza pubblica, prevedano corrispettivi inferiori a quelli indicati nelle convenzioni e accordi quadro. In tali casi, i contratti devono essere sottoposti a condizione risolutiva, con la possibilità per il contraente di adeguamento, nel caso di intervenuta disponibilità di convenzioni che prevedano condizioni di maggior vantaggio economico. I contratti stipulati in violazione sono nulli. La stipulazione di contratti in violazione rileva ai fini della *responsabilità disciplinare e per danno erariale*. Ai fini della determinazione del danno erariale, si tiene conto della differenza tra il prezzo delle convenzioni e accordi quadro e quello indicato in contratto.

Affidamento di incarichi a soggetti esterni all'amministrazione senza rispettare le previsioni normative in materia. Il ricorso a contratti di collaborazione coordinata e continuativa per lo svolgimento di funzioni ordinarie o l'utilizzo dei collaboratori come lavoratori subordinati è causa di *responsabilità amministrativa* per il dirigente che ha stipulato i contratti (D.Lgs. 165/2001 art. 7 c.6).

4.3.1 Responsabilità amministrativa

Solo all'inizio dello scorso decennio, con la legge 8 giugno 1990, n. 142 (che riguardava esclusivamente i dipendenti degli enti locali) e, soprattutto, con leggi n. 19, n. 20 del 1994 e le ulteriori integrazioni apportate dalla legge 20 dicembre 1996 n. 639, la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti è stata oggetto di un'ampia disciplina, tale da farle assumere caratteri propri, distinguendola nettamente dalla responsabilità civile.

L'iniziale attribuzione alla Corte dei conti in sede giurisdizionale, e che risultava dalle previsioni della legge 14 agosto 1862, n. 800 che la istituì, fu quella del giudizio sui conti degli agenti contabili dello Stato.

Ai sensi del R.D. n. 1214/1934, per poter radicare la giurisdizione in esame, era necessario un rapporto di pubblico impiego.

La situazione comincia a mutare con l'avvento della Costituzione che nel suo art. 103 fa riferimento a "*materie di contabilità pubblica*" per il sussistere della giurisdizione del giudice contabile.

L'istituto della responsabilità amministrativa ha subito una profonda trasformazione per effetto del processo di riforma avviato con le leggi del 1994 e del 1996, tanto che la Corte costituzionale con due sentenze emanate nel corso del 1998 (la n. 371 e la n. 453) ha affermato la natura non più solo risarcitoria ma anche sanzionatoria della responsabilità amministrativa⁸³.

La natura sanzionatoria viene in rilievo esaminando le sanzioni che il legislatore pone in essere sul mancato rispetto degli obblighi dettati in tema di spending review.

La giurisdizione della Corte nell'ambito della responsabilità amministrativa, ha trovato nuovi spazi, sia dal punto di vista soggettivo che dal punto di vista oggettivo.

Sotto l'aspetto soggettivo, la giurisdizione della Corte è stata riconosciuta anche nei confronti dell'operato di colui che svolge un rapporto di servizio,

⁸³ Tale peculiarità giustifica l'esistenza, costituzionalmente garantita, di una giurisdizione esclusiva sulla responsabilità amministrativa che altrimenti non avrebbe più senso mantenere distinta dalla responsabilità penale, che pure conosce le pene pecuniarie (SSRR, 23 giugno 1993, n. 890 e SSRR, 4 marzo 1996, n.9/A).

caratterizzato dall'inserimento nell'apparato organizzativo della pubblica amministrazione secondo le regole di criteri propri di quest'ultima, senza essere pubblico dipendente. Riveste il ruolo di agente contabile (come tale sottoposto alla giurisdizione della Corte dei conti) il soggetto privato estraneo alla PA che, in virtù di un atto concessorio, sia destinatario della funzione pubblica di gestione e maneggio di denaro di pertinenza erariale⁸⁴. E' ormai pacifico, infatti, che anche una persona giuridica di diritto privato, estranea alla PA, pur non versandosi nel più tipico e tradizionale rapporto di pubblico impiego, può essere destinataria della funzione pubblica di gestione e maneggio del denaro di pertinenza erariale e quindi rivestire il ruolo di agente contabile, proprio in ragione del presupposto oggettivo rappresentato dall'atto concessorio; mediante il quale l'ente pubblico concedente trasferisce giustappunto al soggetto privato concessionario l'esercizio di un determinato servizio pubblico, con tutti i connessi poteri e obblighi.

La Corte di Cassazione SS.UU. n. 26283 del 25 novembre 2013, ha riconosciuto la giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità amministrativa contabile nei confronti degli organi sociali per danni da essi cagionati al patrimonio di una società in house (per tale dovendosi intendere quella costituita da uno o più enti pubblici per l'esercizio di pubblici servizi, di cui esclusivamente tali enti possano esser soci, che statutariamente espliciti la propria attività

⁸⁴ Corte conti sez. giurisdiz. Puglia, 9 novembre 1995. In base alla quale la società beneficiaria di contributi finalizzati alla gestione di corsi di formazione professionale, che, di fatto, non siano stati espletati, risponde a titolo di responsabilità contabile anche del danno per mancato arricchimento causato all'erario, nell'importo pari agli interessi calcolati al saggio bancario, cui faccia riferimento il legislatore per la diversa e più limitata ipotesi del ritardo nella restituzione di quote di contributo non utilizzato....omissis.... Peraltro, che la formazione professionale costituisce "un servizio di interesse pubblico" è la stessa legge quadro 21 dicembre 1978 n. 845 (all'art.2) a definirlo....omissis.... Si veda anche Cass.SS.UU. 20 marzo 2006, n. 4511. Ovvero Cass. SS.UU. 5 marzo 1993, n. 2668 che afferma ulteriormente la giurisdizione della Corte per le ipotesi di responsabilità patrimoniale derivanti da un rapporto di semplice servizio (e quindi non di pubblico impiego) con la Pubblica Amministrazione.

prevalente in favore degli enti partecipanti e la cui gestione sia per statuto assoggettata a forme di controllo analoghe a quello esercitato dagli enti pubblici sui propri uffici)⁸⁵. Sul punto, è scaturito un acceso dibattito tra la Corte dei conti che tendeva ad affermare la sua giurisdizione assimilando le società partecipate da enti pubblici ad amministrazioni pubbliche, e gli amministratori ed i dirigenti delle partecipate che contestavano la conclusione della magistratura contabile affermando la sussistenza della giurisdizione civile (nella quale l'azione dipende dal socio ed è proponibile nei casi previsti dal Codice civile, mentre in caso di azione contabile l'iniziativa è officiosa ad opera del pubblico ministero contabile).

Sotto l'aspetto oggettivo, la responsabilità amministrativa si è estesa fino a ricomprendere, la configurazione del danno all'immagine quale danno risarcibile quando derivante dalla commissione di un reato contro la stessa pubblica amministrazione "accertato con sentenza passata in giudicato".

Nel corso del 2013 le disposizioni introdotte dalla legge anticorruzione inerenti la responsabilità amministrativa hanno avuto le prime applicazioni anche

⁸⁵ Con riferimento alle società a partecipazione pubblica: Cass. civ., sez. un., 3 maggio 2013, n. 10299 per la quale "Considerata l'autonoma personalità giuridica della società a partecipazione pubblica, spetta al giudice ordinario la giurisdizione in ordine all'azione di risarcimento dei danni subiti dalla società a causa di condotte illecite ascrivibili agli amministratori o ai dipendenti, non essendo in tal caso configurabile, avuto riguardo all'autonoma personalità giuridica della società, né un rapporto di servizio tra l'agente e l'ente pubblico titolare della partecipazione, né un danno direttamente arrecato all'amministrazione pubblica controllante, idoneo a radicare la giurisdizione della Corte dei conti e, pertanto, sussiste la giurisdizione del giudice ordinario; Conforme Ord. Cass. SSUU 5 luglio 2011 n. 14655 che nel caso esaminato (relativo alla affermata giurisdizione contabile della Corte dei Conti nei confronti del Presidente e di alcuni componenti del cda di una società pubblica che gestiva i servizi autostradali nella regione Friuli Venezia Giulia per comportamenti del tutto irrazionali da essi svolti nell'ambito e a danno della medesima società). Di conseguenza, condannava detti amministratori al risarcimento del danno erariale) stabilisce che "Non sussistendo nel caso in specie, un rapporto di servizio tra gli amministratori di detta società e gli enti pubblici ad essa partecipanti, questi ultimi debbono rispondere per mala gestione del patrimonio nei confronti della società, dei soci, dei creditori e dei terzi, solo a norma del codice civile (artt. 2449, co. 3, 2392-2395 c.c.). Di conseguenza la Suprema Corte di Cassazione ha dichiarato sussistente la giurisdizione del giudice ordinario". Corte dei conti, Cerimonia del 14 febbraio 2014, inaugurazione dell'anno giudiziario 2014, La relazione del procuratore generale si sofferma sul problema della possibile estensione della giurisdizione stessa sulle società in house che costituiscano, nella realtà, articolazioni della pubblica amministrazione da cui promanano.

nell'ambito della giurisdizione contabile. Tale legge prevede all'art. 7⁸⁶ la configurazione del danno all'immagine quale danno risarcibile quando derivante dalla commissione di un reato contro la stessa pubblica amministrazione "accertato con sentenza passata in giudicato".

Per quanto riguarda più specificamente la quantificazione del danno all'immagine della P.A. derivante da reato accertato con sentenza passata in giudicato, l'articolo 1, comma 62, della legge 190 ha aggiunto, all'articolo 1 della legge n. 20 del 1994, il comma 1 quinquies, che in via presuntiva lo individua in misura doppia all'utilità illecitamente percepita dal pubblico dipendente, secondo alcuni delimitando così l'addebito determinabile, in via equitativa, dal giudice contabile anche se in tal modo prescindendo da ogni profilo fattuale vertente sullo "strepitus fori", evidentemente "assorbito" nella valenza pubblicistica della sentenza penale.

La legge anticorruzione ha altresì aggiunto il comma 1-septies all'art. 1 della legge n. 20/1994, con il quale si prevede che nei giudizi di responsabilità amministrativa per il danno all'immagine - nell'ipotesi di "fondato timore" di attenuazione della garanzia patrimoniale del credito erariale - su richiesta del procuratore regionale, sia concesso dal Presidente della sezione della Corte dei conti competente sul merito del giudizio, il sequestro conservativo di beni mobili e immobili del convenuto, comprese somme e cose allo stesso dovute.

⁸⁶ «All'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, dopo il comma 1-quinquies sono inseriti i seguenti: «1-sexies. Nel giudizio di responsabilità, l'entità del danno all'immagine della pubblica amministrazione derivante dalla commissione di un reato contro la stessa pubblica amministrazione accertato con sentenza passata in giudicato si presume, salva prova contraria, pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente.

1-septies. Nei giudizi di responsabilità aventi ad oggetto atti o fatti di cui al comma 1-sexies, il sequestro conservativo di cui all'articolo 5, comma 2, del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19, è concesso in tutti i casi di fondato timore di attenuazione della garanzia del credito erariale».

4.3.2 Responsabilità dirigenziale

Il titolare di funzioni dirigenziale è imputabile oltre che per responsabilità civile, penale amministrativo-contabile e disciplinare (così come tutti i dipendenti pubblici) anche per responsabilità dirigenziale. Quest'ultima fattispecie, disciplinata per la prima volta nell'art. 19 del d.P.R. 748/1972, ha trovato un riconoscimento nel d.lgs 29/1993 e infine nell'art. 21 del d.lgs. 165/2001, il testo unico del pubblico impiego a causa delle modifiche apportate e dai nuovi interventi normativi, il legislatore ha distorto la natura della responsabilità dirigenziale, che risulta sempre più rilevare anche dal punto di vista patrimoniale.

La responsabilità dirigenziale non sorge da una violazione di una norma giuridica in senso stretto ma dall'esigenza di garantire l'effettività dell'indirizzo politico e l'autonomia della funzione dirigenziale, volendo questa sanzionare una condotta del dirigente non ritenuta sufficiente agli obiettivi da raggiungere. In questa accezione, la responsabilità dirigenziale diviene lo strumento per accertare la corrispondenza e la congruenza fra gli obiettivi e gli indirizzi impartiti dall'organo politico e i risultati realizzati attraverso l'utilizzo dei poteri di micro organizzazione. Seguendo questo ragionamento, la responsabilità dirigenziale è legata al rapporto tra l'organo politico e l'organo di gestione, ed è attivabile soltanto all'interno di tale rapporto, «si tratta quindi di una responsabilità interna all'amministrazione, non attivabile da alcun soggetto esterno a quel rapporto, perché nessun altro soggetto è titolare della pretesa a ricevere»⁸⁷.

⁸⁷ TORCHIA L., *La responsabilità dirigenziale*, 2000, pag. 141

Tuttavia, le modifiche apportate a partire dal 2009 hanno comportato una evoluzione del concetto stesso di responsabilità dirigenziale. L'art. 21, norma centrale di questo istituto, ha creato due distinti meccanismi, sia per presupposti che per sanzioni. Da una parte abbiamo l'art. 21 comma 1 il quale stabilisce le due fattispecie principali di imputabilità della responsabilità dirigenziale, ovvero il mancato raggiungimento degli obiettivi e l'inosservanza delle direttive. Per quanto riguarda le sanzioni, questo ha stabilito che nel caso in cui sia riconosciuta la responsabilità dirigenziale, possano essere imputate al dirigente responsabile le sanzioni dell'impossibilità del rinnovo dell'incarico, della revoca dell'incarico fino al recesso del rapporto di lavoro, modulati secondo la gravità del caso. Dall'altra parte, l'art. 21 comma 1 bis, e le numerose nuove fattispecie che a questa sono ispirate, ha stabilito una responsabilità dirigenziale non più legata alla performance del dirigente e quindi alla considerazione complessiva della condotta dirigenziale, riconducibile ad un numero più o meno ampio di atti amministrativi, ma ha ricondotto l'imputabilità della responsabilità dirigenziale a singole violazioni o inadempimenti. Inoltre a tale meccanismo consegue la sola decurtazione della retribuzione di risultato come unica forma di sanzione.

Accanto alla modifica dell'art. 21 comma 1 bis del d.lgs. 165/2001, sono proliferate una serie di norme più o meno coerenti con il meccanismo del primo comma dell'art. 21, che stabiliscono nuove fattispecie di imputabilità cui consegue la responsabilità dirigenziale in capo al dirigente pubblico:

- a) *Mancata o tardiva emanazione del provvedimento.* Costituisce elemento di valutazione della performance individuale e nel caso in cui il dirigente sia

inadempiente, costui “sarà penalizzato nel trattamento economico accessorio in caso di gravi e ripetute violazioni” (art. 7 l. 69/2009 che ha modificato l’art. 2 della legge 241/1990) ;

- b) *Omissione (dolosa colposa) ovvero decadenza dei termini dell’azione disciplinare da parte del dirigente nei confronti dei funzionari pubblici da lui dipendenti* (nuovo art. 55 sexies comma 3 del d.lgs. 165/2001, modificato dall’art. 60 del d.lgs. 150/2009). Tale disposizione pone un obbligo per il dirigente di sanzionare, utilizzando i poteri disciplinari che il d.lgs. 150/2009 gli ha riconosciuto, tutti i comportamenti compiuti dai funzionari a lui subordinati che violano i canoni giuridici. Questo meccanismo è stato ulteriormente rafforzato con l’entrata in vigore del nuovo Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, il D.P.R. 16 aprile 2013 n. 62, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 5 giugno 2013 (art. 13 comma 8 e art. 16);
- c) *Mancata predisposizione del Piano anticorruzione* entro la scadenza del termine annuale del 31 gennaio ovvero *mancata azione di selezione e formazione del personale dipendente* (intervento legislativo relativamente alla lotta e alla prevenzione della corruzione, la l. 190/2012 che ha previsto l’istituzione del Responsabile della prevenzione della corruzione). Le funzioni che vengono attribuite al dirigente/responsabile, laddove non vengano rispettate, diventano parametro per la valutazione della performance e quindi per l’attivazione della responsabilità dirigenziale;
- d) *Commissione di un reato di corruzione, con sentenza passata in giudicato, nell’amministrazione nella quale vengono ricoperte le funzioni di responsabile della*

prevenzione (art. 1 c. 13 L. 190/12). Detta responsabilità viene stemperata nella seconda parte del comma, in cui è stabilita la possibilità che il Responsabile sia esentato dall'imputazione nel caso si verifichino due condizioni: il Responsabile dimostra “a) di avere predisposto, prima della commissione del fatto, il piano di cui al comma 5 e di aver osservato le prescrizioni di cui ai commi 9 e 10 del presente articolo; b) di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del piano”;

- e) *Omesso adempimento agli obblighi di pubblicazione da parte del dirigente responsabile per la trasparenza* (art. 43 d.lgs. 33/2013 -Testo unico sulla Trasparenza amministrativa-) *ovvero omessa predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità*. In questo caso il legislatore non specifica se fa riferimento al meccanismo previsto dal comma 1 dell'art. 21 con le sanzioni specifiche oppure al meccanismo del comma 1 bis. Tale differenza è comunque rilevante, in quanto come abbiamo visto, e l'applicazione dell'un o dell'altro meccanismo, comporta sanzioni differenti.

CAPITOLO V

LA REVISIONE DELLA SPESA PUBBLICA

5.1 Gli obiettivi della revisione della spesa pubblica

Il sistema dei controlli sulla spesa pubblica, per essere efficace, non può prescindere da un sistema di spesa riorganizzato per funzioni, nel quale si abbandonino le logiche burocratiche caratterizzate da modelli di erogazione di beni e servizi pubblici finanziati con ricorso all'aumento del prelievo fiscale o dell'indebitamento. In un sistema con scarse risorse, la revisione delle procedure di decisione e gestione della spesa pubblica rappresenta lo strumento per perseguire un efficiente ed efficace allocazione delle risorse (finanziarie, umane e materiali) e per migliorare la performance dell'amministrazione pubblica. Le modalità di intervento sono piuttosto articolate e coinvolgono diversi aspetti:

- *un aspetto politico*, di individuazione delle voci di spesa da ridurre e/o delle risorse da riallocare, in base alle finalità individuate dagli organi di indirizzo politico. Tali scelte si riflettono, nella struttura decisionale del bilancio, in variazioni delle disponibilità tra “missioni e programmi”⁸⁸;

⁸⁸ Con la legge 196/2009 i Programmi di spesa diventano unità di voto del bilancio dello Stato. Si abbandona una struttura decisionale che prevedeva oltre 1000 unità di voto (in quanto relativo alle unità previsionali di base). La nuova struttura decisionale del bilancio è basata sull'articolazione per Missioni/Programmi quindi pone al centro la finalità della spesa. Le Missioni (34) esprimono “le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa pubblica” che sono perseguite indipendentemente dall'azione politica contingente e hanno un riferimento di lungo periodo. Due Missioni trasversali presenti in tutti i Ministeri: - “Fondi da ripartire” raccoglie fondi di riserva e speciali, che non hanno, in sede di predisposizione della legge di bilancio, una collocazione specifica, ma la cui attribuzione è demandata ad atti e provvedimenti successivi - “Servizi istituzionali e generali” raggruppa le spese di funzionamento dell'apparato amministrativo, le quali sono trasversali a più finalità e non attribuibili puntualmente alle singole Missioni. Rientrano, in particolare in questa categoria le spese per “l'indirizzo politico” e per “gli affari generali” che forniscono supporto al perseguimento degli obiettivi delle relative Amministrazioni. La Missione “Debito pubblico”

- *un aspetto gestionale*, di determinazione delle responsabilità nel conseguimento degli obiettivi e di implementazione di programmi di misurazione delle performance, affermando la cultura dei risultati;
- *un aspetto contabile*, che comporta una variazione delle disponibilità tra i diversi capitoli di bilancio (circa 6000) e quindi tra i diversi centri di responsabilità (oltre 100);
- *un aspetto giuridico*, finalizzato alla riduzione degli impegni finanziari mediante l'attuazione di disposizioni normative giuridicamente compatibili con i principi costituzionali.

Gli obiettivi sottesi alla *spending review*, oltre all'*equilibrio dei saldi di cassa*, sono i seguenti:

- superare l'approccio "*incrementale*" alle decisioni di allocazione della spesa, in base al quale si apportano incrementi marginali alla spesa storica attraverso il sistematico rifinanziamento delle politiche di spesa senza valutarne qualità efficienza ed efficacia in relazione agli obiettivi prefissati;
- superare la logica dei "*tagli lineari*"⁸⁹ alle dotazioni di bilancio, mediante un'allocazione delle risorse maggiormente corrispondente ai fabbisogni.

L'inefficacia di tali misure è stata più volte rilevato dalla Corte dei conti, che

si articola nei Programmi - "Oneri per il servizio del debito statale"(interessi passivi, relativi al pagamento della quota interessi sui titoli del debito pubblico, e sui mutui in generale) - "Rimborsi del debito statale" (rimborso di prestiti, relativi ai titoli del debito pubblico venuti a scadenza nell'anno e rimborso delle quote capitale dei mutui). I Programmi (174 –per il 2013) rappresentano "aggregati omogenei di attività svolte all'interno di ogni singolo Ministero, allo scopo di perseguire obiettivi ben definiti nell'ambito delle finalità istituzionali, riconosciute al Dicastero competente". I Programmi individuati sono specifici di ciascuna Amministrazione. In taluni limitati casi, sono condivisi tra più Amministrazioni. Per analizzare in serie storica il bilancio dello Stato: informazioni relative rispettivamente alla legge di bilancio (DB Formazione), al consuntivo (DB Consuntivo) e alla spesa trasferita dallo Stato alle altre amministrazioni pubbliche (DB Trasferimenti AAPP): <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Servizio-s/Studi-e-do/La-spesa-d/index.asp>.

⁸⁹ *Il controllo della spesa e la spending review*. Temi dell'attività Parlamentare - Parlamento Italiano XVI Legislatura.

ha evidenziato come, in assenza di interventi strutturali di rideterminazione della spesa, i tagli lineari si risolvono in un mero rinvio di quest'ultima negli anni successivi (sotto forma di atti di riconoscimento di debiti o di copertura ex post di obbligazioni già contratte, incidendo sul rispetto dei principi contabili ed in particolare su quello dell'annualità del bilancio)⁹⁰ e come un approccio innovativo e non convenzionale delle politiche di riequilibrio della finanza pubblica appare non più differibile soprattutto in ragione dell'esaurimento dei margini offerti dal ricorso ai tagli lineari della spesa e dei possibili guasti dagli stessi generati in termini di qualità di servizi⁹¹;

- accrescere l'attenzione alla *“qualità” della spesa e dei servizi pubblici*, avendo piena conoscenza non solo della natura economica della stessa ma anche della sue finalità, tenendo conto di un contesto sociale e demografico profondamente mutato⁹²;
- accrescere l'*efficienza produttiva e organizzativa* delle amministrazioni mediante strumenti per misurare non solo l'input (le risorse impiegate) ma anche l'output (le attività realizzate e i risultati).

Il perseguimento di questi obiettivi richiede tempi medio lunghi per due ordini di motivi:

- a) la rigidità della spesa pubblica italiana,⁹³ non rimodulabile per oltre il 50%;
- b) la scarsa cultura dei controlli, non in grado di orientare l'organizzazione verso l'ottimizzazione dell'impiego delle risorse e verso una ridefinizione dei

⁹⁰ Corte dei Conti, Relazione sul rendiconto generale dello Stato, appendice sul decreto Taglia-spese DL 194/2002.

⁹¹ Corte dei Conti, Rapporto 2013 sul coordinamento della finanza pubblica.

⁹² Corte dei Conti, Rapporto 2013 sul coordinamento della finanza pubblica.

⁹³ Si veda cap III, parag. 3.1.

confini dell'intervento pubblico.

5.2 L'evoluzione normativa sulla revisione della spesa pubblica

L'esigenza di contenimento della spesa delle pubbliche amministrazioni e di una contestuale riqualificazione della stessa ha indotto il legislatore del 2007 (legge n. 296 del 2006) ad avviare, nell'ambito di un complesso di iniziative in materia di monitoraggio della spesa e di riforma del bilancio, un programma straordinario di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali con l'obiettivo di:

- superare gradualmente un approccio incrementale alle decisioni di allocazione della spesa;
- limitare, a fini di riduzione della spesa, il ricorso a tagli lineari delle dotazioni di bilancio o a strumenti di blocco della spesa;
- stimolare all'interno delle amministrazioni, attività di misurazione dei risultati e verifica dell'efficienza dell'amministrazione.

Questo programma, previsto originariamente solo per il 2007 è stato successivamente reso permanente dalla legge finanziaria 2008 individuando nella Ragioneria generale dello Stato il soggetto istituzionale titolare della missione diretta ad un sistematico riesame dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali volto ad individuare le criticità, le opzioni di riallocazione delle risorse e le possibili strategie di miglioramento dei risultati ottenibili con le risorse disponibili⁹⁴.

Il processo di analisi e revisione della spesa è stato dapprima incorporato e reso

⁹⁴ Rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica – Corte conti SSRR Delibera n.14/Contr/12 del 31 maggio 2012.

permanente nel sistema delle decisioni di bilancio ad opera della nuova legge di contabilità e finanza pubblica - L. 196/2009 ⁹⁵ – (che ha previsto l'istituzionalizzazione del processo di analisi e valutazione della spesa) e successivamente rilanciato, anche in ragione delle persistenti esigenze di consolidamento dei conti pubblici, con misure specifiche e nuove modalità operative introdotte in larga parte attraverso provvedimenti d'urgenza:

- a) DL n. 78/2010 *«Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica»;*
- b) DL n. 98/2011 *«Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria»* (c.d. manovra di luglio);
- c) DL n. 138/2011 *«Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo»* (c.d. manovra di ferragosto);
- d) DL n. 201/2011 *«Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici»;*
- e) DLgs 6 settembre 2011, n. 149 *«Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42»;*
- f) L 12 novembre 2011, n. 183 *«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012)».*

Inoltre, con due appositi provvedimenti d'urgenza si è avviato un **nuovo ciclo di spending review**:

- a) decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52, recante *«Disposizioni urgenti per la*

⁹⁵ A seguito delle modifiche apportate dall'art. 3 della l. n. 39/2011, agli artt. 11, 17 e 40 della l. n. 196/2009, si accentuano le funzioni ed il ruolo della spending review.

razionalizzazione della spesa pubblica»;

- b) decreto-legge n. 95/2012, recante “*Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario*”.

Questi interventi normativi d'*urgenza*, come di seguito si evince dall'esame degli stessi, hanno in comune il perseguimento di una politica di contenimento della dinamica della spesa di funzionamento, limitata, però, a determinate categorie di spese ritenute dal legislatore prioritariamente comprimibili nel breve periodo.

5.2.1 Primo intervento normativo di riduzione sostanziale della spesa pubblica: DL n. 78/2010.

Il DL 78/10 è stato adottato ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni per il contenimento della spesa pubblica e per il contrasto all'evasione fiscale ai fini della stabilizzazione finanziaria, nonché per il rilancio della competitività economica.

Con detto provvedimento il legislatore come in passato (art. 7 del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384, recante «Misure urgenti in materia di previdenza, di sanità e di pubblico impiego, nonché disposizioni fiscali», convertito, con modificazioni, dalla legge 14 novembre 1992, n. 438), ha ritenuto realizzare, una economia di spesa e non un semplice rinvio della stessa, come si verificherebbe se i tagli fossero stati recuperabili.

L'art. 2 c.1 ha disposto, a decorrere dal 2011, una riduzione lineare del 10 per cento delle dotazioni finanziarie, iscritte a legislazione vigente nell'ambito delle

spese rimodulabili delle missioni di ciascun Ministero. Sono stati esclusi dai tagli il Fondo ordinario delle università; all'informatica; alla ricerca e al 5 per mille IRPEF.

Le disposizioni di maggior impatto sulla spesa riguardano le seguenti misure:

Blocco delle retribuzioni. I meccanismi di adeguamento retributivo non si applicano per gli anni 2011, 2012 e 2013 ancorché a titolo di acconto, e non danno comunque luogo a successivi recuperi. Per le categorie di personale di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, che fruiscono di un meccanismo di progressione automatica degli stipendi, gli anni 2011, 2012 e 2013 non sono utili ai fini della maturazione delle classi e degli scatti di stipendio previsti dai rispettivi ordinamenti. Per il personale di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2011, n. 165 e successive modificazioni le progressioni di carriera comunque denominate eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici⁹⁶. “Per il personale contrattualizzato le progressioni di carriera comunque denominate ed i passaggi tra le aree eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici” (art. 9, c. 21).

Blocco della contrattazione collettiva. Sospensione senza possibilità di recupero delle procedure negoziali per il triennio 2010-2012) reiterato negli ultimi anni (art. 16 comma 1,2,3 del d.l. 98/2011 fino al 31.12.2014) ivi compreso il 2015 (cfr. comma 453 della Legge di stabilità 2014). Le procedure contrattuali e negoziali per gli anni 2013-2014 possono avere luogo solo per la parte normativa (art. 9, c.17).

Blocco del trattamento accessorio. L'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio (misura prorogata anche per l'anno 2014)⁹⁷.

⁹⁶ La Corte costituzionale, con la sentenza n. 310 del 17 dicembre 2013 ha escluso la illegittimità costituzionale delle disposizioni recate dall'articolo 9, commi 2 e 21 del d. l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito in legge 30 luglio 2010, n. 122) comportanti il blocco totale delle retribuzioni dei docenti universitari per gli anni 2011, 2012 e 2013. Conforme alle conclusioni della sentenza n. 304 del 2013 relativa al personale diplomatico.

⁹⁷ La Corte costituzionale, con la sentenza n. 61 del 28 marzo 2014, n. 61 ha escluso la illegittimità costituzionale ritenendo che la disposizione ha natura di principio fondamentale in materia di «coordinamento della finanza pubblica», applicabile a tutte le amministrazioni pubbliche, poiché introduce un limite per un settore rilevante della spesa per il personale, costituito dalle voci del trattamento accessori.

Limiti di spesa per i contratti del personale temporaneo o con rapporto di lavoro flessibile, non oltre il 50% degli oneri sostenuti nel 2009. La disposizione è stata estesa agli enti locali dalla Legge di stabilità 2012 (art. 9 c. 28).

Dall'esame dei sopra citati interventi, come confermato dal confronto tra le risultanze del consuntivo 2013 e le stime contenute nel Def 2014, emerge un trend in diminuzione della spesa per redditi da lavoro dipendente⁹⁸. Segnando una inversione di tendenza rispetto al periodo ante 2010 in cui si è verificata una crescita in termini reali e nominali delle retribuzioni dei dipendenti pubblici con un incremento, in termini di valori nominali, di circa 40 punti percentuali rispetto a quello registrato nell'anno 2000⁹⁹.

Nell'ultimo triennio la riduzione complessiva ha raggiunto i 4,6 punti percentuali. Il rapporto fra spesa di personale e prodotto interno lordo è previsto attestarsi, nel 2015, su un valore inferiore al 10 per cento; un dato che collocherebbe l'Italia ben al di sotto della media dei Paesi appartenenti all'Unione Europea.

5.2.2 Riduzione lineare della spesa: DL 98/2011 e DL 138/2011

I decreti legge di manovra dell'estate 2011, adottati in un contesto di acuta crisi economico finanziaria e in ragione della conseguente necessità e urgenza di pervenire ad una correzione dei conti pubblici, hanno operato ulteriori incisive riduzioni orizzontali, contestualmente introducendo nuove norme speciali volte a dare un maggiore margine di flessibilità gestionale. Si osservi, in proposito, che - mentre le riduzioni disposte dai D.L. n. 112/2008 e D.L. n. 78/2010 sono

⁹⁸ Corte conti SS.RR. di controllo, deliberazione 11-14 maggio 2012, n. 13/CONTR/CL/12. *RELAZIONE SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO*.

⁹⁹ Documento Economico e Finanziario del Governo, 2013).

consistite in tagli lineari alla sola componente *rimodulabile* della spesa, vale dire a quella componente della spesa iscritta in bilancio riconducibile a specifiche autorizzazioni legislative (cd. fattore legislativo) o a spese discrezionali (cd. adeguamento al fabbisogno) – le misure disposte dai successivi DD.LL. n. 98/2011, n. 138/2011 e dal D.L. n. 95/2012, hanno determinato obiettivi di riduzione, che si sono concretizzati, in sede attuativa, in riduzioni sia alla componente *rimodulabile*, sia alla componente *non rimodulabile* della spesa iscritta in bilancio¹⁰⁰.

Il D.L. n. 98 del 2011, si colloca nel quadro degli interventi già programmati dal Documento di economia e di finanza (Def)¹⁰¹ dell'aprile 2011. Conferma gli obiettivi di finanza pubblica concordati a livello europeo e fissa l'obiettivo del pareggio annuale di bilancio nell'esercizio 2014.

Al fine di ridurre la spesa pubblica, ripropone la tecnica della riduzione lineare degli stanziamenti ed affida ad un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (divenuto, poi, il d.P.C.M. del 28 settembre 2011) il compito di indicare gli importi complessivi dei tagli in termini di saldo di bilancio.

Per quanto riguarda la tecnica della *riduzione lineare (indifferenziata)* della spesa, sempre ai sensi del citato D.L. n. 98/2011, al di fuori delle procedure stabilite dalla L. n. 196/2009, i singoli Ministeri sono stati chiamati, in sede di predisposizione del disegno di legge di stabilità, a proporre al Ministero

¹⁰⁰ I "tagli lineari" alle dotazioni di bilancio. Temi dell'attività parlamentare. Parlamento Italiano XVI Legislatura.

¹⁰¹ Il Def, presentato dal Governo alle Camere entro il 10 aprile di ogni anno, per le conseguenti deliberazioni parlamentari, è articolato in tre sezioni, ovvero, nel Programma di Stabilità dell'Italia (Italy's Stability Programme, contenente uno «specifico riferimento agli obiettivi da conseguire per accelerare la riduzione del debito pubblico»), nell'Analisi e tendenze della Finanza pubblica (con allegata la nota metodologica sui criteri di formulazione delle previsioni tendenziali) e nel Programma Nazionale di Riforma (National Reform Programme).

dell'economia e delle finanze, gli interventi correttivi necessari alla realizzazione degli obiettivi di contenimento della spesa. Questi interventi correttivi hanno riguardato misure atte alla riduzione sia delle spese rimodulabili che di quelle non rimodulabili.

Il decreto in argomento dispone, a decorrere dall'anno 2012, l'avvio di un ciclo di *spending review* mirato alla definizione dei *fabbisogni standard* dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali dello Stato. In questa prospettiva l'attività di analisi e revisione della spesa - affidate al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze¹⁰² - viene finalizzata a individuare, tra l'altro, le eventuali criticità nella produzione ed erogazione dei servizi pubblici, le possibili duplicazioni di strutture e le strategie di miglioramento dei risultati ottenibili con le risorse disponibili. Per le amministrazioni periferiche dello Stato si prevede, invece, la proposizione di specifiche metodologie per quantificarne i relativi fabbisogni, anche ai fini della allocazione delle risorse nell'ambito della loro complessiva dotazione.

Altrettanto, significativi sono gli articoli raccolti sotto il capitolo I, denominato “Riduzione dei costi della politica e degli apparati”, che danno attuazione alle previsioni già programmate nel documento di economia e finanza (Def) approvato nel mese di maggio 2011, che riguardano:

- il trattamento economico omnicomprensivo corrisposto ai titolari di cariche elettive¹⁰³;

¹⁰² Significative, in particolare, appaiono le attività di rilevazione, effettuate dai Nuclei di analisi e valutazione, avviate con riferimento all'analisi ed alla valutazione della spesa per consumi intermedi e della formazione di debiti pregressi.

¹⁰³ Le remunerazioni degli “eletti” dovranno essere parametrate, alla media degli stipendi, non di tutti i paesi

- le modalità e limitazioni all'uso delle auto blu¹⁰⁴;
- le modalità e limitazioni ai voli di Stato;
- la limitazione all'uso degli immobili pubblici alla cessazione dell'incarico;
- il taglio dei finanziamenti ai partiti politici;
- l'introduzione dell'election day.

Le misure di riduzione hanno riguardato il settore del pubblico impiego (con il consolidamento degli effetti finanziari disposti con il D.L. n. 78/2010), il settore sanitario (con la prosecuzione degli obiettivi definiti dal D.L. n. 68/11¹⁰⁵), ed il settore previdenziale. In quest'ultimo settore gli interventi hanno riguardato:

Il contributo di perequazione sui trattamenti piu' elevati. Il contributo trova applicazione dal 18 agosto 2011 fino al 31 dicembre 2014 e riguarda i trattamenti pensionistici piu' elevati corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie. Il contributo assume due misure percentuali. La prima (pari al 5%) trova applicazione sugli importi da 90.000 a 150.000 mila euro lordi annui; la seconda (il 10%) sulla parte eccedente i 150.000 euro.

Le decorrenze del pensionamento di anzianita'. Si tratta di 1 mese, per coloro che maturano i requisiti nel 2012; 2 mesi per coloro che maturano i requisiti nel 2013; 3 mesi per coloro che maturano i requisiti a decorrere dal 2014.

La rivalutazione dei trattamenti pensionistici. E' stabilito che per il biennio 2011-2013, la rivalutazione opera esclusivamente con riferimento ai trattamenti di importo superiori a cinque volte il trattamento minimo Inps. Per tali trattamenti la rivalutazione opera nella misura del 70% per la sola fascia di importo inferiore a tre volte il trattamento minimo.

dell'Unione, come inizialmente previsto nel decreto legge, ma alla media degli stipendi percepiti dalle stesse figure nei sei principali Stati dell'euro (i piu' ricchi). Sarà una commissione guidata dal Presidente dell'Istat a raccogliere i dati sugli emolumenti degli "stranieri", a elaborare le relative medie.

¹⁰⁴ In materia è stato emanato il D.P.C.M. 3 agosto 2011, pubblicato sulla G.U. n. 214 del 14 settembre 2011.

¹⁰⁵ Il d.lgs n. 68/2011 disciplina l'iter di determinazione del fabbisogno sanitario nazionale standard fino al 2012 (art. 3) e dal 2013 (art. 26). Quindi, fino al 2012 trovano conferma le attuali modalità di finanziamento della spesa sanitaria: il fabbisogno finanziario «corrisponde al livello di finanziamento del servizio sanitario nazionale al quale ordinariamente concorre lo Stato». Invece, dal 2013, la definizione del fabbisogno sanitario nazionale standard è rimessa ad un nuovo criterio di calcolo (i costi standard) «in coerenza con il quadro macroeconomico complessivo del Paese e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli obblighi assunti in sede europea».

L'adeguamento dei requisiti pensionistici all'incremento della speranza di vita rilevata dall'Istat. E' stato disposto l'anticipo del primo adeguamento al 18 gennaio 2013.

Il contenimento delle spese per auto di servizio. Dall'anno 2011, la spesa per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi, non può superare l'80% di quella sostenuta nell'anno 2009. Per il solo anno 2011, il predetto limite può essere superato esclusivamente per effetto di contratti pluriennali in essere al 31 maggio 2010. Il predetto limite non si applica alle autovetture utilizzate per i servizi istituzionali di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica (art. 6 c.14).

Gli obiettivi di contenimento della spesa sono stati ulteriormente rafforzati con il decreto legge 138/2011, al fine di una ulteriore correzione dei conti pubblici, a causa della revisione in senso peggiorativo delle previsioni sull'andamento dell'economia mondiale¹⁰⁶.

Il legislatore ha attribuito al Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con i Ministeri interessati, il compito di presentare al Parlamento, entro il 30 novembre 2011, un programma per la riorganizzazione della spesa pubblica recante, tra l'altro: le linee-guida per l'integrazione operativa delle agenzie fiscali; la razionalizzazione di tutte le strutture periferiche dell'amministrazione dello Stato e la loro tendenziale concentrazione in un ufficio unitario a livello provinciale il

¹⁰⁶ Corte dei conti, sezioni riunite in sede di controllo, 26-27 marzo 2012, n. 8/CONTR/RQ/12- LA COPERTURA DELLA MANOVRA FINANZIARIA 2012- la Corte sottolinea di aver manifestato perplessità, in sede di apposite audizione parlamentare, sia sulla scelta di formulare la manovra correttiva senza un aggiornamento del quadro macroeconomico previsionale, sia sul peso rilevante e crescente esercitato sulla manovra dalla crescita delle entrate (62 per cento per il 2012, 74 per cento per il 2013 e 89 per cento per il 2014), con il conseguente rischio di effetti recessivi. Inoltre, circa la pur condivisa previsione, nel testo del decreto, in virtù di emendamento parlamentare, di una norma intesa ad avviare la c.d. "spending review", in un processo di definizione di costi standard dei programmi di spesa e di razionalizzazioni affidate ad apposito programma governativo, si rileva che il tema è da anni oggetto di interventi normative e che già la precedente manovra (d.l. n. 98/2011) prevedeva l'avvio della medesima "spending review", allorché era già in vigore il d.lgs. n. 123/2011, concernente, tra l'altro, il potenziamento dell'analisi e della valutazione della spesa. Tutto ciò, ad avviso della Corte, può suscitare la sensazione di un modello legislativo "a strati", con accentuate difficoltà operative da parte delle amministrazioni chiamate a darne attuazione. In merito, infine, a norme derogatorie del decreto che estendono la flessibilità di bilancio, la Corte osserva che da esse emerge un quadro che accentua notevolmente i caratteri di discrezionalità del governo nella gestione del bilancio.

coordinamento delle attività delle forze dell'ordine; l'accorpamento degli enti della previdenza pubblica; la razionalizzazione dell'organizzazione giudiziaria civile, penale, amministrativa, militare e tributaria a rete; la riorganizzazione della rete consolare e diplomatica. Nell'ambito della risoluzione parlamentare approvativa del Documento di economia e finanza 2012 o della relativa Nota di aggiornamento, avrebbero dovuto essere indicati i disegni di legge collegati alla manovra finanziaria mediante i quali attuare le misure di riorganizzazione previste dal programma.

Tale programma di spending review non è stato presentato alle Camere, anche se va segnalato che alcune delle misure in esso contemplate - quali, ad esempio, l'accorpamento degli enti previdenziali - sono state in seguito realizzate nell'ambito del decreto legge n.201/11 (c.d. Salva Italia), mentre altri profili che avrebbero dovuto essere approfonditi nel programma medesimo - quali, ad esempio, l'individuazione di eventuali criticità nella produzione ed erogazione dei servizi pubblici - sono stati presi in esame ed analizzati nell'ambito di un Rapporto recante elementi per una revisione della spesa pubblica presentato nel maggio 2012 dal Ministro per i rapporti con il Parlamento.

Le disposizioni di maggior interesse hanno riguardato:

Gestioni associate per contenere i costi. L'art. 16 del D.L. n. 138/2011 (più volte modificata, in particolare dall'art. 19, comma 2, del D.L. n. 95/2012) stabilisce che i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti possono esercitare in forma associata tutte le funzioni e tutti i servizi pubblici loro spettanti sulla base della legislazione vigente mediante un'*unione di comuni* cui si applica una disciplina, prevista dal medesimo articolo, in parte derogatoria rispetto a quella dettata dall'art. 32 del Tuel. Tale opzione è espressamente qualificata come alternativa a quanto previsto dall'art. 14 del D.L. n. 78/2010, che ha imposto a tutti i comuni con meno di 5.000 abitanti (limite che scende a

3.000 per quelli appartenenti o appartenuti a comunità montane) di gestire in *forma associata* le funzioni identificate come fondamentali¹⁰⁷ dalla legge statale (art. 19, comma 1, del D.L. n. 95/2012). Prima delle modifiche introdotte dal D.L. n. 95/2012, invero, i comuni al di sotto dei 1.000 abitanti avevano l'obbligo di costituire le unioni cd speciali ai sensi del citato art. 16 del D.L. n. 138/2011, dentro le quali avrebbe dovuto confluire la totalità delle funzioni (non solo, quindi, quelle fondamentali) e i relativi servizi. Dopo la novella richiamata, invece, come si è detto, l'unione speciale, pur mantenendo le sue peculiarità, sia soggettive (e' disponibile solo per i predetti comuni) che oggettive (chi la utilizza deve mettere in gestione associata tutte le funzioni) e' divenuto un modello alternativo a quelli previsti dal D.L. n. 78/2010 (gli unici disponibili per i comuni fra 1.001 e 5.000 abitanti), ovvero l'unione disciplinata dall'art. 32 del Tuel e la convenzione disciplinata dall'art. 30 del Tuel¹⁰⁸.

Il medesimo decreto legge 138/2011, riproponendo, con talune varianti, quanto disposto dal precedente decreto legge 98/2011, ha previsto, inoltre, che la Ragioneria generale dello Stato dia inizio, a partire dall'anno 2012, d'intesa con i Ministeri interessati, a un ciclo di *spending review* mirata alla definizione dei "*costi standard*" dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali dello Stato, prevedendo al contempo, per gli anni 2012 e 2013, una serie di obiettivi di riduzione delle spese relative alle missioni di ciascun Ministero, nonché, per gli anni 2014, 2015 e 2016, di contenimento dell'aumento in termini nominali della spesa primaria del bilancio dello Stato, da realizzare nella misura delle risorse

¹⁰⁷ Sono funzioni fondamentali dei comuni (art. 14, c. 27, D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nel testo sostituito dall'art. 19, c. 1, lett. a): a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo; b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale; c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente; d) pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale e partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale; e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi; f) organizzazione e gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e riscossione dei relativi tributi; g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini; h) edilizia scolastica, per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici; i) polizia municipale e polizia amministrativa locale; l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale; l bis) i servizi in materia statistica.

¹⁰⁸ Sul punto Corte cost., 13 marzo 2014, n. 44 secondo cui "Lo Stato, per contenere la spesa pubblica, può legittimamente imporre ai piccoli comuni l'obbligo di gestire in forma associata le proprie funzioni e i relativi servizi. Conforme: sentenza n. 21/2014, che aveva affrontato la problematica più generale concernente la legittimità costituzionale di una disciplina statale come quella richiamata, che impone a determinati comuni, identificati in base a parametri demografici e territoriali, di associarsi per gestire le proprie funzioni".

finanziarie discendenti dall'attuazione del citato programma per la riorganizzazione della spesa pubblica e del ciclo di revisione della spesa mirato alla definizione dei costi *standard* delle amministrazioni centrali.

Un successivo provvedimento, il *decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149*, ha invece inteso introdurre un controllo parlamentare sul grado di convergenza della spesa statale ai fabbisogni *standard* dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, che deve essere annualmente rendicontato alle Camere dal Governo.

Gli effetti della manovra di riequilibrio dei conti pubblici realizzata con i sopra citati decreti legge (DL 98/11 e DL 138/11) sono stati recepiti nella legge 12 novembre 2011, n. 183 (Legge di stabilità 2012).

La legge di stabilità precisa le riduzioni di spesa che ciascun Ministero deve attuare nel triennio 2012-2014 e si occupa sia delle spese rimodulabili¹⁰⁹ (art. 3) e sia delle spese non rimodulabili¹¹⁰ (art.4).

Nel suo quadro complessivo, la legge di stabilità non presenta un indirizzo preciso nel senso della adozione delle decisioni di bilancio secondo la tecnica della *spending review* (revisione della spesa) nonostante la richiamata legge di riforma della contabilità, la legge n. 196 del 2009, preveda “attività di analisi e valutazione della spesa” e la successiva legge n. 39 del 2011 confermi, nel suo complesso, un processo di bilancio teso al conseguimento della stabilità e della sostenibilità finanziaria.

¹⁰⁹ Sono le spese che non rientrano nella categoria delle spese non rimodulabili.

¹¹⁰ Le spese non rimodulabili corrispondono agli oneri inderogabili. Si tratta delle cosiddette spese obbligatorie (relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni, interessi passivi, derivanti da obblighi comunitari ed internazionali, ammortamento di mutui).

Successivamente con *decreto legge n. 201 del 6 dicembre 2011 - il c.d. “salva Italia”* - allo scopo di ridurre i costi di alcune amministrazioni pubbliche, si è disposto la soppressione dell’Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua, Agenzia per la sicurezza nucleare, Agenzia nazionale di regolamentazione del settore postale, Inpdap e Enpals; si è ridotto il numero dei componenti delle Autorità Indipendenti; si è imposto un tetto ai compensi per manager pubblici, amministratori e dipendenti delle società controllate dalle pubbliche amministrazioni, introdotto con il d.P.C.M. del 23 marzo 2012 e fissato al livello del trattamento economico del primo presidente della Corte di cassazione (293.658,95 euro nel 2011); si è infine previsto che le amministrazioni pubbliche centrali inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, possono avvalersi di Consip spa, nella sua qualità di centrale di committenza, per le acquisizioni di beni e servizi al di sopra della soglia di rilievo comunitario. Successivamente, *l’8 febbraio 2012, una circolare diramata dal Presidente del Consiglio* ha richiesto a tutte le strutture che dipendono dal Ministero dell’Economia e delle Finanze e dalla Presidenza del Consiglio di far sottostare la propria azione amministrativa a criteri di economicità e efficienza. Nella circolare si richiede il rispetto puntuale dei limiti di spesa fissati dalle norme e di evitare tutte le spese non indispensabili o non ricollegabili in modo diretto ai fini pubblici assegnati alle singole strutture amministrative. In particolare, la circolare sollecita a non effettuare spese non indispensabili e non ricollegabili in modo diretto e immediato ai fini pubblici assegnati con le deleghe di funzioni: a tale scopo, si richiede di limitare al

massimo le spese di rappresentanza¹¹¹.

5.2.3 Nuovo ciclo di spending review: DL 52/12 e DL 95/12

Un nuovo filone di interventi in materia di *spending review*, che si caratterizza per il superamento della riduzione lineare¹¹² della spesa, si è registrato a seguito della presentazione, in data 30 aprile 2012, del *“Rapporto sulla spending review “elementi per una revisione della spesa pubblica”*, che ha affrontato il problema della spesa pubblica dal punto di vista delle singole attività, funzioni o organizzazioni nelle quali l’offerta di beni e servizi al cittadino si organizza. Il Rapporto presenta un’analisi del livello e della struttura della spesa pubblica italiana, evidenziando, in particolare, come l’attuale dimensione della spesa e della sua struttura costituisca oggi un “ostacolo ad uno scenario di ripresa ciclica dell’economia”.

Il rapporto pone l’accento su cinque anomalie di sistema:

1. La prima riguarda la struttura della spesa pubblica italiana. In Italia si spende meno della media dei Paesi OCSE per la fornitura di servizi pubblici e per il sostegno agli individui in difficoltà economica mentre le spese per gli interessi sul debito pubblico e per le pensioni superano la media europea;
2. La seconda è rappresentata dal costo della produzione dei servizi pubblici.

¹¹¹ Giornale di diritto amministrativo, 12/2012, *La lunga strada della spending review* di Gabriele Mazzantini, pag. 1163.

¹¹² La Corte dei Conti ha evidenziato come tali misure se non sono accompagnate da interventi strutturali di programmazione e riconsiderazione dei costi si risolvono in un mero rimbalzo della spesa negli anni successivi sotto forma di atti di riconoscimento di debiti o di copertura ex post di obbligazioni già contratte, incidendo sul rispetto dei principi contabili e in particolare su quello dell’annualità del bilancio, (cfr. CdC, Relazione sul rendiconto generale dello stato, appendice sul decreto Taglia-spesa d.l. 194/2002; cfr. anche il Rapporto 2013 sul coordinamento della finanza pubblica: “un approccio innovativo e non convenzionale nelle politiche di riequilibrio della finanza pubblica appare non più differibile soprattutto in ragione dell’esaurimento dei margini offerti dal ricorso ai tagli lineari della spesa e dei possibili guasti dagli stessi generati in termini di qualità dei servizi offerti).

L'aumento dei costi di produzione dei servizi pubblici (scuola, sanità, difesa, giustizia, sicurezza) non è stato accompagnato da un adeguato livello di qualità;

3. La terza è l'aumento delle spesa dovuto alle diffuse carenze nell'organizzazione del lavoro all'interno delle amministrazioni, nelle politiche retributive e nelle attività di acquisto dei beni necessari per la produzione;

4. La quarta riguarda l'evoluzione della spesa e la sua governance, dovuto in parte all'andamento demografico, in parte a decisioni che riguardano la sfera politica e la struttura degli interessi costituiti;

5. La quinta anomalia è nel rapporto centro-periferia, per cui gli enti locali esercitano le stesse funzioni, a prescindere dalle dimensioni e caratteristiche territoriali. Questo porta a una lievitazione dei costi negli enti con un numero inferiore di abitanti.

Secondo il rapporto, l'importo presumibile della spesa che può essere oggetto di revisione nel medio termine, la cd. "spesa aggredibile", viene quantificato in circa 295 miliardi di euro.

Pressochè contestualmente alla presentazione del Rapporto è stata adottata la *"Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 maggio 2012"*, che ha disciplinato l'attività di revisione della spesa delle Amministrazioni centrali da realizzare nell'arco del periodo 1° giugno – 31 dicembre 2012, al fine di conseguire un obiettivo di riduzione della spesa indicato in un importo pari a 4,2 miliardi per l'anno 2012.

La Direttiva ha indicato ai Dicasteri le linee da seguire per contenere le spese di gestione. Gli interventi enunciati riguardano:

- la riduzione della spesa per acquisto di beni e servizi;
- la revisione dei programmi di spesa;
- il ridimensionamento delle strutture dirigenziali esistenti;
- la riduzione, anche mediante accorpamento, degli enti strumentali e vigilati e delle società pubbliche;
- la ricognizione degli immobili pubblici in uso alle pubbliche amministrazioni al fine di possibili dismissioni;
- la riduzione della spesa per locazioni, l'eliminazione di spese di rappresentanza e per convegni.

Sulla base di questi indirizzi, ciascun Ministro è stato chiamato a proporre, entro il 31 maggio 2012, un progetto contenente sia gli interventi di revisione e di riduzione della spesa funzionali al raggiungimento dei risparmi previsti, sia le misure di razionalizzazione organizzativa volte a conseguire risparmi futuri, ai fini dell'assunzione da parte del Presidente del Consiglio delle conseguenti determinazioni.

Con due appositi provvedimenti d'urgenza si è provveduto ad avviare il **nuovo ciclo di *spending review***, caratterizzato dall'obiettivo di una riduzione selettiva (e non più lineare) della spesa:

- a) **D.L. 7 maggio 2012, n. 52**, recante “*Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica*”;
- b) **D.L. 6 luglio 2012, n. 95**, recante “*Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario*”.

Questi provvedimenti segnano l'inizio di un processo di rafforzamento degli interventi sulla spesa pubblica e dell'azione di efficientamento delle strutture amministrative che vanno intesi anche nel significato, più impegnativo e complesso, di ripensamento delle modalità di prestazione dei servizi pubblici in un contesto sociale e demografico profondamente mutato¹¹³. *La revisione della spesa tende ad abbandonare la visione riduttiva del taglio lineare, e si ripropone un obiettivo di più lungo periodo che investe la questione della misura complessiva dell'intervento pubblico nell'economia.* Nonostante questi presupposti, l'obiettivo risulta raggiunto soltanto marginalmente, come si evince di seguito.

Il primo provvedimento di revisione della spesa: decreto legge 7 maggio 2012, n. 52, convertito nella legge 6 luglio 2012, n. 94 è stato approvato dal consiglio dei Ministri dopo aver preso in esame il Rapporto sulla spending review, ed istituisce due nuovi organi:

- a) il *Comitato interministeriale per la revisione della spesa pubblica* (art. 1);
- b) il *Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi* (artt. 2, 3, 5 e 6).

Al Comitato interministeriale per la revisione della spesa pubblica, presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri, è stato attribuito il compito di svolgere attività di indirizzo e di coordinamento, in particolare, in materia di revisione dei programmi di spesa e dei trasferimenti a 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 nelle altre

¹¹³ Corte Conti, SS.RR, Rapporto 2013 sul coordinamento della finanza pubblica.

materie individuate dalla citata Direttiva del PCM del 3 maggio 2012. Nell'ambito di tale Comitato, è stato delegato alla *spending review* il Ministro per i rapporti con il Parlamento, cui è stato attribuito il coordinamento dell'azione del Governo in materia di programma di Governo e analisi e studio per il riordino della spesa pubblica.

Al Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa¹¹⁴ per acquisti di beni e servizi delle amministrazioni pubbliche, il cui ruolo è stato rafforzato dal DL 69/2013, è stato attribuito il compito di *definire per voci di costo il livello di spesa per acquisti di beni e servizi delle pubbliche amministrazioni, nonché di coordinarne l'attività di approvvigionamento e di assicurarne una riduzione*¹¹⁵. L'organo in questione sembra però sfuggire alla tipologia del Commissario straordinario di diritto pubblico, che svolge prevalentemente funzioni inquadrabili nello schema del controllo sostitutivo, poiché quest'ultimo agisce in via straordinaria rispetto all'esercizio delle funzioni dell'organo ordinario (basti pensare alla figura del Commissario ad acta). Nel caso di specie, invece, ci si trova piuttosto di fronte ad un organo cui sono attribuite funzioni di impulso, indirizzo, coordinamento, raccordo, monitoraggio e supervisione rispetto all'esercizio di altrui competenze, con particolare riferimento all'attività di approvvigionamento di beni e servizi delle pubbliche amministrazioni e di revisione della spesa, nonché di ottimizzazione dell'utilizzazione degli immobili di proprietà pubblica (art. 2, c. 1, del d.l. n.

¹¹⁴ Il ruolo di commissario alla *spending review* non è mai decollato, è sintomatico che lo stesso sito web sulla revisione della spesa pubblica, raggiungibile all'indirizzo "<http://revisionedellaspesa.gov.it/commissario.html>", risulta a tutt'oggi in versione *beta* (che in informatica indica una versione non definitiva), nonostante la revisione della spesa pubblica sia stata ormai istituzionalizzata nell'ordinamento giuridico.

¹¹⁵ Il commissario nel programma di lavoro di *spending review* riguardante i tre anni previsti dall'art-49-bis del DL n. 69/2013 rileva la necessità di istituzionalizzare il processo di *spending review*, affinché diventi parte integrante del processo di preparazione del bilancio dello Stato e delle altre amministrazioni.

52/2012)¹¹⁶. In virtù di un arco temporale definito e stabile, di un più ampio ambito di intervento, della disponibilità di risorse umane e di specifici poteri di ispezione, il Commissario potrà promuovere un riordino di carattere strutturale della spesa, superando il principio dei tagli lineari dettati da situazioni di emergenza, e di introdurre criteri permanenti di gestione della spesa basati su costi e fabbisogni standard. L'ampliamento del perimetro di competenza del Commissario, rispetto a quello previsto dal dl 52/2012, consentirà a quest'ultimo di intervenire in tutte le articolazioni delle amministrazioni pubbliche, centrali e periferiche, negli enti pubblici, nelle società controllate direttamente o indirettamente da amministrazioni pubbliche ad eccezione di quelle che emettono strumenti finanziari quotati¹¹⁷.

Il medesimo D.L. n. 52/2012 ha inoltre dettato norme sostanziali volte a rendere più stringente il ricorso per le pubbliche amministrazioni a procedure di acquisto centralizzato di beni e servizi, ai fini della riduzione della spesa per consumi intermedi. Il ruolo della centrale nazionale di acquisto risulta poi significativamente rafforzato anche nei riguardi degli enti del servizio sanitario prevedendosi che gli enti in questione, qualora non possano far riferimento alle centrali regionali di acquisto (perchè esse non sono state istituite o non trattano il bene), debbono necessariamente utilizzare le convenzioni Consip (7, c. 1 del d.l. n. 52/2012).

Ulteriori disposizioni di rilievo riguardano il contenimento della spesa per approvvigionamenti delle aziende sanitarie e quelle che mirano ad accrescere la

¹¹⁶ G. Rivoecchi, *Giorn. di dir. Amm.*, n.10, 2012.

¹¹⁷ Fonte: MEF.

trasparenza degli appalti pubblici.

Con il *secondo provvedimento decreto legge 6 luglio 2012, n. 95*, di revisione della spesa pubblica sono state adottate una serie di misure di contenimento e riorganizzazione della spesa pubblica volte a realizzare, per quanto concerne il comparto delle amministrazioni centrali, gli obiettivi indicati nella Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 maggio 2012, nonché, per ciò che attiene al generale settore della pubblica amministrazione, ad operare una riduzione della spesa per beni e servizi, anche sulla base delle risultanze dell'analisi svolta del Commissario straordinario per la *spending review*.

Il decreto ha quindi introdotto disposizioni puntuali per la riduzione della spesa per consumi intermedi e per il pubblico impiego, di razionalizzazione e valorizzazione del patrimonio pubblico e di riduzione dei costi per locazioni passive, nonché interventi in materia di riduzione e privatizzazione di società pubbliche strumentali, di soppressione di enti e di contenimento della spesa del comparto sanitario e farmaceutico. Il DL 95/12 dispone interventi in tema di:

Riduzioni degli uffici dirigenziali generali e non generali e dei rispettivi organici, in misura non inferiore al 20% per ciascuna tipologia, e del personale non dirigenziale, in misura non inferiore al 10% della spesa complessiva. Il procedimento per ridurre le piante organiche viene reso più semplice e veloce: i regolamenti di organizzazione dei ministeri sono adottati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (non più con decreto del Presidente della Repubblica), su proposta del ministro competente, di concerto con la funzione pubblica e il Ministero dell'economia e delle finanze.

Riduzione dei spesa per consumi intermedi. A decorrere dall'anno 2013, lo stanziamento per consumi intermedi dovrà essere contenuto nei limiti dello stanziamento dell'anno 2012, risultante alla data di entrata in vigore del citato decreto legge n. 95/2012, al netto della riduzione del 10 per cento da versare al bilancio dello Stato¹¹⁸.

¹¹⁸ Circ. Rgs n. 28 del 12 settembre 2012. Circ. Rgs n. 2 del 5 febbraio 2013.

Canoni di locazione passivi. Per gli anni 2012, 2013 e 2014, l'aggiornamento relativo alla variazione degli indici Istat non si applica ai canoni dovuti. (art. 3, c. 1). Per i contratti di locazione passiva in corso al 7 luglio 2012, anche in deroga ai termini contrattuali di preavviso, può essere esercitato il diritto di recesso. (art. 3, c. 3) Agli enti locali può essere concesso l'uso gratuito di immobili di proprietà dello Stato per le proprie finalità istituzionali (art. 10, lett. b, D.P.R. 13 settembre 2005, n. 296, nel testo sostituito dall'art. 3, c. 2, lett. a).

Buoni pasto. A decorrere dal 1° ottobre 2012, il valore dei buoni pasto attribuiti al personale non può superare il valore nominale di 7,00 euro e cessano di avere applicazione eventuali disposizioni normative e contrattuali più favorevoli. (art. 5, c. 7). I contratti stipulati alla data del 7 luglio 2012 sono adeguati, anche eventualmente prorogandone la durata e fermo restando l'importo contrattuale complessivo previsto. La disposizione costituisce principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica (art. 5, c. 6).

Il contenimento delle spese per auto di servizio. Dall'anno 2013, la spesa per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi, non può superare il 50% di quella sostenuta nell'anno 2011 (cioè il 40% del 2009). Per il solo anno 2012, il predetto limite può essere superato esclusivamente per effetto di contratti pluriennali in essere al 7 luglio 2012. Il predetto limite non si applica alle autovetture utilizzate per i servizi istituzionali di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e per i servizi sociali volti a garantire i livelli essenziali di assistenza.

Divieto di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti già appartenenti ai ruoli dell'ente e collocati in quiescenza che abbiano svolto, nell'ultimo anno di servizio, funzioni e attività corrispondenti a quelle oggetto dello stesso incarico di studio e di consulenza (art. 5, c. 9). La disposizione costituisce principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica.

E' stata attribuita al Commissario straordinario per la spending review il potere di proporre regolamenti per il riordino degli enti pubblici. In materia di riduzione della spesa degli enti pubblici non territoriali¹¹⁹ ulteriori prescrizioni finalizzate

¹¹⁹ Gli Enti locali, invece, sono tenuti a redigere un piano triennale di razionalizzazione della spesa ai sensi dell'art. 2, c. 594 della L. 244/07 – finanziaria 2008. Il fine del piano è quello di individuare misure finalizzate alla

alla razionalizzazione e contenimento della spesa riguardano:

- a) l'utilizzo di carte elettroniche istituzionali, per favorire ulteriore efficienza nei pagamenti e nei rimborsi a cittadini e utenti;
- b) nel caso di incorporazione di enti, la realizzazione di un unico sistema informatico per tutte le attività anche degli enti soppressi, in termini di infrastruttura hardware ed applicativi funzionali;
- c) la riduzione delle comunicazioni cartacee verso gli utenti legate all'espletamento dell'attività istituzionale, in ragione delle nuove modalità operative connesse allo sviluppo della telematizzazione della domanda e del progressivo aumento dell'erogazione di servizi online;
- d) la riduzione delle spese di telefonia mobile e fissa attraverso una razionalizzazione dei contratti in essere ed una diminuzione del numero degli apparati telefonici;
- e) la razionalizzazione nel settore pubblico allargato dei canali di collaborazione istituzionale, in modo tale che lo scambio dati avvenga esclusivamente a titolo gratuito e non oneroso;
- f) la razionalizzazione del patrimonio immobiliare strumentale mediante l'attivazione immediata di iniziative di ottimizzazione degli spazi da avviare sull'intero territorio nazionale che prevedano l'accorpamento del personale in forza nei vari uffici territoriali ubicati nel medesimo comune e la riduzione degli uffici stessi, in relazione ai criteri della domanda

razionalizzazione dell'utilizzo: 1. delle dotazioni strumentali, anche informatiche, che corredano le stazioni di lavoro nell'automazione d'ufficio; 2. delle autovetture di servizio, attraverso il ricorso, previa verifica di fattibilità, a mezzi alternativi di trasporto, anche cumulativo; 3. dei beni immobili ad uso abitativo o di servizio, con esclusione dei beni infrastrutturali.

potenziale, della prossimità all'utenza e delle innovate modalità operative connesse all'aumento dell'informatizzazione dei servizi;

- g) la progressiva dematerializzazione degli atti, riducendo la produzione e conservazione dei documenti cartacei al fine di generare risparmi connessi alla gestione della carta.

5.2.4 I recenti interventi normativi sulla revisione della spesa pubblica

Successivamente ai decreti del 2012, il legislatore è intervenuto con ulteriori provvedimenti che stabiliscono specifici limiti per determinate tipologie di spesa. Con la *legge di stabilità per il 2013* (L. 228/2012), sono disposte le seguenti limitazioni alla spesa:

Limitazioni al conferimento incarichi di consulenza in materia informatica. Le amministrazioni possono conferire incarichi di consulenza in materia informatica solo in casi eccezionali, adeguatamente motivati, in cui occorra provvedere alla soluzione di problemi specifici connessi al funzionamento dei sistemi informatici¹²⁰ (all'art. 1 c. 146).

Divieto di acquistare autovetture e stipulare contratti di locazione finanziaria aventi ad oggetto autovetture (all'art. 1 c. 143).

Limitazioni per l'acquisto di mobili ed arredi. Divieto di effettuare spese di ammontare superiore al 20 per cento della spesa sostenuta in media negli anni 2010 e 2011 per l'acquisto di mobili e arredi, salvo che l'acquisto sia funzionale alla riduzione delle spese connesse alla conduzione degli immobili¹²¹.

Acquisto, vendita, manutenzione e censimento di immobili pubblici. Per l'anno 2013, le amministrazioni pubbliche non possono acquistare immobili a titolo oneroso, nè

¹²⁰ La violazione della disposizione di cui al presente comma è valutabile ai fini della responsabilità amministrativa e disciplinare dei dirigenti.

¹²¹ La violazione della presente disposizione è valutabile ai fini della responsabilità amministrativa e disciplinare dei dirigenti.

stipulare contratti di locazione passiva salvo che si tratti di rinnovi di contratti, ovvero la locazione sia stipulata per acquisire, a condizioni più vantaggiose, la disponibilità di locali in sostituzione di immobili dismessi ovvero per continuare ad avere la disponibilità di immobili venduti (art.1 c. 138).

Con il *DL 31 agosto 2013, n. 101* si dispongono:

Limitazioni alla spesa annua per studi e incarichi di consulenza, inclusa quella relativa a studi e incarichi di consulenza conferiti a pubblici dipendenti, che non può essere superiore al 90 per cento del limite di spesa per l'anno 2013.

Limitazioni all'acquisto di autovetture. Nei casi in cui è ammesso l'acquisto di nuove autovetture, le amministrazioni pubbliche ricorrono a modelli a basso impatto ambientale a minor costo d'esercizio, salvo motivate e specifiche eccezioni (comma 4-bis).

La legge di stabilità 2014 (L. 147/2013) contiene un “Piano per la revisione della spesa pubblica più “aggressivo” ed efficace che consente di ridurre la spesa improduttiva e di liberare risorse per lo sviluppo”.

Prorogabilità dei rapporti a tempo determinato nelle regioni a statuto speciale. Dispone la possibilità di derogare i limiti alla proroga dei rapporti di lavoro a tempo determinato (50% del 2009) stipulati dalle regioni a statuto speciale, nonché dagli enti territoriali compresi nel territorio delle stesse, a valere sulle risorse finanziarie aggiuntive appositamente individuate dalle medesime regioni attraverso misure di revisione e razionalizzazione della spesa certificate dagli organi di controllo interno.

Inoltre, *il DL 24 aprile 2014 n. 66* incide soprattutto sulle modalità di acquisizione dei beni e servizi.

Autorizzazione alle pubbliche amministrazioni per la riduzione degli importi dei contratti. Autorizza le pubbliche amministrazioni a ridurre gli importi dei contratti in essere, nonché di quelli relativi a procedure di affidamento per cui sia già intervenuta l'aggiudicazione, anche provvisoria, aventi ad oggetto acquisto o fornitura di beni e servizi, nella misura del 5 per cento, per tutta la durata residua dei contratti medesimi. Le parti hanno facoltà di rinegoziare il contenuto dei contratti, in funzione della suddetta riduzione. È fatta salva la facoltà del prestatore dei beni e dei servizi di

recedere dal contratto. In caso di recesso, nelle more dell'espletamento delle procedure per nuovi affidamenti, possono, al fine di assicurare comunque la disponibilità di beni e servizi necessari alla loro attività, stipulare nuovi contratti accedendo a convenzioni-quadro di Consip S.p.A., a quelle di centrali di committenza regionale o tramite affidamento diretto nel rispetto della disciplina europea e nazionale sui contratti pubblici (art. 8, c. 8, lett. a).

Ricorso alla Consip. Le amministrazioni statali centrali e periferiche sono tenute per i beni e servizi individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri entro il 31 dicembre di ogni anno, di importo superiore alle soglie definite dallo stesso decreto, a ricorrere a Consip S.p.A. per lo svolgimento delle relative procedure di acquisizione. La disposizione pone, a regime, un obbligo di ricorso ad un soggetto aggregatore per lo svolgimento delle procedure di gara, quale stazione appaltante centralizzata, limitatamente a beni e servizi ricadenti nelle categorie individuate con apposito DPCM, al fine di acquisire economie di scala in virtù dell'aggregazione del fabbisogno di diverse amministrazioni (art. 9, c. 3).

Prezzi di riferimento forniti dalla AVCP. A partire dal 1° ottobre 2014, l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, fornisce alle amministrazioni pubbliche un'elaborazione dei prezzi di riferimento di cui si deve tenere conto per la programmazione della attività contrattuale. Essi costituiscono, in tutti i casi in cui non è presente una convenzione stipulata dalla Consip S.p.A., il prezzo massimo di aggiudicazione, anche per le procedure di gara aggiudicate all'offerta più vantaggiosa. Si segnala che i contratti stipulati in violazione di tale prezzo massimo sono nulli (art. 9, c. 7).

Limite al trattamento economico del personale pubblico e delle società partecipate. A decorrere dal 1° maggio 2014, il trattamento economico annuo, di chiunque riceva a carico delle finanze pubbliche, emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro subordinato, o autonomo, intercorrenti con le autorità amministrative indipendenti, con gli enti pubblici economici e con le pubbliche amministrazioni e le società quotate dalle stesse partecipate non può superare il limite massimo di euro 240.000 annui al lordo dei contributi previdenziali ed assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente (art. 13).

Limite di spesa per gli incarichi di consulenza, studio e ricerca e per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa. Il limite, che opera quando la spesa complessiva per gli stessi sia superiore ad alcuni parametri stabiliti dalla norma, non opera per le Università, gli istituti di formazione, gli enti di ricerca e gli enti del servizio

sanitario nazionale. Al fine di assicurare il rispetto dei limiti è stabilito che gli incarichi ed i contratti in corso possono essere rinegoziati (art. 14).

Spese autovetture. stabilisce che, a decorrere dal 1° maggio 2014, la spesa per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi non può essere superiore al 30 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2011. Si ricorda che, secondo il disposto recato dall'articolo 1, comma 4 del decreto legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, sono esclusi dall'applicazione di tale limite le autovetture utilizzate per le attività di protezione civile dalle amministrazioni, di cui all'articolo 6 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (art. 15, c. 1 e 2).

Riorganizzazione dei ministeri. Al fine di rendere più efficiente la loro presenza sul territorio, le amministrazioni centrali devono predisporre – entro giugno 2015 – un piano di razionalizzazione degli spazi utilizzati, anche attraverso la condivisione di immobili. Il piano punta a ridurre la spesa per locazioni e gli spazi utilizzati (art.16).

Dismissione di partecipazioni. Le pubbliche amministrazioni entro il 31 gennaio 2014 dovranno dismettere – mediante procedure ad evidenza pubblica – le partecipazioni anche di minoranza, possedute in società aventi per oggetto attività di produzione di beni o servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali.

Riduzione costi Società a totale partecipazione diretta o indiretta dello Stato, nonché le società da esso direttamente o indirettamente controllate i cui soci di minoranza siano pubbliche amministrazioni. Devono realizzare, una maggiore efficienza in termini di riduzione dei costi operativi non inferiore al 2,5 per cento nel 2014 ed al 4 per cento nel 2015, con riferimento ai costi risultanti dai bilanci di esercizio approvati per l'anno 2013. I risparmi derivanti da tali riduzioni dovranno essere distribuiti dalle società all'azionista pubblico (art.20).

Altre misure finalizzate alla riduzione della spesa pubblica stabiliscono il concorso degli organi costituzionali e di rilevanza costituzionale (art.17), degli enti territoriali (comuni, province e città metropolitane) (art. 19), del consiglio generale degli italiani all'estero (art. 19-bis), e delle aziende, istituzioni e società controllate dagli enti territoriali (art. 23). Con riferimento al fenomeno delle

partecipate locali, il Commissario della revisione della spesa ha proposto una strategia di riordino con l'obiettivo di ridurre il numero delle partecipate da 8000 a 1000 nel giro di un triennio, di favorirne l'aggregazione e lo sfruttamento delle economie di scala al fine di migliorare l'efficacia e l'efficienza con benefici per la finanza pubblica¹²².

Infine, il Decreto legge 24 giugno 2014 n. 90, avente ad oggetto “ Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari” ha introdotto limitazioni ai trattenimenti in servizio ed ha disposto la riforma degli onorari dell'Avvocatura generale dello stato e delle avvocature degli enti pubblici.

5.3 La compatibilità costituzionale delle disposizioni legislative di riduzione della spesa.

La Corte costituzionale ha esaminato la compatibilità costituzionale delle disposizioni che nello stabilire riduzioni di spesa incidono su diritti soggettivi acquisiti ovvero sull'autonomia degli Enti territoriali.

In merito al primo punto, la Corte ha esaminato la compatibilità costituzionale delle disposizioni che stabiliscono riduzioni di spesa (decurtazione di stipendi, di compensi per incarichi a tempo determinato, di pensioni o di corrispettivi di contratti in cui è parte una pubblica amministrazione), ponendo in evidenza l'esigenza di contemperare:

- a) il *legittimo affidamento dei cittadini* sulla certezza dei rapporti giuridici e sulla

¹²² PROGRAMMA DI RAZIONALIZZAZIONE DELLE PARTECIPATE LOCALI, Roma 7 agosto 2014. Sui “Vincoli alle spese delle società a partecipazione locale” si veda in Parlamento Italiano XVI Legislatura, TEMI DELL'ATTIVITA' PARLAMENTARE “Le società partecipate dagli enti Locali” e Corte Conti SSRR delibera n.14/sez. aut/2010 del 22 giugno 2010 “Indagine sul fenomeno delle partecipazioni in società ed altri organismi da parte di comuni e province (giugno 2010)”.

stabilità delle situazioni soggettive e di tutelare altri valori costituzionali coinvolti (principio di uguaglianza, quelli relativi al lavoro ed alla libertà di iniziativa economica);

- b) la *straordinarietà* delle esigenze di contenimento della spesa pubblica al fine di perseguire gli obiettivi di bilancio. Nelle molteplici disposizioni di riduzioni della spesa pubblica il fondamento dichiarato dal legislatore consiste nella “straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni per garantire la stabilizzazione della finanza pubblica”¹²³.

In merito al secondo, punto la Corte ha ritenuto che il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente imporre alle regioni e agli enti locali, per ragioni di coordinamento finanziario connesse a obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia degli enti territoriali¹²⁴.

5.3.1 Riduzione della spesa pubblica e diritti soggettivi

Numerosi interventi normativi aventi ad oggetto i tagli del costo del lavoro pubblico sono stati oggetto di interventi della Corte costituzionale.

Spunti di riflessione sono offerti dai principi affermati dagli ermellini a seguito dall'esame della disposizione che stabilisce per il personale c.d. non contrattualizzato tra cui i docenti universitari il **blocco per il triennio 2011-2013 dei meccanismi di adeguamento retributivo, degli automatismi stipendiali**

¹²³ Si veda ad esempio il terzo capoverso della premessa al DL 112/08.

¹²⁴ Corte cost., 13 marzo 2014, n. 44.

(classi e scatti) correlati all'anzianità di servizio, e di ogni effetto economico delle progressioni in carriera¹²⁵. La norma impugnata, supera il vaglio di costituzionalità per le seguenti motivazioni:

- 1) non appare violato il parametro della ragionevolezza, tenuto conto che i sacrifici imposti dalle misure censurate hanno carattere eccezionale, transeunte, non arbitrario, nonché temporalmente limitato e *corrispondono ad esigenze di contenimento della spesa pubblica*;
- 2) la protrazione nel tempo delle misure previste non contraddice la *sussistenza della necessità ed urgenza*, attese le esigenze di programmazione pluriennale delle politiche di bilancio;
- 3) le misure di contenimento sono coerenti con i parametri costituzionali posti a *salvaguardia dell'equilibrio dei bilanci da parte delle pubbliche amministrazioni*, anche in ragione del più ampio contesto economico europeo che esige una proiezione che vada oltre il ciclo di bilancio annuale (artt. 81, 97, primo comma, e 119 Cost.), mirando, in una prospettiva pluriennale della situazione di crisi economica, a realizzare un risparmio di spesa che opera riguardo a tutto il comparto del pubblico impiego, in una dimensione solidaristica. Non è senza significato che la direttiva 8 novembre 2011, n. 2011/85/UE (Direttiva del Consiglio relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri), evidenzia come «la maggior parte delle misure finanziarie hanno implicazioni sul bilancio che

¹²⁵ Corte cost, 10 dicembre 2013, n. 310 (questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, primo, secondo e terzo periodo, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122 - sollevate in relazione agli artt. 2, 3, 9, 33, 34, 36, 37, 42, 53, 77 e 97 Cost).

vanno oltre il ciclo di bilancio annuale» e che «Una prospettiva annuale non costituisce pertanto una base adeguata per politiche di bilancio solide» (20° Considerando), tenuto conto che, come prospettato anche dalla difesa dello Stato, vi è l'esigenza che misure strutturali di risparmio di spesa non prescindano dalle politiche economiche europee;

- 4) non violano l'art. 36 Cost., tenuto conto che al fine di verificare la legittimità delle norme in tema di trattamento economico dei dipendenti, occorra far riferimento, non già alle singole componenti di quel trattamento, ma alla retribuzione nel suo complesso;
- 5) non risultano irragionevoli per le ricadute delle norme impugnate sulla riforma introdotta dalla legge n. 240 del 2010 (sull'incentivazione della qualità e dell'efficienza del sistema universitario), in quanto il buon andamento dell'amministrazione universitaria, anche in riferimento all'art. 9 Cost., non è connesso al solo sistema di avanzamento in carriera dei docenti e ricercatori universitari, come delineato dagli artt. 6 ed 8 della legge n. 240 del 2010, e pertanto non risulta compromesso;¹²⁶
- 6) non ledono l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, in quanto *il legislatore può anche emanare disposizioni che modifichino in senso sfavorevole la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti, sempre che tali disposizioni «non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale*

¹²⁶ Corte cost, 10 dicembre 2013, n. 310.

elemento fondamentale dello Stato di diritto»;

In effetti, i rapporti di durata sono, di per sé, esposti alle modificazioni imposte dal mutamento delle condizioni che, nel loro momento genetico, avevano consentito di configurare un assetto di interessi economicamente equilibrato (tanto che, anche nei rapporti negoziali privati, è prevista dall'art. 1467 del codice civile la risoluzione del contratto per eccessiva onerosità sopravvenuta). Anche nei rapporti di durata che incidono sulla spesa pubblica appare, quindi, configurabile una situazione per cui le mutate condizioni di bilancio rendano non più sostenibile, in un quadro di finanza pubblica profondamente mutato rispetto al momento genetico dei diritti attribuiti al cittadino, il mantenimento di questi ultimi ed impongano, quindi, una riduzione del loro contenuto patrimoniale. La stessa Corte si è più volte soffermata sulla legittimità delle norme retroattive, in genere, e di quelle destinate ad incidere sui rapporti di durata, in specie; affermando, in sintesi, che non può ritenersi interdetto al legislatore di emanare disposizioni modificative in senso sfavorevole, anche se l'oggetto dei rapporti di durata sia costituito da diritti soggettivi "perfetti": ciò, peraltro, alla condizione che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irragionevole, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate su disposizioni di leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto¹²⁷.

Anche la Corte EDU non ha, peraltro, escluso la compatibilità con gli artt. 6 della Convenzione e 1 del Protocollo addizionale (che, si ripete, afferma il principio

¹²⁷ Corte Cost. n. 166 del 2012.

della protezione della proprietà, ma che è stato interpretato come esteso anche alla tutela dei crediti e delle aspettative legittime) di disposizioni legislative retroattive che modifichino in peius rapporti di durata a tutela di un preminente interesse generale, ma ha chiarito che l'incisione dei diritti, per essere giudicata conforme ai suddetti parametri, dev'essere giustificata dall'indefettibile sussistenza, oltre ch  di un motivo imperativo di interesse generale (*imp rieux motifs d'int ret général*), dal ragionevole vincolo di proporzionalit  tra il contenuto delle disposizioni "ablativo" e lo scopo perseguito¹²⁸.

La Corte ha rilevato che non sono estendibili ai docenti universitari i principi affermati nella pronuncia di cui alla sentenza n. 223 del 2012, riguardante il personale di magistratura. Con la citata sentenza la Corte ha dichiarato incostituzionale il **Blocco dell' "adeguamento automatico" degli stipendi dei magistrati**, in considerazione della specificit  di detto personale e per le seguenti motivazioni:

- 1) *eccede i limiti del raffreddamento delle dinamiche retributive, in danno di una sola categoria di pubblici dipendenti*, comportando una vera e propria irragionevole riduzione di quanto gi  riconosciuto sulla base delle norme che disciplinano l'adeguamento;
- 2) *viola l'art. 3 della costituzione*, per ingiustificata disparit  di trattamento fra la categoria dei magistrati e quella del pubblico impiego contrattualizzato, che, diversamente dal primo, vede limitata la possibilit  di contrattazione soltanto per un triennio;

¹²⁸ Rassegna Avvocatura dello stato – ANNO LXVI – N. 2 aprile-giugno 2014.

3) *viola i principi costituzionali posti a presidio dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura*, in quanto l'intervento normativo in questione comporta che i magistrati, in quanto esclusi dalla possibilità di interloquire in sede contrattuale, si possono giovare degli aumenti contrattuali soltanto con un triennio di ritardo, salva la previsione di acconti, arrecando esclusivamente ad essi un ulteriore pregiudizio, consistente non soltanto nella mancata progressione relativa al triennio precedente, ma anche conseguente all'impossibilità di giovare di quella che la contrattazione nel pubblico impiego potrebbe raggiungere oltre il triennio di blocco. In questo senso, l'intervento normativo censurato, oltre a superare i limiti costituzionali indicati dalla giurisprudenza della Corte, che collocava in ambito estremo una misura incidente su un solo anno, travalica l'effetto finanziario voluto, trasformando un meccanismo di garanzia in motivo di irragionevole discriminazione¹²⁹.

Riduzione dell'indennità giudiziaria negli anni 2011 (15%), 2012 (25%) e 2013 (32%) (art. 9, comma 22 DL 78/2010). Le censure di illegittimità costituzionale, con riferimento agli articoli 3 e 53 Cost, sono relative alla natura tributaria della misura in esame. Difatti il tributo che interessa incide su una particolare voce di reddito di lavoro, che è parte di un reddito lavorativo complessivo già sottoposto ad imposta in condizioni di parità con tutti gli altri percettori di reddito di lavoro; e introduce, quindi, senza alcuna giustificazione, un elemento di discriminazione soltanto ai danni della particolare categoria di

¹²⁹ Corte cost. sent. 223/2012.

dipendenti statali non contrattualizzati che beneficia dell'indennità giudiziaria; con la sua applicazione, infatti, viene colpita più gravemente, a parità di capacità contributiva per redditi di lavoro, esclusivamente detta categoria. Ove, poi, si potesse prescindere da tale pur decisiva considerazione, la previsione di siffatto tributo speciale comporterebbe comunque una ingiustificata disparità di trattamento con riguardo alle indennità percepite dagli altri dipendenti statali, non assoggettate, negli stessi periodi d'imposta, ad alcun prelievo tributario aggiuntivo.

Contributo di perequazione sui trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie¹³⁰. La disposizione sottoposta all'esame di legittimità costituzionale, si configura quale intervento di perequazione avente natura tributaria e presenta identità di ratio rispetto sia all'analogha disposizione già dichiarata illegittima (sent. n. 223/2012), sia al contributo di solidarietà (art. 2 del d.l. n. 138 del 2011) del 3 per cento sui redditi annui superiori a 300.000 euro, quest'ultimo assunto anche quale tertium comparationis, dato che, al fine di reperire risorse per la stabilizzazione finanziaria, il legislatore ha imposto ai soli titolari di trattamenti pensionistici, per la medesima finalità, l'ulteriore speciale prelievo tributario oggetto di censura, attraverso una ingiustificata limitazione della platea dei soggetti passivi, determinando un giudizio di irragionevolezza ed arbitrarietà del diverso trattamento riservato alla categoria colpita.

¹³⁰ I trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie, i cui importi complessivamente superino 90.000 euro lordi annui, sono assoggettati ad un contributo di perequazione pari al 5 per cento della parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, nonché pari al 10 per cento per la parte eccedente 150.000 euro e al 15 per cento per la parte eccedente 200.000 euro.

5.3.2 Riduzione della spesa pubblica ed autonomia degli enti territoriali

La Corte, alla luce dell'integrazione con l'ordinamento comunitario, attraverso le proprie pronunce ha chiarito che sono estensibili a tutte le Regioni, e dunque anche a quelle ad autonomia differenziata, i vincoli posti dalla legislazione statale riconducibili ai principi fondamentali di "coordinamento di finanza pubblica", in ragione dell'imprescindibile esigenza di assicurare l'unitarietà delle politiche complessive di spesa che lo Stato deve realizzare – sul versante sia interno che comunitario e internazionale – attraverso la partecipazione di tutte le Regioni all'azione di risanamento della finanza pubblica e al rispetto del cosiddetto "patto di stabilità"¹³¹.

La Corte osserva che le norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi *principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica* alla seguente duplice condizione:

- a) devono limitarsi a porre obiettivi di riequilibrio, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente¹³²;
- b) non devono prevedere in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi¹³³, in modo che rimanga uno spazio

¹³¹ Corte Cost. sent. nn. 169, 82/2007; 102/2008.

¹³² Corte cost. 14 novembre 2005, n. 417. Nel dichiarare incostituzionale le disposizioni di alcune norme del DL 168 del 12 luglio 2014, sul contenimento delle spese di funzionamento dei Comuni e delle Regioni ha affermato che "I vincoli di bilancio che il legislatore statale può legittimamente imporre agli enti autonomi vanno circoscritti alla "disciplina di principio" e vanno fondati su "ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali condizionati anche dagli obblighi comunitari". Pertanto detti vincoli "debbono avere ad oggetto o l'entità del disavanzo di parte corrente oppure –ma solo in via transitoria ed in vista di specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale –la crescita della spesa corrente degli enti autonomi e non invece limiti all'entità di una singola voce di spesa".

¹³³ Corte Cost., sent. 16 novembre 2009, n. 297 - Pres. Amirante - Red. Gallo. La Corte afferma che le disposizioni richiamate dal censurato c. 600 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008) stabiliscono che il

aperto per l'esercizio dell'autonomia regionale¹³⁴.

I vincoli imposti con tali norme possono «considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali quando stabiliscono un “limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa”(sentenza n. 182 del 2011, nonché sentenze n. 297 del 2009; n. 289 del 2008; n. 169 del 2007)»¹³⁵.

*Sulla base di questi presupposti, la Corte ha ritenuto legittimo il meccanismo sanzionatorio dei tagli ai trasferimenti prevista quale sanzione per il mancato adeguamento delle regioni alle disposizioni sul taglio ai costi della politica (art. 2 del D.L. 92/2012)*¹³⁶. Occorre, però, tenere presente la struttura di quest'ultima disposizione, che è ispirata alla logica premiale e sanzionatoria già delineata dal legislatore all'art. 2, comma 2, lettera z), della legge n. 42 del 2009, quale criterio direttivo generale nell'esercizio della delega al Governo in materia di federalismo fiscale. Il censurato art. 2, comma 1, infatti, pur contenendo alcune previsioni puntuali, le configura non come obblighi bensì come oneri. Esso non utilizza, dunque, la tecnica tradizionale d'imposizione di vincoli alla spesa ma un meccanismo indiretto che lascia alle Regioni la scelta se adeguarsi o meno, prevedendo, in caso negativo, la conseguenza sanzionatoria del taglio dei trasferimenti erariali. Il meccanismo così

contenimento della spesa pubblica deve essere perseguito dalle Regioni attraverso le specifiche misure indicate dai commi 588-602: come è evidente, dette disposizioni non si prestano in alcun modo, per il loro livello di estremo dettaglio, ad individuare, neppure in via di astrazione, un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica quale limite complessivo, anche se non generale, della spesa corrente. Esse sono idonee solo a incidere sulle indicate singole voci di spesa, in quanto introducono vincoli puntuali e specifiche modalità di contenimento della spesa, e di conseguenza, la disposizione censurata, nella parte in cui afferma che possono essere desunti «principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica» da norme che, per il loro contenuto, sono inidonee a esprimere tali principi, realizza un'inammissibile ingerenza nell'autonomia finanziaria regionale.

¹³⁴ Corte Cost. n. 182 del 2011.

¹³⁵ Corte Cost. n. 236 del 2013.

¹³⁶ Corte Cost. n. 23 del 13 febbraio 2014.

delineato realizza il duplice obiettivo di indurre a tagli qualitativamente determinati e di garantire il contenimento della spesa pubblica secondo la tradizionale logica quantitativa: in linea di principio, dunque, le norme censurate non esorbitano dai limiti propri della competenza statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica. «la stessa nozione di principio fondamentale non può essere cristallizzata in una formula valida in ogni circostanza, ma deve tenere conto del contesto, del momento congiunturale in relazione ai quali l'accertamento va compiuto e della peculiarità della materia» (sentenza n. 16 del 2010); di guisa che «la specificità delle prescrizioni, di per sé, neppure può escludere il carattere di principio di una norma, qualora essa risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di coessenzialità e di necessaria integrazione (sentenze n. 237 del 2009 e n. 430 del 2007)» (sentenza n. 16 del 2010); in quest'ottica, «possono essere ricondotti nell'ambito dei principi di coordinamento della finanza pubblica “norme puntuali adottate dal legislatore per realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario, che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali” (sentenza n. 237 del 2009 e già sentenza n. 417 del 2005)» (sentenza n. 52 del 2010). Pertanto, le prescrizioni dell'art. 2, comma 1, che costituiscono espressione di tale principio, nonché le conseguenze del mancato adeguamento, essendo legate al principio medesimo da un «evidente rapporto di coessenzialità e di necessaria integrazione» (sentenze n. 16 del 2010, n. 237 del 2009 e n. 430 del 2007), non possono considerarsi una irragionevole limitazione dell'autonomia finanziaria regionale¹³⁷.

¹³⁷ FORMEZ. La Spending review e il controllo della spesa negli EELL, G. Alessandro (magistrato Corte dei

Inoltre, la Corte in merito al ridimensionamento delle partecipazioni in società che svolgono attività strumentali per le pubbliche amministrazioni, con volumi di fatturato superiori al 90% (nel 2011) previsto dall'art. 4 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, ha dichiarato costituzionalmente illegittima la citata disposizione in quanto incide sia sulla materia dell'organizzazione e funzionamento della Regione (art. 117 c. 4 Cost) e sia sulla competenza regionale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Nel caso in argomento, il legislatore delinea una disciplina puntuale e dettagliata che vincola totalmente le amministrazioni regionali, senza lasciare ad esse alcun margine di adeguamento e poiché la disciplina impugnata obbedisce anche alla finalità del contenimento della spesa pubblica, la Corte¹³⁸ ha rilevato che le singole disposizioni non sono riconducibili a principi di coordinamento della finanza pubblica in quanto non ricorre la duplice condizione che deve caratterizzare l'imposizione di limiti alla spesa di enti pubblici regionali, ossia: a) di porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; b) di non prevedere in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi.

In merito alle misure di vario contenuto volte al contenimento della spesa pubblica, quali la riduzione di indennità, compensi, gettoni, retribuzioni o altre utilità corrisposti ai componenti di organi collegiali e ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo, riduzione del numero dei componenti di organi collegiali, riduzione della spesa annua per studi ed incarichi di consulenza, riduzione di spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, divieto di

Conti).

¹³⁸ Corte costituzionale 229 del 16 luglio 2013.

sponsorizzazioni, riduzione di spese per missioni, riduzione di spese per formazione non è fondata la questione di legittimità costituzionale della norma. Essa non opera in via diretta, ma solo come disposizione di principio e, pertanto, gli enti locali possono calcolare l'ammontare complessivo dei risparmi da conseguire e modulare in modo discrezionale, tenendo fermo il limite di spesa complessivo assumibile, le percentuali di riduzione delle singole voci¹³⁹.

¹³⁹ Corte Cost., 23 maggio 2012, n. 139.

CONCLUSIONI

La manovre finanziarie, susseguite nel corso degli anni nel nostro Paese, sono state sistematicamente varate assumendo come punto di partenza il valore della spesa pubblica (e non le risorse disponibili), ricorrendo per il finanziamento della stessa all'aumento della tassazione ed all'indebitamento. I risultati, in assenza di vincoli, sono stati i seguenti:

- *un incremento della pressione fiscale* (che risulta tra le piu' elevate d'Europa), con conseguente depressione degli investimenti privati;
- *un incremento dell'indebitamento*, con conseguenti rilevanti costi per il pagamento degli interessi.

Questa situazione, ha generato una spirale tra: *deficit di bilancio, debito pubblico, interessi, deficit*, causando la destabilizzazione del ciclo di gestione del bilancio, così come si evince, tra l'altro, da una comparazione tra la politica di bilancio del Paese e quella tedesca. In Germania, infatti, è stato avviato un piano di importanti riforme, basate sulla riduzione del valore della spesa pubblica in un periodo di forte espansione dell'economia globale, che ha consentito di ridurre considerevolmente il rapporto tra spesa pubblica e Pil, e di conseguenza giungere alla crisi nel 2008 con una gestione anticiclica della spesa, senza che ciò travolgesse gli equilibri di bilancio.

Anche in Italia negli ultimi anni proliferano interventi rivolti ad un maggior controllo ed alla revisione della spesa pubblica, ma sono sempre piu' interventi calati dall'alto e dagli stringenti vincoli europei, che in un sistema economico oramai ingessato, hanno piegato il bilancio dello Stato esclusivamente al

raggiungimento degli obiettivi finanziari, facendone venir meno la funzione di strumento di indirizzo dell'economia.

A questi interventi legislativi viene riconosciuta (così come si evince dall'esame delle pronunce del giudice di legittimità) una valenza rafforzata per mezzo:

- 1) della costituzionalizzazione dei principi del pareggio del bilancio (art 81 cost) e delle regole sulla spesa (art. 97, c.1), che hanno recepito i trattati europei sulla finanza pubblica;
- 2) dei continui rinvii, nella tecnica legislativa, ai principi costituzionali:
 - *di salvaguardia degli equilibri di bilancio*, ritenuto prevalente rispetto alla stabilità dei rapporti giudici preesistenti;
 - *di coordinamento della finanza pubblica*, ritenuto prevalente rispetto all'autonomia degli enti territoriali.

Nonostante ciò, i risultati sotto l'aspetto finanziario non sono, fino a questo momento, quelli attesi, soprattutto per una scarsa capacità di differenziare la spesa pubblica sotto il profilo funzionale. Infatti, il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica ha orientato gli interventi legislativi verso una mera riduzione dell'*aggregato spesa pubblica*, sottovalutando la distinzione tra spesa produttiva e spesa improduttiva, e senza valorizzare la spesa d'investimento. Questa affermazione trova conferma:

- nelle richiamate disposizioni normative che hanno autorizzato la riduzione della spesa in conto capitale per compensare l'aumento della spesa corrente;

- nei meccanismi di controllo della spesa pubblica: molto formali sotto l'aspetto giuridico, ma ancora poco determinanti sotto l'aspetto gestionale;
- nei sistemi di programmazione e monitoraggio, in merito ai quali il *patto di stabilità (interno)*, si rileva, così come congeniato, uno strumento di compressione della spesa per investimenti.

In conclusione, la politica di riduzione della spesa pubblica da “*mezzo*” per indirizzare la politica di bilancio dello Stato, diventa il “*fine*” delle manovre finanziarie. Questo fine, a causa della rigidità del bilancio, è determinante per il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica a tal punto che gli interventi normativi: sotto l'aspetto economico-finanziario sottovalutano la differenziazione funzionale della spesa pubblica, mentre sotto l'aspetto giuridico comprimono altri diritti soggettivi e l'autonomia degli enti territoriali.

INDICE DELLE TABELLE

1	Crescita della spesa pubblica – dalla fine dell’800 al 1996 - (<i>totale spesa in % PIL</i>)	27
2	Crescita della spesa pubblica – dal 1996 al 2013 - (<i>totale della spesa in % PIL</i>)	28
3	Spese correnti (<i>in % PIL</i>)	32
4	Spese in c/capitale (<i>in % PIL</i>)	32
5	Saldo corrente di bilancio	33
6	Saldo in conto capitale di bilancio	34
7	Spesa per interessi (<i>in % PIL</i>)	43
8	Spesa per interessi (<i>variazione percentuale</i>)	44
9	Struttura della spesa al netto degli interessi	47
10	Composizione percentuale della spesa per consumi collettivi suddivisa per funzione – dal 1980 al 2009	48
11	Principali aggregati di finanza pubblica anni 2010 - 2013 (<i>dati in milioni di euro e valori percentuali</i>)	52
12	Indebitamento netto o accreditamento (<i>in % sul PIL</i>)	53
13	Indebitamento netto o accreditamento netto primario (<i>in % sul PIL</i>)	55
14	Indebitamento netto ed indebitamento netto primario (<i>dati in milioni di euro</i>)	56
15	Indebitamento netto, stock di debito pubblico al 31 dicembre e spese delle amministrazioni pubbliche. Anni 2010 - 2013 (<i>dati in milioni di euro</i>)	57
16	Andamento programmatico del rapporto debito/PIL delle PA Confronto tra Nota di Aggiornamento e DEF 2014 (<i>in % PIL</i>)	58
17	Quadro programmatico di finanza pubblica 2014/2018 (DEF e Nota di aggiornamento DEF)	68

Dott. Gianluca Forgione



Nato ad Avellino il 22/05/1972. Laureatosi in Economia nel 1999, discutendo una tesi in ragioneria ("La revisione del magazzino -aspetti civilistici e fiscali-") ha frequentato un master tributario nel 2001/2002 ed un corso di perfezionamento post lauream in Amministrazione locale 2002/03 (discutendo una tesi su: "Il sistema impositivo degli Enti Locali alla luce delle modifiche al titolo V della Costituzione"). Laureando in giurisprudenza. Dal 1996 al 2002 è stato ispettore della Guardia di Finanza addetto al Gruppo Verifiche Speciali, presso il Nucleo Regionale di Polizia Tributaria. Nel corso del 2002 è diventato ragioniere capo e dirigente dell'area economico-finanziaria e tributi del Comune di Forino (AV). Ha collaborato con vari studi commercialisti ed ha pubblicato lavori sulle riviste "Prime note", "Il Fisco" e la "Rivista della Scuola superiore dell'economia e delle finanze".
