

Close Up



Il governo della spesa pubblica: valorizzazione dei modelli, analisi delle cornici istituzionali e confronto fra casi

Erika Munno ed Elisa Pintus***

* *Esperta di politiche pubbliche*

** *Università della Valle d'Aosta*

Abstract

Il governo della spesa è un processo dalle molteplici implicazioni, che impegna gli stati in uno dei momenti più delicati, cioè quello dell'impegno e della gestione delle risorse. Nel contributo si offre una panoramica di carattere generale sui modelli di governo della spesa, analizzando dapprima le caratteristiche più condivise di questo tipo di approccio alla gestione delle risorse pubbliche e soffermandosi, successivamente, su azioni concrete intraprese dai paesi che hanno adottato questo approccio attento, di norma, sia alla composizione della spesa che ai processi decisionali che portano alla ridefinizione della composizione stessa. In particolare, sono state prese in esame le politiche di contenimento e gestione della spesa messe in campo dall'Unione Europea (Ue) e dall'Italia, soprattutto sotto la spinta della riforma della governance economica dell'Ue; infine è stata realizzata una comparazione di un set di variabili critiche, considerate elemento confrontabile, sottese alle politiche di spending review di alcuni Paesi con attenzione peculiare all'Italia, alla Gran Bretagna, al Canada e agli Stati Uniti.

Keywords: governo della spesa; spending review; semestre europeo; legge di bilancio; spesa sostenibile

Introduzione

Il governo della spesa pubblica è tema centrale per gli stati, poiché dalle tecniche utilizzate per costruire i meccanismi di spesa e, quindi, di valorizzazione delle risorse economiche discende la capacità degli stessi di rispondere ai bisogni dei cittadini e, dunque, la tenuta sociale complessiva. Qualsiasi azienda, per definirsi tale, deve costruire meccanismi per gestire le risorse in modo efficiente ed efficace. Negli ultimi anni – almeno dagli anni '90 e con maggiore impulso a seguito della crisi economica del 2008 – molteplici stati hanno messo in campo un composito sistema di misure differenti via via sempre più articolate e complesse, sottoscrivendo impegni e rideterminando le procedure di spesa, per rendere il sistema pubblico maggiormente coerente ai bisogni della società al fine di realizzare, da un lato, il contenimento della spesa, dall'altro, l'ottimizzazione delle risorse. Di seguito, una disamina di alcuni degli approcci alla spesa possibili.

1. I modelli dell'approccio di tipo “governo della spesa”

L'uso di strumenti e sistemi di controllo e gestione della spesa pubblica è sempre più diffuso nei paesi Oecd¹ - Organisation for Economic Co-operation and

1. Secondo i dati Oecd, nel 2016, 23 paesi, fra quelli della rete osservata dall'organizzazione, hanno utilizzato lo strumento della revisione della spesa, rispetto ai 16 del 2011.

Development -, complice una crisi economico-finanziaria che permane a dispetto dei molteplici tentativi di porvi rimedio e complici anche le grandi trasformazioni economiche e sociali che impongono agli stati di saper reinterpretare il proprio ruolo e di rideterminare meccanismi allocativi delle risorse sempre più efficace ed efficiente (Oecd, 2017). Le modalità di determinazione dei cambiamenti sociali, economici e politici sempre più complessi, infatti, trasformano le esigenze della società e con l'aumentare della domanda di servizi di qualità, si pone il tema del ripensamento della gestione delle risorse. Il governo della spesa assume, dunque, due finalità insopprimibili: maggior controllo del livello di spesa, obiettivo connesso al problema del debito pubblico; migliore definizione delle priorità di spesa, in virtù dell'allocazione delle risorse verso obiettivi di policy sostenibili e che determinino un'offerta di servizi di crescente qualità per il cittadino. Il paradigma della sostenibilità delle scelte pubbliche si coniuga con quello della responsabilità sociale considerando la Rs come la capacità di intercettare, anticipare e soddisfare i bisogni della collettività, (Albareda, L., Lozano, J., Ysa, T., 2007; Moon, J. & Knudsen, J.K., 2018) in modo innovativo, ridefinendo i processi produttivi interni alle istituzioni pubbliche e i processi di interazione con altre istituzioni e con i portatori d'interesse (Pintus, 2015) al fine di costruire il servizio pubblico con una tensione alla sostenibilità delle scelte adottate protratta nel tempo. In virtù dell'approccio di tipo sostenibile, le istituzioni pubbliche creano sinergie partecipative con i cittadini e con le imprese, promuovono i valori fondanti la società, garantiscono uno sviluppo economico sostenibile anche per le generazioni future.

La sfida della revisione della spesa non è stata approcciata con modelli analoghi nei differenti paesi, sebbene esistano alcuni caratteri condivisi che consentono di intercettare specifiche variabili confrontabili. In particolare, secondo l'Oecd, i modelli di spending review, a partire dagli anni novanta², si possono differenziare per la loro periodicità. Si può parlare, a questo proposito, di due macro-modelli: le revisioni annuali mirate – targeted annual review – e le revisioni cicliche di tipo globale – cyclical comprehensive review.

Il primo dei due modelli viene utilizzato per costruire soluzioni atte a fronteggiare situazioni contingenti e, dunque, si basa su tagli selettivi della spesa, realizzati su ambiti circoscritti, di norma, a determinati settori di beni e servizi specificamente individuati. Sovente questo tipo di modello è stato utilizzato quando la spesa per l'acquisto di determinati beni e servizi

2. Prima degli anni novanta i modelli di spending review erano determinati in virtù del lavoro di commissioni ad hoc determinate e decisamente separati, nelle loro attività, dai processi di budget. Di seguito, invece, si è sostanziata, in buona parte dei paesi, la contemporanea azione di revisione della spesa e di predisposizione del bilancio.

appariva non giustificata in termini comparativi³. Il secondo modello, si caratterizza per un approccio decisamente più ampio, che si potrebbe definire di tipo olistico, e che determina l'attuazione di revisioni organiche e perlopiù complete di ogni voce di spesa, non solo di singoli aspetti. In questo caso, la sua durata può variare dall'arco temporale minimo di un anno sino ad un quinquennio. Il *cyclical comprehensive review* – tipico di alcuni paesi come la Gran Bretagna – porta inevitabilmente ad un'istituzionalizzazione del governo della spesa, e richiede l'utilizzo di risorse specificamente dedicate, di progettualità definite e di un modello organizzativo che consenta di coordinare tutto l'insieme di attori coinvolti, poiché si tratta di processi e azioni che hanno un loro valore specifico all'interno della vita delle amministrazioni.

Per tale ragione, un altro parametro che consente di creare modelli uniformi di analisi, potrebbe essere quello che attiene all'analisi delle modalità con cui si disegna – istituzionalmente – il ciclo di *spending review*. Più specificamente, alle modalità con cui vengono ripartiti ruoli e funzioni, oltreché responsabilità, nel processo di revisione della spesa. Dall'osservazione delle esperienze che si sono susseguite, è emerso che il modello più utilizzato è quello di tipo centralizzato che prevede che sia l'autorità centrale di bilancio il centro direttivo e di impulso dell'azione di tipo *spending review*. Difatti, in tal modo accade nei seguenti Paesi: Regno Unito, Canada, Belgio, Francia, Finlandia, Irlanda, Lettonia, Messico, Nuova Zelanda, Svizzera. Altri Paesi, invece, seppure in numero minore, hanno optato per un processo guidato da presidenza o ufficio del primo ministro, fra questi l'Italia e il Lussemburgo. Infine, altri ancora hanno scelto un modello che si può definire misto con responsabilità ripartite tra vari soggetti istituzionali (Oecd, 2017). Indubbiamente, la collocazione istituzionale diventa uno snodo di scelta pubblica dirimente. Tanto più l'unità istituzionale e organizzativa per il governo della spesa, anche a prescindere dal disegno istituzionale, è “dipendente” dalle decisioni degli attori politici⁴ tanto più essa sarà sottoposta ai ritmi politico-istituzionali che non sempre, è noto, vanno di pari passo con quelli della gestione (Borgonovi, Fattore & Funari, 2018); viceversa, tanto più l'unità organizzativa sarà svincolata dalle decisioni politiche e tanto più sarà in grado di analizzare la spesa e proporre interventi migliorativi in modo autonomo e legittimato. Per quanto concerne i modelli, vi sono molteplici nuances tipizzanti per

-
3. Da esigenza di questo tipo, ad esempio nasce negli anni novanta in Italia la consapevolezza del bisogno di modificare le modalità di acquisto di beni e servizi centralizzando a livello di governo centrale, ma anche introducendo a livello decentrato, assetti istituzionali e modelli economici simili. Questo ha portato a determinare in modo via via sempre più totalizzante meccanismi di analisi dei fabbisogni, di verifica dei prezzi unitari per categorie merceologiche, di enforcement sul mercato dell'offerta dei beni sotto il profilo della qualità e, soprattutto, di confronto trasparente sulle relazioni Pa – mercato dell'offerta di beni e servizi.
 4. Ossia è frutto di scelte, spesso una tantum, dei vertici politici di un paese dettate da pressioni sociali, ricerca del consenso, crisi economiche.

interpretare il processo di revisione della spesa. La prima modellizzazione pone in contrapposizione selective versus comprehensive spending review a seconda che nel processo di revisione vi sia una specifica attenzione ad alcuni selezionati e predefiniti ambiti di razionalizzazione, tipicamente quelli critici in un dato tempo, oppure la revisione investa, almeno in termini di desiderata, il complesso della spesa (Robinson, 2018). Oppure si può definire l'approccio come tactical spending review o strategic spending review (Vandierendonck, 2014).

L'approccio tattico è volto ad aumentare il valore offerto per ogni euro pubblico speso nell'ottimizzare l'azione di revisione frutto del mix tra finanziamento pubblico e impatto che esso determina. Specificando si segnala che:

“For the policies ‘passing’ the strategic test, it is about adjusting the total level of resources dedicated to a policy and/or their reallocation at a disaggregated level, either in terms of functions (eg, back-office vs. front-office, operating vs. welfare expenditure etc.) or of target (eg, one segment of social recipients)”

L'approccio strategico concerne la determinazione delle priorità politiche e delle responsabilità ad esse inerenti. I criteri per ridefinire le priorità riguardano l'abbandono di interventi pubblici diventati: obsoleti; ridonanti o limitati, perché assicurano un impatto marginale in confronto con altri interventi finanziati da altri attori istituzionali; inefficienti o inefficaci, perché le relazioni causa-effetto fra utilizzazione delle risorse e risultati non possono essere valutate o non è agevole comprendere il grado di soddisfacimento dei bisogni dei cittadini; incoerente o, financo, in contrasto con altre scelte d'intervento pubblico.

I differenti approcci enucleati, e comparati nella Tav. 1 elaborata, consentono di sottolineare che essi dovrebbero interiorizzare la visione degli stati su come revisionare la spesa pubblica e che sono una manifesta esplicitazione di una varietà che indica quanto il tema si stia via via imponendo fra studiosi ed esperti. In tal senso, l'approccio di tipo sviluppo sostenibile, ultimo declinato nella tabella è, all'attuale stato delle cose, una dichiarazione d'intenti piuttosto che una selezione di tecniche e strumenti per gestire la spesa pubblica. Esso implica un governo complessivo del processo di revisione dal momento dell'analisi delle scelte di politica pubblica per la spesa al momento in cui si valuta l'impatto, in termini di outcome, delle scelte effettuate e del valore economico e sociale apportato in virtù di esse.

Tav. 1 Modelli di spending review
(Fonte: elaborazione delle autrici)

Modello	Tratto distintivo	Caratteristiche di processo
Targeted annual review vs cyclical comprehensive review	Durata	Si basa sulla scelta di massimizzare lo sforzo di razionalizzazione nel breve periodo (targeted) o, viceversa, su una attenzione complessiva (cyclical comprehensive) al processo di revisione, richiedente un arco temporale più ampio.
Selective vs comprehensive review	Oggetto	Si basa sulla accurata scelta di alcune categorie di bene e servizi specificatamente selezionati (selective) o, viceversa, su revisioni organiche (comprehensive) di una molto più ampia gamma di settori aggredibili.
Tactical spending review vs strategic spending review	Approccio	Si caratterizza per la stretta connessione tra scelta della razionalizzazione della spesa voluta e impatto ottenuto (tactical) o, viceversa, pone l'accento non sulla singola voce da tagliare ma sulla modalità di gestione di quella risorsa e sulle responsabilità connesse a tale strategia di più ampio respiro (strategic).
Sustainable spending review	Valori sottesi	Si caratterizza per l'introduzione della scelta di politica pubblica di governo della spesa – non della revisione – attraverso strumenti manageriali che consentono di determinare ex ante un ciclo di vita della gestione delle risorse e di valutarne, ex post, l'impatto sull'economicità del servizio pubblico finale e sulla qualità di vita dei cittadini nel medio-lungo periodo.

Dipiù, gestire la spesa pubblica esprime l'impiego di risorse economiche che appartengono alla società nel suo complesso, pertanto vi è un duplice elemento che deve essere coniugato, da un lato l'esigenza di assicurare risposte a bisogni di cittadini e imprese, dall'altro, quello di garantire integrità e rigore nell'uso delle risorse. Infatti, ad un ciclo virtuoso di governo della spesa sono collegate sia esigenze gestionali e organizzative, in particolare sotto il profilo operativo e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione pubblica, che valori etici e di equità complessiva delle scelte che impattano sull'intero sistema pubblico. Tale elemento finalistico ha veicolato, nel tempo, l'opinione di molteplici osservatori del fenomeno che sostengono che sia decisivo declinare il fenomeno stesso sotto le sue diverse implicazioni, come si evince anche modello dei principi stilato dall'Oecd in favore dei legislatori nazionali che si trovano a dover strutturare azioni di spending review, all'interno del quale elementi di buon management si uniscono a quelli del buon governo, come esplicitato nella Tav. 2 di seguito riportata.

Tav. 2 I dieci principi del governo della spesa pubblica secondo l'Oecd
(Fonte: Oecd, Recommendation of the council on budgetary governance, febbraio 2015)

I	Manage budgets within clear, credible and predictable limits for fiscal policy
II	Closely align budgets with the medium-term strategic priorities of government.
III	Design the capital budgeting framework in order to meet national development needs in a cost-effective and coherent manner.
IV	Ensure that budget documents and data are open, transparent and accessible.
V	Provide for an inclusive, participative and realistic debate on budgetary choices.
VI	Present a comprehensive, accurate and reliable account of the public finances.
VII	Actively plan, manage and monitor budget execution.
VIII	Ensure that performance, evaluation and value for money are integral to the budget process.
IX	Identify, assess and manage prudently longer-term sustainability and other fiscal risks.
X	Promote the integrity and quality of budgetary forecasts, fiscal plans and budgetary implementation through rigorous quality assurance including independent audit.

Il flusso di processo che sintetizza la rappresentazione esposta consente di evidenziare caratteristiche tipiche di una gestione manageriale, fra esse vi sono: definizione di tecniche di analisi costi-benefici, costruzione di meccanismi che assicurino trasparenza e accessibilità, rendiconto e monitoraggio continuo del processo, indipendenza e terzietà dell'azione di auditing. I principi declinati dall'Oecd rinforzano un approccio di tipo sviluppo sostenibile nelle istituzioni pubbliche per il governo della spesa: determinazione di un ciclo temporale strategico -anche di lungo periodo-, invito alla partecipazione e inclusione di portatori d'interesse, analisi di tipo value for money.

2. Dai modelli e dai principi all'attuazione del governo della spesa pubblica

2.1. Le politiche dell'Unione Europea

Il contenimento della spesa pubblica è un obiettivo che è iscritto con forza nell'agenda politica dell'Unione Europea, in particolare, con l'adozione dell'euro e la nascita del mercato unico. Proprio per fronteggiare queste nuove sfide, nel 1997, gli stati membri hanno sottoscritto il Patto di stabilità e crescita (Psc), finalizzato a rafforzare l'impegno di ciascun paese membro a contenere il debito pubblico. Nel 2008, complice la grande crisi economico-finanziaria mondiale che ha colpito l'area euro, si è resa necessaria una revisione della governance economica dell'Unione Europea. Le principali azioni intraprese dall'Ue in tale direzione sono evidenziate in Fig. 1.

Fig. 1 La riforma della governance economica dell'Unione Europea
(Fonte: elaborazione delle autrici)

La riforma del patto di stabilità e crescita (PSC)

- **Six pack.** Si tratta di un pacchetto di misure (5 regolamenti e una direttiva) finalizzate a potenziare il sistema di sorveglianza sui bilanci degli stati e sulle procedure di deficit eccessivo, rafforzando quanto previsto dal PSC e introducendo una nuova regola di spesa.
- **Two pack.** Adozione di due regolamenti, il regolamento sul monitoraggio della legge di bilancio nazionale (Reg. Ue 473/2013) e il regolamento per la sorveglianza rafforzata sui paesi con serie difficoltà finanziarie attuali o prospettive (Reg. Ue 472/2013), che completano il quadro giuridico previsto dal six pack, prevedendo ulteriori misure volte a rafforzare il coordinamento dei bilanci e a potenziare le misure di sorveglianza.

Il semestre europeo

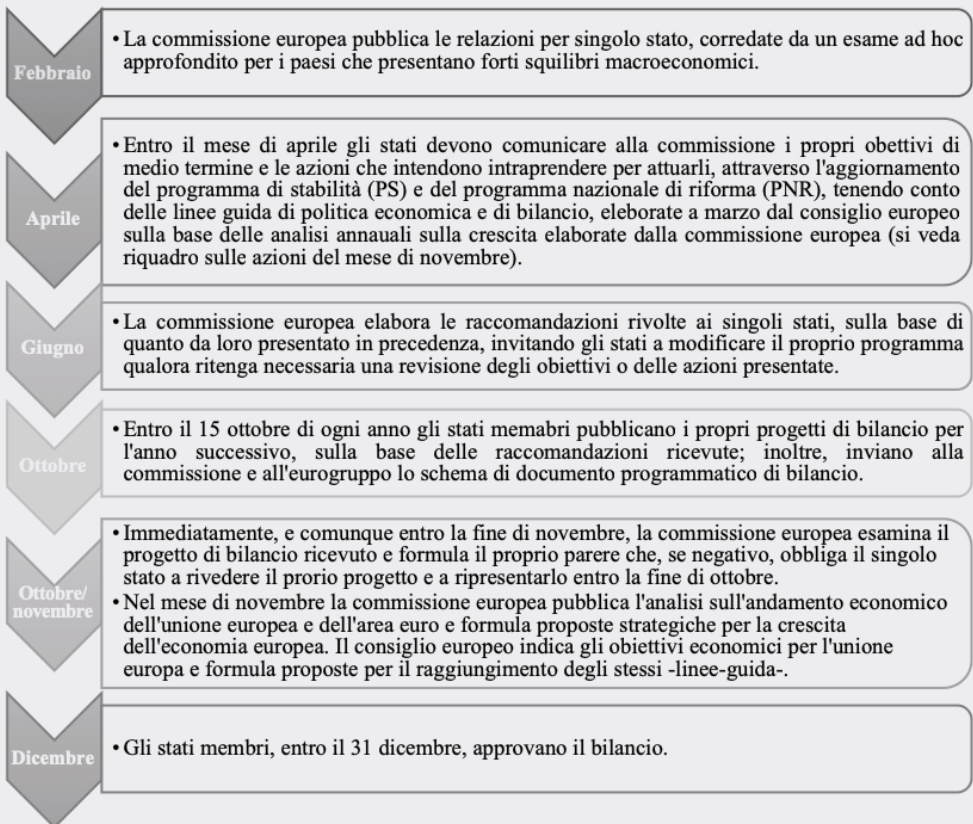
- L'introduzione del c.d. semestre europeo, nel 2010, aveva lo scopo di coordinare ex-ante le politiche economiche e di bilancio dei diversi paesi membri, attraverso l'istituzione di un ciclo di procedure finalizzate a trasmettere gli obiettivi programmatici di finanza pubblica e le politiche economiche di ciascuno stato alla commissione europea, in una fase preventiva alla loro attuazione, al fine di ottenere una valutazione sulle intenzioni di policy.
- In Italia l'introduzione del semestre europeo ha comportato l'abrogazione della decisione di finanza pubblica e della relazione sull'economia e finanza, sostituite dal documento di economia e finanza (DEF), dal programma di stabilità e dal programma nazionale di riforma.

Il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'unione monetaria ed economica (c.d. fiscal compact)

- Il fiscal compact è un accordo intergovernativo vincolante per i soli paesi della zona euro, sottoscritto con l'obiettivo di garantire la stabilità finanziaria degli stati e dell'Ue, attraverso l'impegno a rispettare alcuni vincoli previsti dall'accordo: l'introduzione della regola del pareggio di bilancio, rispettando il limite di disavanzo strutturale pari all'obiettivo di medio termine di ciascun paese; per gli stati con debito pubblico elevato (superiore al 60% del rapporto debito/PIL) l'impegno a ridurlo di 1/20 l'anno

Uno degli aspetti che emerge dalla riforma della governance economica europea è quello della ricerca di un coordinamento reale tra le politiche di bilancio degli stati membri, un'esigenza che, sebbene fosse avvertita già con il patto di stabilità e crescita, trova in questa fase una risposta più incisiva, non solo attraverso il rafforzamento di regole di spesa e di meccanismi sanzionatori, ma anche nella previsione di strumenti di coordinamento da inserire all'interno del ciclo di policy dei bilanci degli stati, in particolare attraverso l'istituzione del semestre europeo⁵, di cui di seguito vengono esplicitati i passaggi fondamentali attraverso la flow chart in Fig. 2.

Fig. 2 Il calendario del semestre europeo
(Fonte: elaborazione delle autrici)



5. Il considerando n.12 del Reg. Ue 473/2013 specifica chiaramente che: “L’istituzione di un calendario di bilancio comune per gli Stati membri la cui moneta è l’euro dovrebbe portare a una migliore sincronizzazione delle principali fasi di elaborazione dei bilanci nazionali contribuendo quindi all’efficacia del PSC e del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche. Essa dovrebbe portare a un rafforzamento delle sinergie grazie a un più facile coordinamento delle politiche tra gli Stati membri la cui moneta è l’euro nonché alla certezza che le raccomandazioni di Consiglio e Commissione siano adeguatamente integrate nella procedura di bilancio degli Stati membri”.

Il calendario europeo esprime il disegno di una fortissima relazione tra la regia sovranazionale sul governo delle risorse e l'integrazione con gli stati membri. La coerenza con l'approccio di sviluppo sostenibile (come *supra*) sembrerebbe così manifestarsi attraverso una continua e proattiva interazione fra gli attori ai diversi livelli di governo, ai fini della migliore gestione delle risorse.

2.2. Il caso dell'Italia

Il governo della spesa pubblica italiana è particolarmente articolato; si tratta, infatti, di un modello governance, di tipo multilivello sotto il profilo istituzionale in cui attori eterogenei mettono sinergicamente in campo azioni finalizzate a realizzare un equilibrio tra rigorosa gestione delle risorse e raggiungimento degli obiettivi di politica pubblica. Tale sistema è regolato da un variegato quadro normativo, al cui vertice si pone la Costituzione, ed alle fonti comunitarie e internazionali, che dedica un importante spazio ai principi e alle misure relative alla finanza pubblica, come si evidenzia in Fig. 3.

Fig. 3 La finanza pubblica nella costituzione italiana

(Fonte: elaborazione delle autrici)

Articolo 81	<ul style="list-style-type: none"> • Contiene i principi fondamentali della finanza pubblica e le regole per la formazione del bilancio dello stato.
Articolo 97	<ul style="list-style-type: none"> • Prevede che le pubbliche amministrazioni, nell'esercizio delle proprie funzioni, assicurino l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.
Articolo 100	<ul style="list-style-type: none"> • Disciplina i controlli, da parte della corte dei conti, sugli atti del governo, sulla gestione del bilancio dello stato e sulla gestione finanziaria degli enti cui lo stato contribuisce.
Articolo 103	<ul style="list-style-type: none"> • Attribuisce alla corte dei conti la giurisdizione contabile.
Articolo 119	<ul style="list-style-type: none"> • Riconosce l'autonomia finanziaria di comuni, province, città metropolitane e regioni.

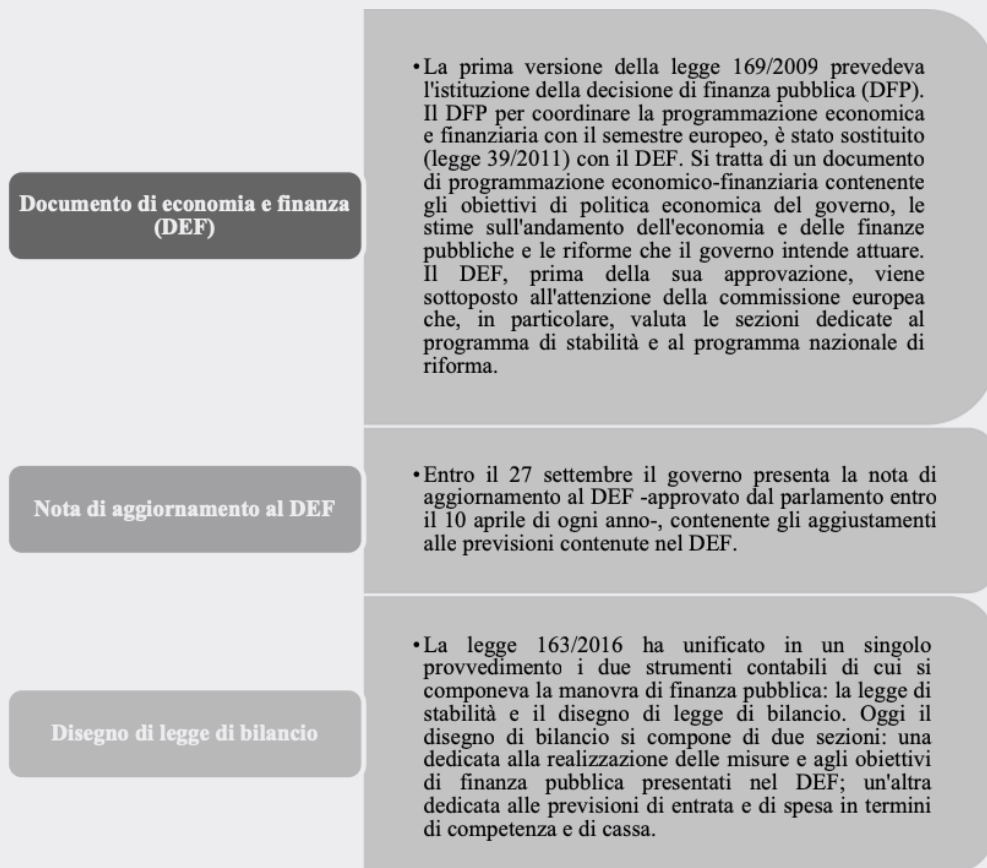
Negli ultimi anni, indubbiamente densi di profondi mutamenti di scenario a livello internazionale, sono due le riforme costituzionali che, nel nostro Paese, hanno modificato radicalmente la materia, prevedendo una riscrittura degli articoli della costituzione dedicati al tema della finanza pubblica: la riforma del titolo V della costituzione, con la l. cost. 3/2001, che ha riconosciuto ampia autonomia finanziaria alle regioni e agli enti locali in virtù della previsione di un'autonomia di entrata e di spesa⁶; la riforma dell'art. 81, con la l. cost. 1/2012, che ha introdotto il principio del pareggio in bilancio -come previsto dal fiscal compact-, incidendo anche sugli articoli 97, 117 e 119 poiché all'osservanza di tale principio sono sottoposte anche le regioni, gli enti locali e le pubbliche amministrazioni. La riforma costituzionale n. 1 del 2012, reca l'"Introduzione del principio del pareggio in bilancio nella Carta costituzionale", tuttavia, nel testo della costituzione non si utilizza il termine "pareggio" ma quello di "equilibrio", una categoria concettuale che sembra essere caratterizzata dall'idea di una gestione della politica economica nazionale di tipo dinamico, cui soggiace un'idea del governo della spesa sostenibile nel tempo, in equilibrio appunto, e non frutto di una mera regolazione contabile di pareggio tra entrate e uscite. Da un punto di vista fattuale, invece, l'equilibrio del bilancio dello stato indica un valore specifico, cioè quello del saldo netto da finanziare o impegnare, coerente con gli obiettivi programmatici definiti nel Def e indicato nella legge di bilancio.

Dunque, i principali strumenti del governo della finanza pubblica sono tra loro interconnessi e costituiscono i perni di un sistema organizzato e scandito da una tempistica ben precisa, anche per effetto del semestre europeo che impone agli stati un calendario serrato all'interno del quale, da un lato, si svolge un dialogo tra le istituzioni nazionali e quelle europee, dall'altro avviene un confronto tra governo e parlamento per la definizione delle scelte di policy da attuare. Si può definire, quindi, l'esistenza di "due semestri" (Gianniti & Lupo, 2013) uno europeo, in cui vengono decisi gli indirizzi politici e uno nazionale, in cui si approvano le leggi per l'attuazione degli indirizzi assunti.

Il principale riferimento normativo in materia di finanza pubblica è la legge 196/2009 che contiene i principi generali di contabilità pubblica, disciplina tempi e contenuti dei principali documenti di finanza pubblica (come esemplificato in Fig. 4), detta i principi per l'armonizzazione contabile di regioni, enti locali e degli altri enti; la legge 196/2009 è stata oggetto di diverse revisioni, anche al fine di accogliere nell'ordinamento italiano le prescrizioni della normativa comunitaria⁷.

-
6. Si badi che, prima della riforma, l'autonomia delle regioni, pur riconosciuta dalla costituzione, riguardava essenzialmente l'autonomia di spesa.
 7. In particolare, si rammentano in questa sede il d.lgs. 90/2016 e il d.lgs. 93/2016, la legge 39/2011 e la legge 163/2016.

Fig. 4 La programmazione finanziaria oggi: strumenti e fasi
(Fonte: elaborazione delle autrici)



All'organico complesso modello delle norme analizzate si aggiunge, inoltre, una serie di specifiche previsioni normative rivolte a disciplinare, nel dettaglio, la gestione economica e patrimoniale sia di regioni ed enti locali, sia di altre tipologie di enti ed istituzioni pubbliche dotate di autonomia economico-gestionale. In Fig. 5 si riporta una breve analisi dei principali strumenti normativi, in base alla tipologia di ente cui sono riferiti.

Fig. 5 Quadro riassuntivo delle altre fonti normative per gli enti territoriali e pubblici
(Fonte: elaborazione delle autrici)

Le regioni	<ul style="list-style-type: none"> • Per le regioni a statuto ordinario la materia, dopo la riforma del titolo V, è stata regolata dal d.lgs. 170/2006 che individua i principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e dal d.lgs 118/2011 che ha previsto il ricorso a un sistema omogeneo di contabilità economico-patrimoniale al fine di ricondurre ad unitarietà i fatti relativi alla gestione finanziaria, economica e patrimoniale. Per le regioni a statuto speciale, invece, le norme di riferimento in materia contabile sono contenute negli statuti.
Gli enti locali	<ul style="list-style-type: none"> • Il testo unico sull'ordinamento degli enti locali, previsto dal d.lgs 267/2000, disciplina l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali.
Gli enti pubblici	<ul style="list-style-type: none"> • La normativa di riferimento per gli enti pubblici non economici si rinviene nel d.p.r. 97/2003 che fornisce una organica raccolta delle disposizioni relative al sistema economico e contabile degli enti pubblici.
Le aziende sanitarie	<ul style="list-style-type: none"> • Il titolo II del d.lgs. 118/2011 disciplina i principi contabili e le disposizioni per per la gestione economico-finanziaria e patrimoniale delle aziende sanitarie.
Le istituzioni scolastiche	<ul style="list-style-type: none"> • Il regolamento di contabilità delle istituzioni scolastiche è previsto dal decreto interministeriale n. 44 del 2001.
Le università	<ul style="list-style-type: none"> • Alle università è riconosciuta la facoltà di adottare un proprio regolamento di ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità. La disciplina contabile degli atenei è prevista nel d.lgs. 18/2012 che ha introdotto un sistema di contabilità economico-patrimoniale per le università.

La determinazione di scelte sul governo della spesa nella adesione ad un modello di tipo sviluppo sostenibile, richiede una riflessione sulla rete di istituzioni pubbliche coinvolte nel governo della spesa. Emblematico ancora una volta, a seguire comparazione internazionale, il caso della Gran Bretagna, dove emerge la difficoltà a settare sistemi di equilibrio complessivo del sistema perché non si riescono a definire relazioni virtuose fra livelli di governo:

Governments have never faced up to a dilemma posed by the Layfield Report in 1976: to balance needs and resources government must either increase the tax base of local authorities or diminish their statutory responsibilities. To fail to do simply makes local authorities the reluctant agents of central government” (McLean, Rogers, 2019)

Come suggerito nell’analisi sugli approcci al governo della spesa, quello di tipo sostenibile potrebbe costituire un solido substrato per realizzare una interrelazione più collaborativa, virtuosa e duratura fra i livelli di governo che costituiscono la rete nazionale: la governance multilivello.

2.3. Modelli di spending review e confronto tra paesi: Italia, Gran Bretagna, Canada, Stati Uniti

La spending review è, per sua natura, uno strumento che può essere contestualizzato, poiché richiede per la sua attuazione l’aderire alla realtà in cui viene impiegata la coerente strumentazione e di essere ricondotta agli obiettivi specifici che il paese attuatore intende ottenere, giacché si innerva in una condizione di spesa data che, necessariamente, è diversa in ciascuna realtà. Partendo da questo presupposto, sono stati analizzati alcuni modelli di revisione della spesa, di cui di seguito si presenta una breve panoramica per paese, ripercorrendo i momenti principali.

- Italia

Il crescente debito pubblico è per l’Italia un problema ormai storicizzato, anche per tale ragione i tentativi di razionalizzare l’uso delle risorse, attraverso forme di governo della spesa, sono stati proposti da diversi governi, sino ad una vera e propria sistematizzazione degli sforzi in tale senso, attraverso l’istituzione di un sistema di spending review.

Il primo passo significativo nella ricerca di strumenti volti a razionalizzare la spesa pubblica è stato quello dell’istituzione nel 1981 della commissione tecnica per la spesa pubblica (Ctsp), soppressa nel 2003, che ha operato presso il ministero del tesoro e sotto le direttive del comitato interministeriale per la programmazione economica (Cipe), realizzando studi e analisi sull’efficienza della spesa e valutazioni sui provvedimenti che comportavano uso di risorse pubbliche. Si trattava di una commissione composta da attori esterni all’amministrazione, che aveva come obiettivo principale quello di fornire analisi e dati al decisore pubblico, producendo documenti – la ragioneria generale dello stato ne ha contati 630 nei 22 anni di esistenza⁸– di natura non vincolante.

8. Per un’analisi approfondita dell’attività della commissione è possibile consultare il sito della ragioneria

Negli anni successivi, il modello *targeted annual review* (in virtù dei c.d. tagli lineari alla spesa pubblica), è stato, *indubbiamente, modello ispiratore delle scelte pubbliche*. Si assiste, infatti, dal 2002 al 2008, al moltiplicarsi di misure c.d. taglia-spesa. Dal 2009 si avvia, invece, un processo di analisi della spesa volto al superamento dell'approccio attento ai tagli orizzontali o lineari; infatti, con la legge n. 196/2009 si prevede la costituzione di una relazione triennale sull'efficienza della spesa delle amministrazioni pubbliche, in particolare delle amministrazioni centrali, prevedendo l'istituzione di nuclei di analisi e valutazione della spesa presso ciascun ministero, che collaborano con il ministero dell'economia e del tesoro e con la presidenza del consiglio dei ministri⁹. Tali unità organizzative, successivamente, vengono sostituite in virtù dell'istituzione del comitato interministeriale per la revisione della spesa pubblica; a ciò si aggiunge la figura del commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi (d.l. 52/2012). Da quel momento, in Italia, si sono susseguiti diversi commissari alla *spending review*¹⁰. Le esperienze commissariali sono state tra loro molto diverse: per durata, per ambito di intervento -alcune avevano come oggetto l'analisi della spesa per settori strategici, altre analisi globali-, per metodologia -nella maggior parte di casi è stato attivato un comitato interministeriale, in un caso¹¹ sono stati istituiti gruppi di lavoro con una composizione mista tra membri interni ed esterni alla Pa-, per risultati ottenuti. Dove, tuttavia, il filo rosso è costituito da un forte imprinting dell'incarico di natura politica e, quindi, inevitabilmente più legato ai ritmi istituzionali e politici che a quelli gestionali.

- Gran Bretagna

La Gran Bretagna può essere considerata uno dei paesi chiave per l'analisi della *spending review* per via della sua lunga tradizione in materia. In questo paese i cicli di *spending review* hanno un carattere periodico e continuativo, alternandosi in media ogni 2 o tre anni (Wheatley M., Maddox B. & Kidney Bishop T. 2018)¹². Si tratta, generalmente, di

generale dello stato qui:

http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONEI/ragioneria_generale/biblioteca_luca_pacioli/commissione_tecnica_per_la_spesa_pubblica/index.html.

9. I risultati del lavoro dei nuclei furono resi noti attraverso il rapporto triennale sulla spesa delle amministrazioni dello stato, presentato ad agosto 2012, consultabile in questa sezione del sito della ragioneria generale dello stato:
http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONEI/pubblicazioni/analisi_e_valutazione_della_spesa/rapporto_sulla_spesa_delle_amministrazioni_centrali_dello_stato/.
10. Nell'ordine: Enrico Bondi; Mario Canzio; Carlo Cottarelli; Yoram Gutgeld e, infine, Laura Castelli e Massimo Garavaglia.
11. Si veda l'esperienza del commissario Cottarelli.
12. Dal 1998 i cicli si sono susseguiti in modo continuativo: Comprehensive Spending Review 1998; Comprehensive Spending Review 2000; Spending Review 2002; Spending Review 2004; Comprehensive Spending Review 2007; Spending Review 2010; Spending Round 2013; Spending Review 2015; Spend-

cicli completi di revisione, su tutte le aree di intervento delle amministrazioni pubbliche. Dal 2010, per quanto attiene al modello di gestione, è stato scelto generalmente di affidare al primo ministro e al ministro del tesoro il ruolo di coordinamento, con un approccio, tuttavia, di tipo inclusivo sia verso le strutture pubbliche coinvolte, che sono responsabili per la propria area di intervento, sia verso i cittadini, anche in virtù del supporto dei sistemi informativi che consentono l'aggiornamento sulle misure da intraprendere e la possibilità di fornire suggerimenti e partecipare a consultazioni che coinvolgono i portatori di interesse.

- Canada

La spending review canadese ha impulso specifico nel 1994, quando è stato realizzato per la prima volta un processo di contenimento della spesa, in virtù di un programma di revisione della spesa di tipo globale, con un approccio bottom up, esso avveniva assegnando a ciascun ministero la responsabilità di pianificare e attuare in modo autonomo la revisione della spesa. A questo primo approccio hanno fatto seguito altri parziali tentativi nei primi anni 2000, sino alla realizzazione di una strategic review nel 2007, coordinata dal treasury board, cioè l'agenzia del governo centrale che sovrintende alla gestione delle spese. Anche in questo caso il Canada ha scelto un modello bottom up, assegnando ad agenzie e dipartimenti la responsabilità di attuare gli obiettivi di spesa definiti, realizzando una sorta di istituzionalizzazione del processo, tanto che il treasury board¹³ parla di “strategic and operating review”, cioè una tipologia di revisione che attiene al modo stesso di governare e non un intervento di tagli della spesa attuati una tantum.

- Stati Uniti

L'attuale modello statunitense di gestione della spesa trae origine dal “government performance and results modernization act” del 2010 e si basa sulla volontà di creare un sistema efficiente ed efficace per la gestione del budget e, quindi, dei relativi programmi governativi. Nel modello americano il ruolo di supervisione e coordinamento è affidato all'ufficio di gestione e bilancio (the office of management and budget), mentre a ciascuna agenzia e dipartimento viene richiesto di elaborare e attuare un proprio piano strategico, collegato agli obiettivi del governo; spetta poi all'ufficio di gestione e bilancio redigere e pubblicare un documento annuale che traccia un quadro su quanto realizzato. La gestione del bilancio negli Stati Uniti è concepita come uno strumento manageriale, finalizzata

ing Round 2019.

13. Maggiori approfondimenti sull'esperienza canadese sono disponibili sulla pagina web del treasury board: <https://www.tbs-sct.gc.ca/sr-es/faq-eng.asp#q1>.

a migliorare le performance prestazionali dell'amministrazione, a differenza degli altri paesi analizzati in cui la gestione del budget e la revisione della spesa traggono impulso iniziale dal governo, o servono come leva per realizzare riforme di sistema, come emerge, ad esempio, dall'analisi del caso italiano.

L'analisi fin qui condotta ha reso possibile verificare i modelli nella realtà e quanto e come gli stati hanno personalizzato, in base alle proprie esigenze, la gestione della spesa. Nella Tav. 3 si offre un tentativo di modellizzazione delle diverse esperienze, a partire dall'analisi di alcuni parametri: l'oggetto – se settoriale o completo – la durata del ciclo di revisione della spesa, la modalità attuativa -quali centri di responsabilità sono stata ingaggiati.

Tav. 3 Modelli di governo della spesa in Italia, Gran Bretagna, Canada e Stati Uniti

(Fonte: elaborazione delle autrici)

Modello per variabili	Italia	Gran Bretagna	Canada	Stati Uniti
Oggetto: modello globale/ modello settoriale	Nell'esperienza italiana i due modelli si susseguono e si interscambiano. Infatti, accanto ad esperienze di analisi di tipo globale si susseguono altre di natura settoriale, su singoli settori di intervento.	Modello globale che prende in considerazione tutti gli ambiti di intervento della spesa.	Modello globale che interessa tutti i settori dell'amministrazione. Si basa sull'idea che la revisione della spesa sia un modo di governare -strategic and operating review-.	Modello manageriale, che coinvolge tutti i settori dell'amministrazione.
La durata	Dal 2012 si tratta di un processo continuativo, sebbene con caratteristiche discontinue.	Cicli di revisione periodici e costanti nel tempo.	Cicli di revisione periodici e costanti nel tempo.	Permanente.
Governance del processo	Generalmente il processo è affidato all'impulso del Presidente del Consiglio dei Ministri, che nomina uno o più commissari straordinari. Nell'ultima esperienza -Commissari Castelli e Garavaglia- sono stati nominati due viceministri del Ministero dell'Economia e delle Finanze.	Il processo è coordinato dall'autorità centrale di bilancio -her majesty's treasury-. Si tratta del modello più diffuso.	Il processo è coordinato dall'autorità centrale di bilancio -treasury board-, con un approccio bottom-up, attraverso il quale vengono coinvolti attivamente i settori dell'amministrazione pubblica.	Il processo viene coordinato da un soggetto costituito ad hoc -the office of management and budget-, ma coinvolge tutte le strutture dell'amministrazione nella sua attuazione.

Riflessioni conclusive

La disamina, da un lato, dei diversi approcci e, dall'altro, delle architetture giuridiche che delimitano lo spazio di funzioni e servizi per il governo della spesa e, infine, una sintetica comparazione dei tratti salienti con cui alcuni paesi approcciano il governo della spesa, consente di sottolineare che non si può parlare di governo della spesa, ma di sola revisione, se non si costruisce, sia a livello sovranazionale che nazionale, una sorta di roadmap (Fig. 6) per una gestione sostenibile del processo (Vandierendonck, 2014), al fine di superare una logica da stato di “emergenza permanente” che contrasta con il bisogno di definire una strada stabile e duratura volta, invece, a realizzare una istituzionalizzazione degli strumenti di governo della spesa.

Solo così questo meccanismo potrà diventare un vero driver di politica pubblica interiorizzato nella cultura di governo con un'azione efficace ed efficiente che consideri nel proprio operato le variabili di spesa, input, output e outcome, come interconnesse, in particolare nel rapporto tra spesa e outcome e tra input e output, ed instauri tra loro un sistema vincolante e interdipendente, dove la relazione tra questi elementi diventi condizione essenziale dell'approccio sostenibile di tipo “governo della spesa” in grado di creare valore, patrimonializzando nel tempo, scelte politiche, azioni gestionali ed organizzative, risultati ed esiti nel medio e lungo periodo delle scelte effettuate.

Fig. 6 Roadmap per una gestione sostenibile del processo di governo della spesa pubblica

(Fonte: rielaborazione delle autrici sul modello proposto da Vandierendonck C., Public Spending Reviews: design, conduct, implementation, European Commission, Economic Papers 525 | July 2014)



Riferimenti bibliografici

- Albareda, L., Lozano, J.E. & Ysa, T., (2007), Public Policies on Corporate Social Responsibility: The Role of Governments in Europe. *Journal of Business Ethics*, Springer.
- Borgonovi, E., Fattore, G. & Funari, A. (2018), in Cucciniello, Fattore, Longo, Ricciuti, Torrini, *Management Pubblico*, Milano: Egea.
- Catalano, G. & Erbacci, A. (2017), A theoretical framework for spending review policies at a time of widespread recession, *Oecd Journal on Budgeting*, Vol.2.
- Dobell, R. & Zussman, D. (2018), Sunshine, Scrutiny, and Spending Review in Canada, Trudeau to Trudeau: From Program Evaluation and Policy to Commitment and Results, *Canadian Journal of Program Evaluation*, Special Issue.
- Giannitti, L. & Lupo, N. (2018), *Corso di diritto parlamentare*, Bologna: Il Mulino.
- Landi, L. (2015), “Pareggio di bilancio” oppure “equilibrio di bilancio” nella Costituzione italiana? Il riferimento all’ordinamento europeo, *Rivista annuale di Diritto Pubblico e Scienza della Legislazione “Il Filangieri”*, Napoli: Jovene.
- McLean, I. & Rogers, M. (2019), Local government finance and the 2019 spending review inquiry, n.d., 9, Working Paper 2019-02, A Gwilym Gibbon Centre for Public Policy Working Paper.
- Mef – Servizio studi dipartimentale della ragioneria generale dello stato (2011), *La spesa dello stato dall’unità d’Italia. Anni 1862-2009*.
- Moon, J. & Knudsen, J.K., (2018), Corporate social responsibility and government - *Academy of Management Proceedings*. Consultabile in journals.aom.org
- Oecd (2015), *Recommendation of the council on budgetary governance*, Oecd Publishing.
- Oecd (2017), *Government at a Glance 2017*, Oecd Publishing.
- Oecd (2018), *Best Practices for Performance Budgeting*, GOV/PGC/SBO 7.
- Pintus, E., (2015), *Stakeholder engagement e politiche del farmaco*, Bologna: Il Mulino.
- Robinson, M.A. (2018), *The Role of Evaluation in Spending Review*, *Canadian Journal of Program Evaluation*.
- Vandierendonck, C. (2014), *Public Spending Reviews: design, conduct, implementation*, European Commission, *Economic Papers* 525-July.
- Verde, A. (2013), *Unione monetaria e nuova governance europea*, Roma: Carocci editore.
- Wheatley M., Maddox B. & Kidney Bishop T. (2018), *The 2019 Spending Review. How to run it well*, Institute for Government.