



## **SPENDING REVIEW** L'esperienza dell'Italia

Bernhart Josef, Boscolo Sara,  
Decarli Peter, Maffei Davide, Promberger Kurt



# SPENDING REVIEW

L'esperienza dell'Italia



Università di Innsbruck & Eurac Research Bolzano

Bernhart Josef, Boscolo Sara, Decarli Peter, Maffei Davide, Promberger Kurt

**Libro ordinabile presso:**

Eurac Research  
Viale Druso, 1  
39100 Bolzano - Italia  
Tel. +39 0471 055033  
Fax +39 0471 055099  
E-mail: [communication@eurac.edu](mailto:communication@eurac.edu)

Riproduzione parziale o totale del  
contenuto autorizzata soltanto con  
citazione della fonte (titolo e edizione).

**Direttore responsabile**

Stephan Ortner

**Autori**

Bernhart Josef, Boscolo Sara,  
Decarli Peter, Maffei Davide,  
Promberger Kurt

2021

© Copyright by  
Eurac Research  
Universität Innsbruck

Prestampa: Pluristamp  
Stampa: Esperia

**Buchbestellungen unter:**

Eurac Research  
Drususallee 1  
39100 Bozen - Italien  
Tel. +39 0471 055033  
Fax +39 0471 055099  
E-Mail: communication@eurac.edu

Nachdruck und fotomechanische  
Wiedergabe – auch auszugsweise – nur  
unter Angabe der Quelle gestattet.

**Verantwortlicher Direktor**

Stephan Ortner

**Autoren**

Bernhart Josef, Boscolo Sara,  
Decarli Peter, Maffei Davide,  
Promberger Kurt

Druckvorstufe: Pluristamp  
Druck: Esperia

**To order a copy:**

Eurac Research  
Drususallee 1/Viale Druso, 1  
39100 Bozen/Bolzano - Italy  
Tel. +39 0471 055033  
Fax +39 0471 055099  
E-mail: communication@eurac.edu

Partial reproduction of the  
content is allowed as long as  
full credit is given.

**Managing Director**

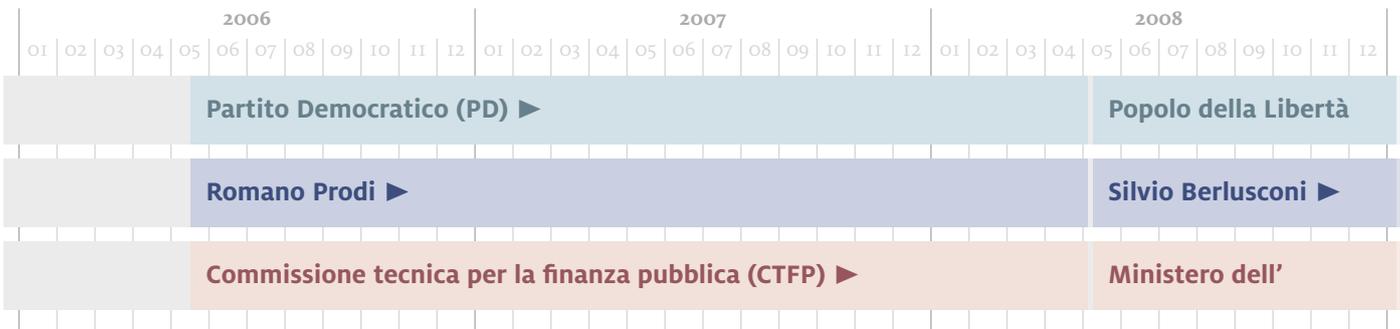
Stephan Ortner

**Authors**

Bernhart Josef, Boscolo Sara,  
Decarli Peter, Maffei Davide,  
Promberger Kurt

Pre-press: Pluristamp  
Printing: Esperia

# La spending review in Italia



**MARIO MONTI**



**EVENTI LEGATI ALLA SPENDING REVIEW**

- commissario per la revisione della spesa per beni e servizi
- consultazioni pubbliche
- consolidamento del budget
- riforma delle pensioni e del mercato del lavoro

**EFFETTI DELLA SPENDING REVIEW**

- lo *spread* è di nuovo sotto controllo
- crescita della fiducia all'estero
- impopolarità in Italia
- fase di austerità

[https://it.wikipedia.org/wiki/Mario\\_Monti](https://it.wikipedia.org/wiki/Mario_Monti)

**ENRICO LETTA**



**EVENTI LEGATI ALLA SPENDING REVIEW**

- potenziamento del ruolo del commissario straordinario
- piano di risparmi di Cottarelli per oltre 34 miliardi da realizzare in 3 anni

**EFFETTI DELLA SPENDING REVIEW**

- inizio di un nuovo ambizioso ciclo di spending review
- mandato breve, la spending review viene portata avanti (in parte) da Renzi

<http://www.casaleones.it/fotografia/enrico-letta>



**GIUSEPPE CONTE**



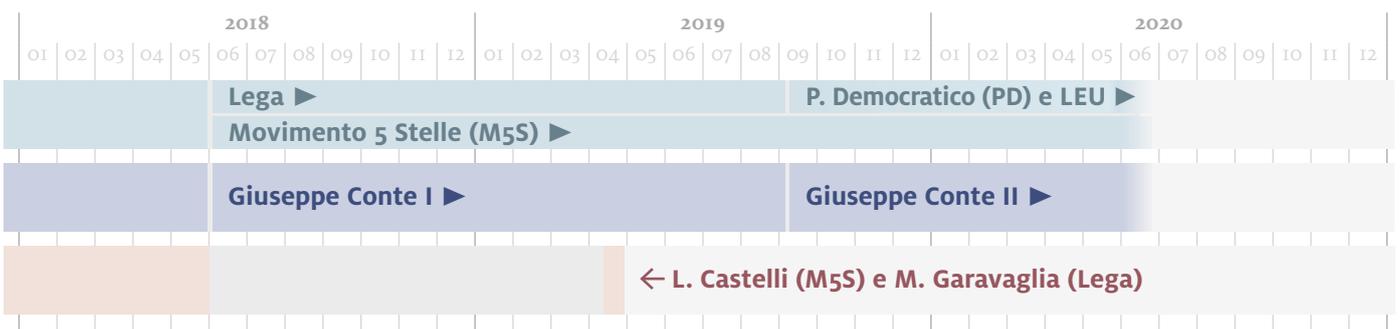
**EVENTI LEGATI ALLA SPENDING REVIEW**

- risparmi di spesa per 30 miliardi (promessa elettorale non realizzata)
- effettiva riduzione della spesa stimata sui 2,7 miliardi
- riforme molto costose
- istituzione di PagoPA S.p.a.

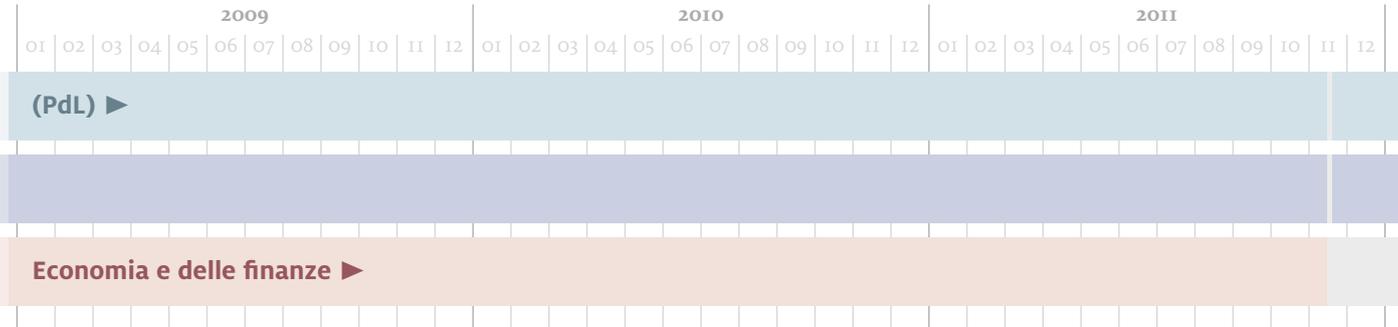
**EFFETTI DELLA SPENDING REVIEW**

- (previsti) aumenti di tasse
- aumento del deficit e del debito
- (previste) conseguenze negative sulla performance economica
- calo degli investimenti

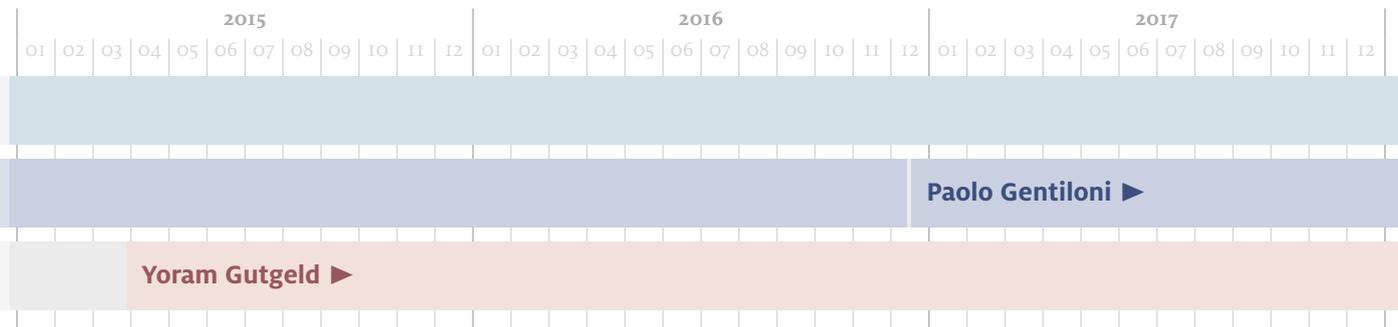
[https://it.wikipedia.org/wiki/Giuseppe\\_Conte](https://it.wikipedia.org/wiki/Giuseppe_Conte)



<p><b>ROMANO PRODI</b></p>  <p><small>https://de.wikipedia.org/wiki/Romano_Prodi</small></p>	<p><b>EVENTI LEGATI ALLA SPENDING REVIEW</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• inizio della spending review</li> <li>• commissione tecnica per la finanza pubblica (CTFP)</li> </ul>	<p><b>EFFETTI DELLA SPENDING REVIEW</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• la spesa pubblica continua a crescere</li> <li>• molti progetti non vengono realizzati</li> </ul>	<p><b>SILVIO BERLUSCONI</b></p>  <p><small>https://de.wikipedia.org/wiki/Silvio_Berlusconi</small></p>	<p><b>EVENTI LEGATI ALLA SPENDING REVIEW</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• il MEF si occupa delle attività di spending review</li> <li>• le sfide della SR sono la crisi economica e lo <i>spread</i></li> </ul>	<p><b>EFFETTI DELLA SPENDING REVIEW</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• fino al 2009 la spesa pubblica continua a crescere</li> <li>• nel 2010 si ha una prima riduzione della spesa attraverso tagli lineari</li> </ul>
---	---	--	---	---	---



<p><b>MATTEO RENZI</b></p>  <p><small>https://de.wikipedia.org/wiki/Matteo_Renzi</small></p>	<p><b>EVENTI LEGATI ALLA SPENDING REVIEW</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• la spending review viene portata avanti, ma senza riforma delle pensioni</li> <li>• azione di spendig review interrotta dal referendum costituzionale (fallito)</li> </ul>	<p><b>EFFETTI DELLA SPENDING REVIEW</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• i risparmi vengono usati per una politica fiscale espansiva</li> <li>• la pressione fiscale viene ridotta</li> <li>• gli acquisti vengono centralizzati</li> <li>• gli investimenti calano</li> <li>• riduzioni finanziarie alle province</li> </ul>	<p><b>PAOLO GENTILONI</b></p>  <p><small>https://en.wikipedia.org/wiki/Paolo_Gentiloni</small></p>	<p><b>EVENTI LEGATI ALLA SPENDING REVIEW</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• prosegue la spending review iniziata da Renzi</li> </ul>	<p><b>EFFETTI DELLA SPENDING REVIEW</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• i risparmi vengono usati per una politica fiscale espansiva</li> <li>• la pressione fiscale viene ridotta</li> <li>• gli acquisti vengono centralizzati</li> <li>• riduzioni finanziarie alle province</li> </ul>
--	--	---	--	--	--



**COMMISSARIO straordinario CARLO COTTARELLI**  
L'economista Cottarelli ha influenzato la spending review in Italia come nessun altro

 <p><small>https://www.spakase.it/de/levento-con-carlo-cottarelli</small></p>	<p><b>EVENTI LEGATI ALLA SPENDING REVIEW</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• potenziamento del ruolo del commissario straordinario</li> <li>• piano di risparmi di Cottarelli per oltre 34 miliardi da realizzare in 3 anni</li> </ul>	<p><b>EFFETTI DELLA SPENDING REVIEW</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• inizio di un nuovo ambizioso ciclo di spending review</li> <li>• mandato breve, la spending review viene portata avanti (in parte) da Renzi</li> </ul>
--	---	---

- Partito di governo
- Presidente del Consiglio
- Spending review

## Contenuti

Prefazione del Presidente del Consiglio provinciale	
Vorwort des Landtagspräsidenten .....	8
1 Introduzione .....	10
2 Il concetto di spending review .....	13
3 La struttura dello Stato italiano e il bilancio statale .....	17
3.1 Struttura dello Stato .....	17
3.2 Lo sviluppo del debito pubblico e del deficit di bilancio .....	18
3.3 Lo sviluppo della spesa dell'amministrazione pubblica .....	20
3.4 Per cosa spende lo Stato italiano? .....	24
4 Il governo Prodi (2006-2008) .....	26
5 Il governo Berlusconi IV (2008-2011) .....	29
6 Il governo Monti (2011-2013) .....	36
7 Il governo Letta (2013-2014) .....	44
7.1 Il commissario straordinario Cottarelli .....	46
7.1.1 Gli obiettivi della spending review di Cottarelli .....	47
7.1.2 I "peccati capitali" dell'economia italiana secondo Cottarelli .....	48
7.1.3 Il programma di risparmio di Cottarelli .....	50
7.1.4 La fine del mandato di Cottarelli .....	54
7.2 La fine del governo Letta .....	55
8 Il governo Renzi (2014-2016) .....	56
9 Il governo Gentiloni (2016-2018) e la fine della spending review .....	64
10 Spending review in Italia – un bilancio d'insieme .....	66
10.1 Valutazione dei provvedimenti di revisione della spesa a livello statale .....	66
10.1.1 La revisione della spesa durante i governi Prodi e Berlusconi .....	66
10.1.2 La spending review durante il governo Monti .....	67
10.1.3 Bilancio intermedio dei risparmi conseguiti nel periodo 2009-2013 .....	69
10.1.4 Le spending review dei commissari Cottarelli e Gutgeld .....	70
10.1.5 Valutazione della spending review da parte della Corte dei conti .....	72
10.1.6 Valutazione della spending review da parte dei media .....	74
10.1.7 Valutazione scientifica delle esperienze di spending review in Italia .....	77
10.2 Gli effetti della spending review sulle regioni .....	79

11	Confronto internazionale: la spending review nei paesi UE .....	83
11.1	La spesa pubblica: confronto internazionale .....	83
11.2	La spending review nell'UE .....	84
12	I governi Conte I e II .....	92
12.1	Agli antipodi della spending review: il governo Conte I (giugno 2018-agosto 2019) .....	92
12.2	Il governo Conte II (settembre 2019 – febbraio 2020) .....	97
13	Risultati in sintesi .....	99
14	Alcune raccomandazioni basate sull'esperienza italiana .....	102
	Elenco delle figure .....	106
	Elenco delle tabelle .....	107
	Bibliografia .....	108
	Fonti da riviste .....	108
	Fonti da articoli di giornale .....	108
	Fonti da libri .....	111
	Fonti online .....	112
	Interviste e altre fonti .....	114

# Prefazione del Presidente del Consiglio provinciale Vorwort des Landtagspräsidenten



## **Bürokratie abbauen, sinnvoll sparen und intelligent investieren**

Die Corona-Pandemie hat uns eindrucksvoll gezeigt: alle rufen nach der öffentlichen Hand, aber nur wenige sagen, woher das Geld kommen soll. Öffentliche Haushalte sind nicht endlos vermehrbar. Und es liegt an uns Politikerinnen und Politikern, das Steuergeld sowohl verantwortungsvoll als auch unbürokratisch einzusetzen. Das zu erreichen, war immer schon mein besonderes politisches Anliegen.

## **Gesetze vereinfachen**

Deshalb habe ich bereits mit dem Beschlussantrag Nr. 384 von 2011 im Südtiroler Landtag gefordert, Gesetze so zu gestalten, dass Bürgerinnen und Bürger mit möglichst wenig Bürokratie belastet werden. Ein gutes Gesetz fordert von den Unternehmen und Bürgern nur jene Informationen ein, die unbedingt nötig sind. Eine Möglichkeit, dies zu messen, bietet das Standardkostenmodell (SKM). Der Ansatz stammt aus den Niederlanden und hat vieles vereinfacht. Beispiele sind Bescheinigungen, Dokumente und Statistiken, die wegfallen. In Italien helfen uns die Eigenerklärungen („Autocertificazione“). Eine funktionierende elektronische Verwaltung ist das Ziel. Wie in Estland, dem Vorreiter im E-Government. Mein Vorschlag für einen flächendeckenden Bürokratieabbau ist ein „Bürokratiekostencheck“ für rechtliche Bestimmungen nach internationalem Vorbild. Wie bei der Arzneimittelzulassung. Kein Medikament darf auf den Markt kommen, das zu viele Nebenwirkungen hat. Bei Gesetzen wird das allzu oft vergessen.

## **Gelder gezielt einsetzen**

Mit Freude nehme ich zur Kenntnis, dass auch hierzulande immer wieder versucht wird, Ausgaben dort einzusparen, wo es Sinn macht, um Geldmittel umzuschichten und Spielräume für Investitionen in die Zukunft zu haben. Ein Beispiel dafür sind die sogenannten „Spending Reviews“. Italien hat dazu einiges auf den Weg gebracht, auch wenn so manch gute gemeint Bemühung nicht nachhaltig war und die Altlasten schwer wie-

## **Ridurre la burocrazia, spendere bene e investire in modo mirato**

La pandemia di Corona ce l'ha mostrato chiaramente: tutti invocano l'aiuto pubblico ma pochi dicono da dove debbano arrivare i soldi. I bilanci pubblici non possono essere aumentati all'infinito. Spetta a noi politici usare il denaro dei contribuenti in modo responsabile e non burocratico. Raggiungere questo obiettivo è sempre stato il mio particolare impegno politico.

## **Semplificare le leggi**

Per questo, con mozione n. 384 del 2011 ho chiesto in seduta di Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano che le leggi siano redatte in modo tale da gravare il meno possibile sui cittadini. Una buona legge richiede a cittadini ed imprese solo le informazioni strettamente necessarie. Un modo per misurare gli oneri amministrativi a carico di cittadini e imprese è lo Standard Cost Model (SCM). L'approccio viene dai Paesi Bassi ed ha semplificato tante cose. Per esempio, sono stati eliminati certificati, documenti e statistiche. In Italia un aiuto è l'autocertificazione. L'obiettivo è un'amministrazione digitale che funziona bene. Come in Estonia, il pioniere dell'e-government. La mia proposta per abbattere la burocrazia è un "check degli oneri amministrativi" secondo il modello internazionale. Un po' come i farmaci autorizzati. Nessun farmaco dovrebbe essere messo in commercio se ha troppe reazioni avverse. Nel caso delle leggi, troppo spesso questo viene dimenticato.

## **Usare il denaro in modo mirato**

Noto con piacere che anche qui da noi si cerca sempre di risparmiare per poter riallocare i fondi e creare margini per gli investimenti futuri. Un esempio sono le cosiddette "spending review". In Italia è stata intrapresa un'azione abbastanza organica in questa direzione anche se gli sforzi compiuti non erano sempre sostenibili e l'eredità del passato è pesante. La nostra regione è politicamente stabile

gen. Unsere Region ist politisch stabil und für den erreichten Wohlstand bekannt. Genau deshalb dürfen wir uns nicht darauf ausruhen. Das zeigt die Corona-Pandemie. Kein Land der Welt kann sich abschotten, bei aller Autonomie. Umso mehr ist es wichtig, dass wir unsere öffentlichen Haushalte immer wieder gezielt durchforsten. Gezielt heißt, wir müssen uns am Ende fragen, welchen Zweck wir mit den Geldern verfolgen. Die erreichten Wirkungen sind zu messen. Ist das Ergebnis unbefriedigend, sind die Ausgaben zu streichen. Gerade in Zeiten wie diesen ist das nötiger denn je.

### **Ausgaben überprüfen**

Für Südtirol hat der „Ausschuss zur Überprüfung öffentlicher Ausgaben“ von März 2015 bis Dezember 2018 alle Transferzahlungen des Landes analysiert. Unter anderem wurde festgestellt, dass bei 46 Prozent der Zahlungen an Private keine Wirkungen erfasst werden. Was nicht gemessen wird, kann man auch nicht managen. Der Überprüfungsausschuss hat zudem konkrete Reformvorschläge für eine effizientere Verwaltung gemacht, zum Beispiel zu Einsparungen bei der EDV, zur Zusammenlegung von Grundbuchs- und Katasterämtern oder zur zentralen Verwaltung der Liegenschaften des Landes. Das war noch vor der Corona-Pandemie. Umgesetzt wurde wenig, schade, denn gerade jetzt hätte man solche sinnvollen Einsparungen bitter nötig.

Ich wünsche mir sehr, dass man aus den nationalen und internationalen Erfahrungen, aber auch aus Versäumnissen, lernt und bedanke mich bei all meinen Kolleginnen und Kollegen in politischen Ämtern, die Bürokratieabbau, sinnvolles Sparen und zielgerichtetes Investieren wirklich ernst nehmen.

e nota per il suo alto tenore di vita. Proprio per questo non possiamo permetterci di allentare la presa. Come dimostra la pandemia di Corona. Nessun paese al mondo può chiudersi pur con la sua autonomia. Oggi è tanto più importante passare al setaccio i conti pubblici in modo mirato. Questo vuol dire che, in ultima analisi, dobbiamo chiederci quale scopo perseguiamo con le finanze pubbliche. Gli effetti raggiunti devono essere misurati. Se il risultato è insoddisfacente bisogna tagliare la spesa. Di questi tempi è più importante che mai.

### **Analizzare le spese**

Per l'Alto Adige, da marzo 2015 a dicembre 2018 il "Comitato per la revisione della spesa pubblica" ha analizzato i capitoli di spesa della Provincia. Tra l'altro, è emerso che per il 46% dei trasferimenti a privati non esistono effetti documentati. Ciò che non viene misurato non si può nemmeno gestire. Inoltre, il Comitato ha avanzato concrete proposte di efficientamento organizzativo, fra le quali i risparmi nell'ICT, l'accorpamento del libro fondiario e del catasto, la gestione centralizzata degli immobili della Provincia. Questo prima della Pandemia di Corona. A conti fatti, poco è stato fatto. Un peccato, visto che proprio ora i risparmi selettivi proposti sarebbero davvero necessari.

Auspico che sapremo imparare dall'esperienza nazionale ed internazionale, ma anche dagli errori fatti, e ringrazio tutte le colleghe ed i colleghi politici che approfondono il loro impegno nel campo della semplificazione amministrativa, dei risparmi selettivi e degli investimenti mirati nella pubblica amministrazione.

**dott. Josef Nogger**

*Presidente del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano*

*Präsident des Südtiroler Landtages*

La stampa della pubblicazione è sostenuta dal Presidio del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano  
Drucklegung der Publikation mit einem finanziellen Beitrag des Präsidiums des Südtiroler Landtages

# 1 Introduzione

La crisi finanziaria ed economica globale esplosa nel 2007 ha messo sotto forte pressione i bilanci pubblici della maggior parte dei paesi membri dell'UE. Nell'intento di ricapitalizzare le banche entrate in crisi e di riguadagnare la fiducia degli investitori diversi paesi hanno perseguito una politica interventzionista che ha portato ad un aumento del deficit e del debito pubblico. Di conseguenza, alcuni governi hanno deciso di adottare politiche di risparmio (politiche di austerità) con l'obiettivo di risanare il bilancio pubblico o, quantomeno, di riportarlo in linea con i criteri di Maastricht. I tagli alla spesa hanno lo scopo di ridurre il deficit di bilancio o, nel migliore dei casi, di conseguire un'eccedenza di bilancio, supponendo che le entrate dello Stato rimangano costanti, con l'obiettivo di ripagare il debito pubblico, ovvero di sostenerne il costo. Le scelte di *austerity* sono un tema controverso. Da un lato, la spesa pubblica stimola l'economia in quanto genera reddito per i lavoratori e offre alle imprese la possibilità di vendere i loro prodotti e servizi alle amministrazioni pubbliche. Tuttavia, ogni taglio della spesa pubblica ha una ricaduta diretta sulla gestione e fornitura dei servizi pubblici (scuola, sanità, previdenza sociale, sicurezza pubblica). Se si riducono i programmi di spesa dello Stato si riducono di conseguenza il potere d'acquisto delle famiglie e i ricavi delle imprese. Se peggiorano le condizioni di vita a farne le spese è anche la finanza pubblica in quanto la contrazione dei consumi e dell'attività economica determinano un minore gettito fiscale. Bisogna anche tener conto che una politica di risparmio permette ai governi di sfrondare capitoli di spesa "inutili". Una politica fiscale espansiva rafforza i burocrati, incrementando il loro potere di influenza e rende le rappresentanze di interessi e i politici sempre più esigenti nel richiedere finanziamenti aggiuntivi per soddisfare le istanze dei loro membri, ovvero degli elettori. La necessità di misure di risparmio si impone quando il finanziamento di programmi di spesa molto generosi diventa insostenibile. I fautori delle misure di austerità sostengono che, sebbene nel breve termine i tagli alla spesa possano risultare destabilizzanti, essi consentono un'allocazione delle risorse più efficiente nel lungo termine. Se il governo decide di ridurre la spesa pubblica i lavoratori tenderanno ad orientarsi verso il settore privato, mentre le imprese eviteranno di sostenere appalti pubblici dispendiosi. Per contro, i detrattori riconoscono che le misure di austerità possano avere effetti positivi nel breve termine ma mettono in guardia dai loro effettivi depressivi sull'economia del paese nel lungo periodo. Per questo, gli investimenti pubblici nell'infrastruttura non dovrebbero venire ridotti nella stessa misura della spesa corrente.

Nell'ultimo decennio le politiche di risparmio hanno imboccato la via delle cosiddette *spending review*. I processi di revisione della spesa analizzano la spesa pubblica, i suoi effetti in termini di efficienza e di efficacia, e avanzano proposte su quali riduzioni realizzare. Questa tendenza si è affermata in diversi paesi come strategia per fronteggiare la crisi economico finanziaria globale del 2007-2008. Tra questi vi sono il Regno Unito, la Francia, l'Italia, l'Irlanda, i Paesi Bassi, la Svezia, la Danimarca, il Canada e la Nuova Zelanda. In alcuni casi si è trattato di interventi di revisione, in senso riduttivo, delle partite di spesa consolidate, in altri casi è stato seguito un approccio più ampio, con l'obiettivo di prioritizzare i singoli programmi di spesa in termini di efficacia ed efficienza.

Nella presente pubblicazione si descrivono i programmi di *spending review* realizzati in Italia negli ultimi quindici anni da parte dei numerosi governi che si sono adoperati nel tentativo di ottemperare ai criteri di finanza pubblica europei. L'analisi si basa su una ricognizione di documenti e rapporti ufficiali del governo, di articoli pubblicati sui media e della letteratura scientifica. Sotto vari aspetti, tra i quali la varietà degli approcci adottati, situazioni economiche molto insidiose, un alto debito pubblico, una spesa pubblica molto elevata, la presenza di governi tecnici ed organi *ad hoc*, l'esperienza italiana di *spending review* può fornire ai decisori pubblici utili indicazioni su come impostare ed implementare un programma di *spending review*.

I numerosi governi che si sono avvicendati sulla scena politica dal 2006 ad oggi hanno dato corso ad azioni di *spending review* differenti tra loro. Questo spiega come mai i singoli capitoli di questo libro non abbiano una struttura uniforme. L'obiettivo, infatti, è stato di mettere in evidenza gli approcci adottati e i loro promotori e, di conseguenza, l'attenzione è caduta ora sul governo in carica, ora sui cosiddetti commissari alla *spending review*. Per esempio, durante il governo tecnico apartitico di Mario Monti i commissari hanno giocato un ruolo marginale in quanto la congiuntura sfavorevole imponeva interventi immediati ed urgenti. Durante il governo Letta, invece, il commissario straordinario Carlo Cottarelli ha assunto un ruolo centrale nelle politiche di *spending review*. Nel presente studio la figura di Cottarelli assume un peso rilevante, complice l'ampia disponibilità di dati e documenti esistenti a riguardo. Oltre ai numerosi articoli e saggi accademici scritti dallo stesso Cottarelli, la forte attenzione mediatica sul suo operato ha contribuito ad arricchire di ulteriori dettagli i programmi e le misure effettivamente varate durante il suo mandato.

L'interesse degli autori a pubblicare uno studio sull'esperienza italiana di *spending review* è nato dal lavoro di analisi e valutazione del bilancio della Provincia autonoma di Bolzano svolto nel periodo 2014-2018 a fianco del Comitato di revisione della spesa pub-

blica della Provincia autonoma di Bolzano, organo tecnico di nomina politica incaricato della spending review nell'amministrazione provinciale altoatesina. A questo si aggiunge l'obiettivo, per quanto riguarda la pubblicazione originale in tedesco, di colmare una lacuna sul tema presente nella letteratura tedesca. Gran parte delle ricerche svolte finora su questo tema sono infatti in italiano o in inglese. Infine, la decisione di una pubblicazione italiana nasce dalla considerazione che, sebbene la documentazione italiana sia piuttosto cospicua, manca ad oggi un'analisi esaustiva di tutte le esperienze fatte da cui poter trarre degli insegnamenti.

## 2 Il concetto di spending review

Sebbene la spending review sia un concetto ormai acquisito negli ambienti della politica istituzionale, nella letteratura ma anche nell'opinione pubblica non esiste ancora una definizione chiara e generalmente accettata del termine. Inoltre, ad oggi non è disponibile un modello comune per l'interpretazione di questo importante strumento per il consolidamento dei bilanci pubblici (Catalano & Erbacci, 2018; Agasisti, Arena, Catalano & Erbacci, 2015). Nonostante gli sforzi di concettualizzazione da parte dell'OCSE (OCSE, 2011; OCSE 2013) le analisi dei singoli paesi (per es. Regno Unito, Canada, Paesi Bassi, Francia, Italia) mostrano che il dimensionamento della spending review e dei suoi contenuti sono fortemente influenzati dalle diverse realtà nazionali e dal contesto sovranazionale.

Robinson (2013, 2018) definisce con il termine "spending review" un processo volto all'elaborazione ed implementazione nel rispetto della normativa vigente, di misure di risparmio basate su un'analisi sistematica delle spese sostenute dalle amministrazioni pubbliche. Attraverso la spending review i governi nazionali cercano, da un lato, di stabilizzare i bilanci pubblici e la dotazione finanziaria e, dall'altro, di migliorare l'efficacia (effettività) ed efficienza (economicità) della spesa pubblica (Monacelli & Pennisi, 2010). La spending review è uno strumento idoneo a riprendere il controllo del bilancio pubblico e, attraverso appropriate misure di risparmio, può creare degli spazi di manovra finanziaria per il perseguimento di nuovi obiettivi strategici. Le misure di risparmio possono essere distinte in base alla loro natura operativa o strategica (Robinson, 2013). I risparmi di tipo operativo mirano ad aumentare il livello di efficienza nell'impiego delle risorse mantenendo invariate le prestazioni pubbliche in termini di qualità e quantità. Il potenziale di risparmio scaturisce, in questo caso, da un cambiamento nelle modalità di fornitura dei servizi pubblici. I risparmi strategici, invece, perseguono obiettivi di miglioramento dell'efficacia nell'impiego delle risorse. Il potenziale di risparmio viene realizzato attraverso l'abbattimento delle spese per prestazioni, programmi, trasferimenti e progetti poco efficaci.

In passato diversi paesi (Paesi Bassi, Danimarca, Finlandia) hanno sperimentato, con diversa intensità, pratiche di spending review. Con la crisi economico finanziaria globale del 2007-2008 le iniziative di spending review si sono moltiplicate, trovando diffusione in quasi tutti i paesi dell'area euro. Tra questi anche l'Italia, che con la crisi globale ha subito un drastico peggioramento della sua già precaria situazione economica e finanziaria.

Agasisti et al. (2015) propongono una classificazione della spending review in base ai seguenti criteri:

1) Organizzazione della spending review

La prima dimensione riguarda l'integrazione organizzativa della spending review nel sistema politico e amministrativo di un paese, con riguardo alle scelte di centralizzazione/decentralizzazione delle attività connesse. I processi di revisione della spesa possono essere gestiti a livello centrale, da un unico gruppo di lavoro che di solito è insediato presso la presidenza del Consiglio dei ministri o il ministero per l'Economia e delle finanze, oppure in modo decentrato presso i diversi ministeri (Agasisti et al., 2015).

2) Criteri per la revisione della spesa pubblica

Un programma di spesa può essere valutato secondo diversi criteri al fine di identificare potenziali risparmi (Robinson, 2018; Agasisti et al., 2015):

- rilevanza: il programma di spesa è in grado di creare valore aggiunto per la società?
- ridondanza: è presente un numero elevato di programmi di spesa tra loro concorrenti e che perseguono scopi simili?
- efficienza (economicità): è possibile fornire le prestazioni pubbliche con un minore consumo di risorse (minore input) a parità di qualità?
- efficacia (effettività, utilità): il programma di spesa raggiunge l'effetto (outcome) desiderato? Se no, è possibile modificarlo in modo tale che possa apportare gli effetti desiderati?
- equità: la fornitura di un servizio pubblico, ovvero la concessione di un contributo pubblico avviene in modo equo e corretto?
- esternalizzazione: lo Stato fornisce una prestazione che potrebbe essere offerta a costi minori dal settore privato, non-profit o dalla società civile organizzata (aiuto reciproco, aiuto di vicinato)?

3) Tipologia delle misure di risparmio

È possibile distinguere i seguenti tipi di misure di contenimento della spesa (Agasisti et al. 2015):

- tagli lineari (*cheese slicing*)

Si tratta di tagli percentuali (per es. il taglio del cinque per cento di tutte le spese discrezionali dei ministeri) che vengono realizzati allo stesso modo su tutti i programmi di spesa (*across the board cuts*). I tagli lineari rappresentano una pratica di

facile esecuzione in quanto non richiedono alcuna valutazione preliminare, relativamente collaudata nei processi di formazione del bilancio e che genera una sorta di male comune, in quanto tutti i responsabili della spesa sono coinvolti allo stesso modo. Questo metodo è in grado di generare aumenti di efficienza solo nel caso in cui le amministrazioni interessate dispongano di avanzi di amministrazione, ossia di un surplus di risorse (*slack resources*); in caso contrario questa procedura porta inevitabilmente ad una riduzione della quantità o della qualità dei servizi pubblici. I tagli lineari non fanno distinzione neppure fra programmi di spesa con un'alta o una bassa priorità e, pertanto, hanno spesso degli effetti negativi sull'efficacia della spesa pubblica, come nel caso del taglio degli investimenti. Tuttavia, rappresentano una forma di risparmio facile e veloce da realizzare, che viene spesso utilizzata quando un governo si trova a dover fronteggiare gravi difficoltà nel consolidamento del bilancio. Uno sguardo agli studi empirici in materia di spending review mostra che negli ultimi anni vi è la tendenza crescente, da parte di molti governi nazionali, ad abbandonare i tagli lineari a favore di approcci selettivi basati su analisi e valutazioni;

- tagli non lineari (*targeted cuts*)

I tagli della spesa selettivi coinvolgono i programmi di spesa e/o le unità organizzative responsabili di date partite di spesa in misura diversa. Una procedura di questo tipo richiede un'attenta valutazione di quali programmi di spesa non debbano essere tagliati e perché;

- efficientamento

L'efficienza dei servizi pubblici aumenta quando i costi per singola prestazione calano a parità di qualità. Per identificare i possibili risparmi derivanti da misure di efficientamento vi sono vari metodi. Fra questi vi sono: l'uso di indicatori che mostrino la relazione costi/prestazioni; i confronti, sia temporali che fra diverse sfere di competenza e/o ambiti politici, dei costi per singola prestazione; le analisi delle procedure operative per la razionalizzazione dei processi di produzione delle prestazioni; l'analisi dei costi, possibilmente con un sistema di contabilità analitica. Le analisi di efficienza ed economicità sono parte integrante del processo di revisione della spesa;

- definizione strategica delle priorità

La definizione strategica delle priorità riguarda le possibili alternative di risparmio che emergono durante il processo di identificazione di programmi di spesa inefficaci (programmi che non raggiungono l'obiettivo prefissato) o con un rapporto costi/benefici negativo (l'obiettivo prefissato viene parzialmente raggiunto ma i costi superano i benefici). Su questa base di dati è possibile potenziare/man-

tenere i programmi di spesa che si mostrano più efficaci, anche in termini di costi/benefici, e ridimensionare o eliminare quelli meno efficaci. L'attenzione è posta non tanto sull'efficienza (input e output) quanto sull'efficacia (outcome) delle amministrazioni pubbliche.

Sulla base di analisi, Agasisti et al. (2015) hanno identificato due distinte tipologie di spending review: strategica e tecnica. Le spending review strategiche sono organizzate in modo decentrato, valutano i programmi di spesa in base alla loro efficacia e fissano delle priorità strategiche. Al contrario, le spending review tecniche sono centralizzate e si caratterizzano per un uso prevalente di tagli lineari e misure di efficientamento.

Al di là degli approcci alla spending review che è possibile adottare resta il fatto che il presupposto centrale di qualsiasi processo di revisione della spesa è la volontà politica di risparmiare. Anche le operazioni più semplici di eliminazione degli sprechi, che potrebbero essere realizzate senza intaccare l'offerta di servizi, restano al palo senza una chiara volontà politica, considerato che persino lo sperpero di risorse può diventare una fonte di introito per chi riceve denaro pubblico. Per questo, nelle arene politiche l'eliminazione degli sprechi è in alcuni casi motivo di dibattito (Cottarelli, 2015a). Diverso è il caso della politica monetaria della banca centrale, dove le decisioni sono di natura squisitamente tecnica (Cottarelli, 2015a).

Infine, è da notare che le riforme della spesa pubblica basate su processi di spending review mostrano spesso risultati apprezzabili nel medio-lungo periodo. Per questo è fallace considerare la spending review uno strumento per acquisire risorse di pronto utilizzo. Cottarelli (2015b) sconsiglia perciò di concentrare gli sforzi di contenimento della spesa sul raggiungimento di risparmi a breve termine evidenziando i benefici conseguibili con un approccio di riforma a medio lungo termine (Cottarelli, 2015b).

## 3 La struttura dello Stato italiano e il bilancio statale

### 3.1 Struttura dello Stato

Nelle prossime pagine si offre al lettore un sintetico quadro d'insieme della struttura amministrativa dello Stato e dell'organizzazione complessiva del sistema pubblico italiano. Questo con l'obiettivo di fornire elementi utili alla comprensione delle analisi che vengono presentate nei prossimi capitoli. Con una popolazione di circa 60 milioni di abitanti, l'Italia rappresenta uno dei più grandi Stati europei insieme a Germania, Francia, Spagna e Regno Unito. La Repubblica italiana è formata da comuni, province, città metropolitane, regioni - enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni - (art. 114, par. 2), e dallo Stato (art. 114, par. 1). Cinque delle venti regioni dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali (art. 116, par. 1). Fra queste vi è la regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, costituita dalle province autonome di Trento e Bolzano (art. 116, par. 2). L'articolo 117 della Costituzione distingue le competenze statali da quelle regionali: nel paragrafo 2 vengono elencate le competenze esclusive dello Stato e nel terzo quelle a legislazione concorrente. Spetta invece alle regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato (art. 117, par. 4).

Al fine di adempiere alle proprie competenze ed eseguire i propri compiti, gli enti locali italiani possiedono autonomia finanziaria di entrata e di spesa (art. 119, par. 1); possiedono risorse autonome, stabiliscono ed applicano tributi ed entrate proprie e dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali con riferimento al loro territorio (art. 119, par. 2). Gli enti locali devono essere in grado di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite attraverso fonti di entrate proprie (art. 119, par. 4). Per i territori con minore capacità fiscale, tuttavia, è previsto un fondo perequativo (art. 119, par. 3). Inoltre, lo Stato può destinare risorse aggiuntive o effettuare interventi speciali in favore di determinati enti (art. 119, par. 5). Tali decisioni possono essere assunte per scopi di promozione dello sviluppo economico, coesione e solidarietà sociale, rimozione degli squilibri economici e sociali, supporto di un effettivo esercizio dei diritti della persona. "I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le regioni hanno un proprio patrimonio" e possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare le spese di investimento. Lo Stato non garantisce in alcun modo sui prestiti contratti dagli enti locali (art. 119, par. 6).

In sintesi, il sistema pubblico italiano si basa su un modello di Stato decentrato con un ampio decentramento amministrativo agli enti locali ed un forte orientamento al principio di sussidiarietà sia verticale che orizzontale (Chiesa, 2016). In base al decreto legislativo 165/2001 le amministrazioni pubbliche comprendono i ministeri e le loro articolazioni territoriali, le scuole di ogni ordine e grado, le istituzioni universitarie, le regioni, le province (oggi in parte città metropolitane), i comuni, le comunità montane, gli enti pubblici di ricerca, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le aziende sanitarie locali e gli enti del servizio sanitario nazionale (Chiesa, 2016).

### 3.2 Lo sviluppo del debito pubblico e del deficit di bilancio

Oltre ad avere una visione generale della struttura dello Stato, è sicuramente utile dare un occhio allo sviluppo del debito pubblico e a quello dei deficit di bilancio, al fine di inquadrare meglio le spending review italiane. Questi due indicatori costituiscono infatti il fondamento ed il punto di partenza degli sforzi legati alla spending review e servono spesso anche come unità di misura del successo di questi ultimi.

Come si evince dalla Figura 1, nel periodo 2005-2018 il debito pubblico italiano non è mai calato in termini assoluti. In alcuni anni è stato possibile raggiungere modeste riduzioni riguardo al rapporto debito/PIL grazie ad una crescita vantaggiosa del prodotto interno lordo. La Figura 1 mostra che fino al 2014 il PIL è cresciuto meno rispetto al debito pubblico mentre negli ultimi anni il rapporto tra debito e PIL si è mantenuto costante.

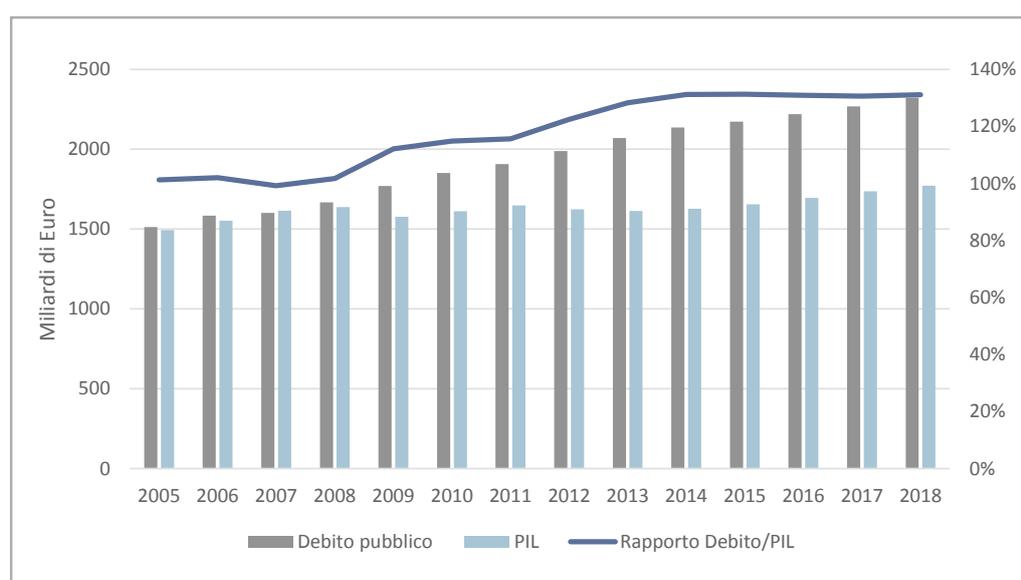


Figura 1: Andamento del debito pubblico e del PIL dell'Italia (© Eurac Research su dati: Istat, 2019a; Istat, 2020)

La Figura 2 mostra l'andamento dei deficit di bilancio in rapporto al PIL in valori percentuali. I deficit annuali vengono attribuiti ai governi che vengono presi in esame in questo studio. La linea rossa rappresenta il tetto massimo di deficit del tre per cento, come sancito dall'UE nei criteri di Maastricht. Giova notare che l'attribuzione del deficit ad un governo è un atto formale legato all'approvazione, da parte di un governo, del bilancio a fine anno. Per esempio, il bilancio 2018 è stato approvato dal governo Conte I, benché fino a giugno fosse ancora in carica Gentiloni. La Figura 3 mostra l'andamento del deficit italiano in rapporto agli altri Stati membri dell'UE.

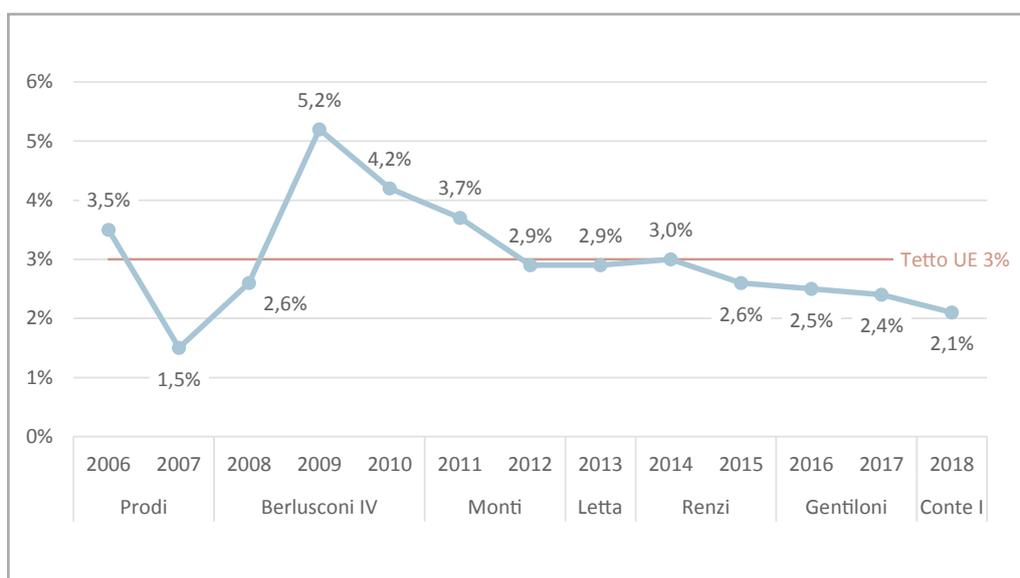


Figura 2: Andamento del rapporto deficit di bilancio/ PIL dell'Italia (© Eurac Research su dati: Eurostat, 2021)

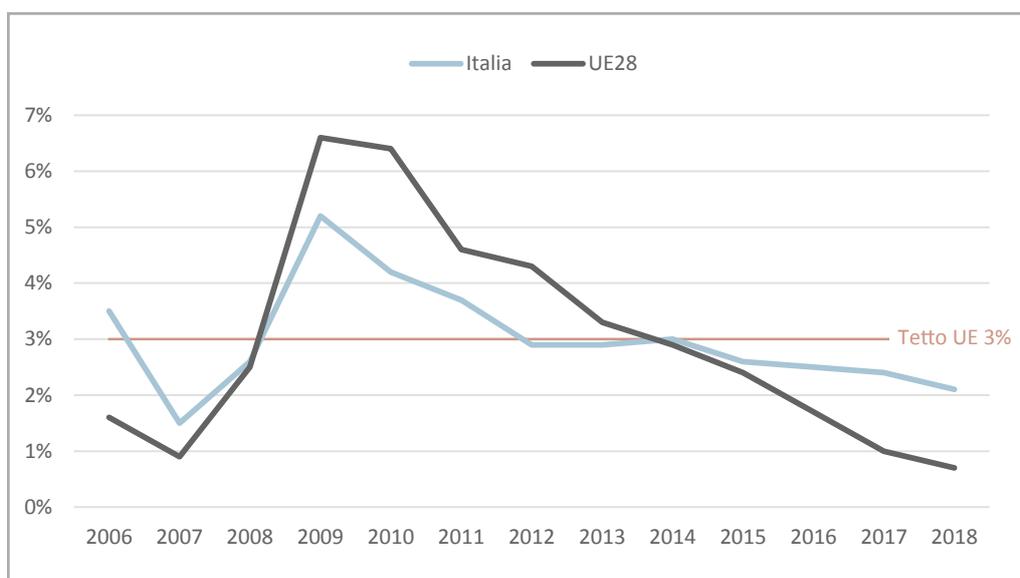


Figura 3: Il deficit italiano in confronto all'UE (© Eurac Research su dati: Eurostat, 2021)

### 3.3 Lo sviluppo della spesa dell'amministrazione pubblica

La spesa pubblica italiana è aumentata nel periodo 2007-2018 di oltre 100 miliardi. Allo stesso tempo, anche le entrate sono aumentate in modo significativo, seppure con minore intensità. Questo squilibrio si deve, fra l'altro, alla crescita instabile delle uscite, che sono aumentate di ben 50 miliardi solo tra il 2007 e il 2009. Le entrate, invece, sono cresciute tra il 2007 e il 2008 di circa 8 miliardi, per poi crollare di oltre 15 miliardi nel 2009. Il periodo 2010-2018 mostra un aumento più o meno lineare della spesa, pari a circa 50 miliardi in totale, mentre le entrate sono aumentate di oltre 95 miliardi. Lo sviluppo delle spese e delle entrate pubbliche italiane è illustrato nella Figura 4. Le entrate totali dello Stato sono state sempre più basse delle componenti di uscita complessive, per cui il debito pubblico italiano è cresciuto progressivamente dal 2007.

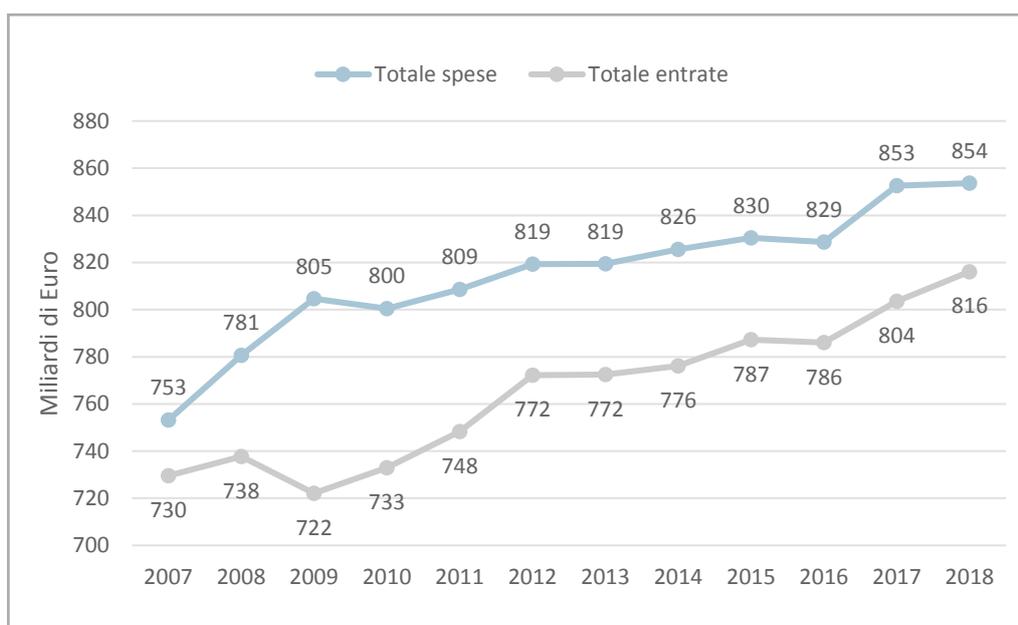


Figura 4: Andamento delle spese ed entrate pubbliche dell'Italia tra il 2007 e il 2018 (© Eurac Research su dati: BDAP, 2019b)

La differenza tra il valore delle uscite e delle entrate pubbliche varia di anno in anno. Se il valore del saldo è negativo si parla di indebitamento, mentre se il saldo è positivo si parla di accreditamento. In Italia è stato particolarmente negativo il 2009, anno in cui l'amministrazione pubblica realizzò un buco di 82,55 miliardi. Il 2009 è anche l'unico anno del periodo preso in considerazione in cui l'Italia ha fatto registrare un saldo primario negativo (entrate minori delle spese al netto degli interessi). Negli anni seguenti l'indebitamento netto è diminuito, attestandosi nell'ordine di 37,5 miliardi nel 2018. Tut-

tavia, il debito pubblico resta un problema enorme per l'Italia e i suoi bilanci. A dimostrarlo sono anche i pagamenti degli interessi sul debito, che rappresentano fino al 10% della spesa pubblica annua e ammontano in media a 72 miliardi l'anno. Tra il 2007 e il 2018 l'esborso di interessi passivi è stato pari ad oltre 872 miliardi, un valore che supera quello della spesa pubblica annua dello stesso periodo. Nella Figura 5 è possibile notare, oltre all'ammontare annuo degli interessi sul debito, l'andamento del saldo primario e dell'indebitamento annuo.

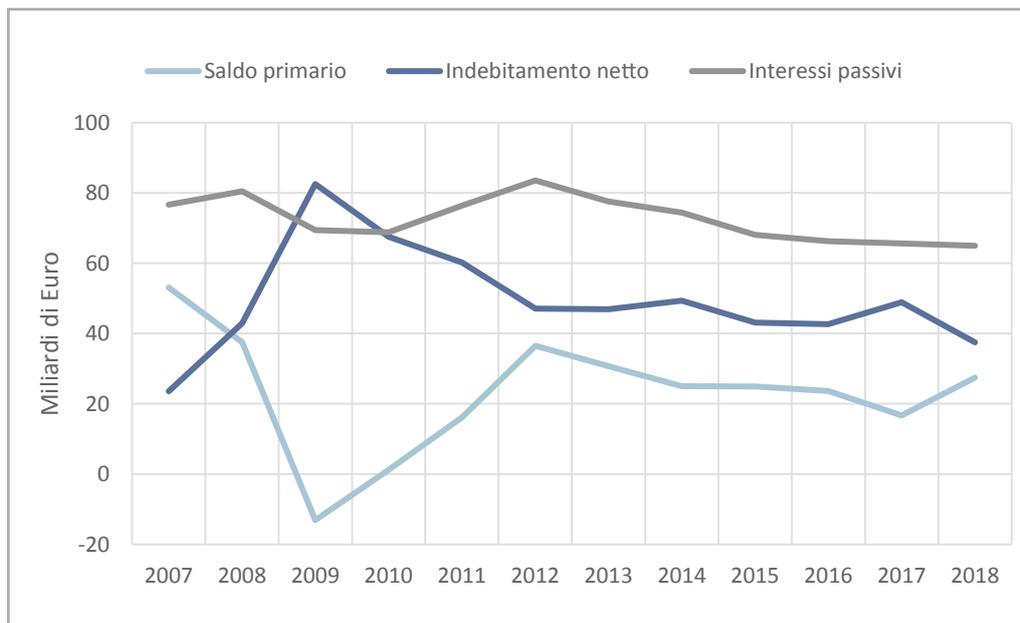


Figura 5: Andamento del saldo primario, dell'indebitamento netto e dei pagamenti di interessi dell'Italia (©Eurac Research su dati: BDAP, 2019b)

Per le analisi che vengono presentate qui di seguito è sembrato opportuno suddividere la spesa totale dello Stato. In particolare, per i temi trattati in questo lavoro può essere utile operare una distinzione tra le componenti di spesa delle amministrazioni centrali dello Stato, degli enti di previdenza sociale (in primo luogo l'Istituto Nazionale Previdenza Sociale-INPS) e delle amministrazioni periferiche, con le rispettive spese per la sanità. Questa suddivisione, che viene ripresa in Figura 6 e in Tabella 1, rappresenta un punto di riferimento per tutte le analisi che seguono.

Dal punto di vista della spesa pubblica il principale indicatore di finanza pubblica è la cosiddetta spesa primaria, cioè la spesa al netto degli interessi che le amministrazioni pubbliche pagano sul proprio debito. Questi ultimi mostrano una tendenza in calo: nel 2018, infatti, erano di ben 20 miliardi più bassi rispetto al 2012.

Nel periodo 2007-2018 la spesa primaria mostra il seguente andamento:

- il capitolo di spesa più grande è rappresentato dalla spesa previdenziale. Questa comprende la spesa per pensioni ed altre prestazioni sociali e assistenziali, come i trasferimenti alle famiglie, ai disoccupati e ai portatori di handicap. Questa componente di spesa mostra un andamento incrementale, essendo aumentata di oltre 70 miliardi tra il 2007 e il 2018. Un ulteriore aumento di 16 miliardi è previsto tra il 2018 e il 2019;
- il secondo blocco di spesa per grandezza è quello delle amministrazioni locali. Qui si conta soprattutto la spesa delle regioni e degli altri enti locali come i comuni e le province, ma anche delle università. Questa voce presenta un andamento stabile nel tempo, essendo aumentata di soli 3 miliardi dal 2007 al 2018. Per il 2019 è attesa una crescita di circa 5 miliardi. La spesa sanitaria fa parte della spesa degli enti locali. Ogni anno, più della metà della spesa pubblica primaria totale va a finanziare la previdenza sociale e la sanità;
- le amministrazioni centrali dello Stato, soprattutto i ministeri, occupano il terzo posto. Questa componente di spesa è cresciuta di quasi 40 miliardi tra il 2007 e il 2018; è previsto tuttavia un lieve calo per il 2019.

Tabella 1: La spesa pubblica italiana per componenti in dettaglio (Fonte: BDAP, 2019a)

Anno (Spese in milioni di €)	2007	2008	2009	2010	2011
Spesa pubblica complessiva	753.127	780.664	804.661	800.494	808.562
Interessi sul debito	76.660	80.461	69.457	68.836	76.416
Spesa primaria	676.467	700.203	735.204	731.658	732.146
Spesa per previdenza sociale	265.873	278.659	292.574	300.444	306.163
Spesa delle amministrazioni centrali	185.120	185.904	199.578	190.442	191.218
Spesa degli enti locali*	225.474	235.640	243.052	240.772	234.765
*di cui per la sanità	102.858	109.484	111.327	113.131	112.255

1 I dati fanno riferimento all'anno 2019 e riportano i valori di previsione, non i valori definitivi.

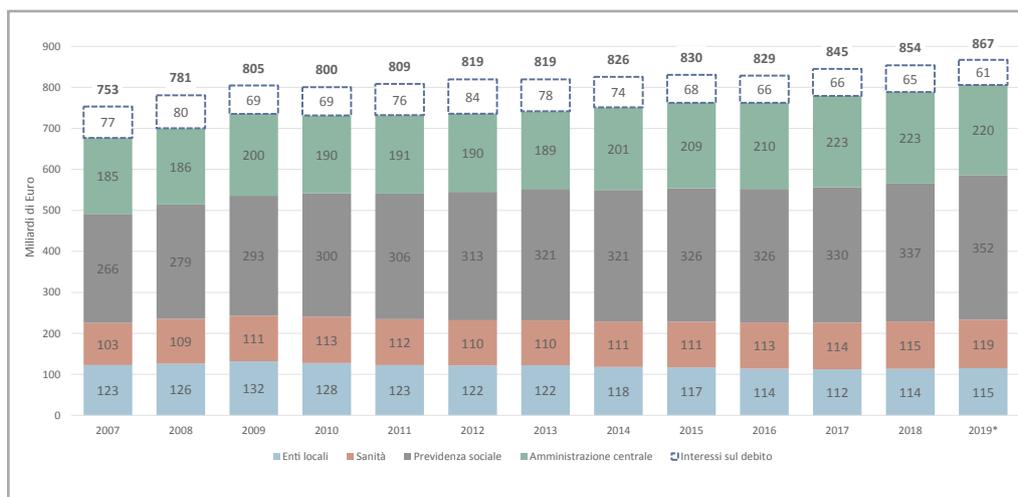


Figura 6: La spesa pubblica italiana per componenti (© Eurac Research su dati: BDAP 2019a)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 <sup>1</sup>
	819.337	819.381	825.502	830.425	828.676	852.530	853.618	868.293
	83.566	77.605	74.379	68.061	66.288	65.598	64.979	61.316
	735.771	741.776	751.123	762.364	762.388	786.932	788.639	806.977
	313.145	320.607	320.713	325.598	326.012	330.008	336.615	352.304
	190.455	189.364	201.386	208.600	209.793	223.219	223.071	219.878
	232.171	231.805	229.024	228.166	226.583	226.070	228.953	233.558
	110.461	109.614	110.961	111.240	112.504	113.611	115.410	118.560

### 3.4 Per cosa spende lo Stato italiano?

Quando si analizza la spesa pubblica è possibile distinguere, grosso modo, tre principali tipologie di destinazione di spesa, con i rispettivi ruoli dello Stato (Cottarelli, 2015):

- “lo Stato che acquista”;
- “lo Stato che impiega”;
- “lo Stato che stacca assegni”.

Tabella 2: Classificazione della spesa pubblica italiana (Cottarelli, 2015a)

Ruolo dello Stato	Spesa (Anno 2013)	Tipo di spesa
<b>Stato che acquista</b>	• 169 miliardi di € (di cui 38 miliardi di € di investimenti)	• Acquisto di prodotti e servizi • Investimenti
<b>Stato che impiega</b>	• 165 miliardi di €	• Retribuzione dei dipendenti pubblici
<b>Stato che stacca assegni</b>	• 380 miliardi di € (di cui 33 miliardi di € a imprese, 19 miliardi di € a Stati terzi e i restanti 328 miliardi di € alle famiglie)	• Spese per trasferimenti a persone private, famiglie, imprese e paesi terzi

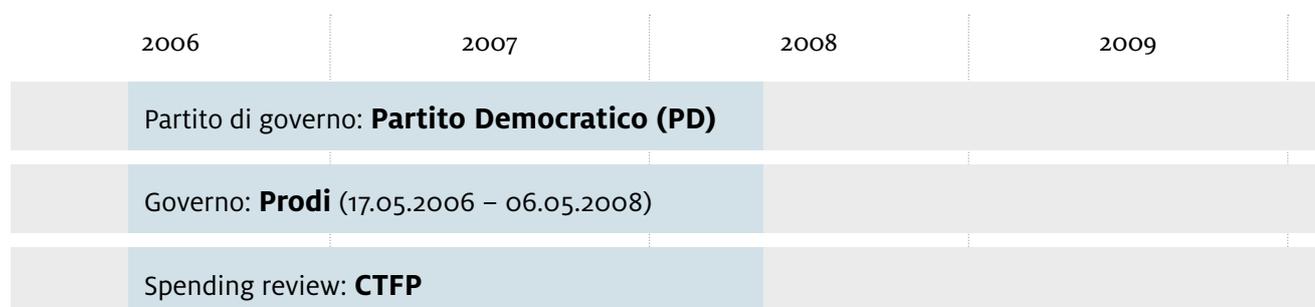
Il primo gruppo di spesa, cioè quello per gli acquisti, sembra il più facile da tagliare in quanto i risparmi negli acquisti di beni e servizi non colpiscono direttamente la popolazione, né le lobby organizzate (Cottarelli, 2015a). Per evitare di intaccare la qualità dei servizi è opportuno intervenire sulle inefficienze, per esempio eliminando gli acquisti di beni e servizi a prezzi non competitivi. Questo, però, può ingenerare resistenze, soprattutto da parte delle imprese che vendono allo Stato. Quando i tagli aggrediscono la spesa sanitaria, che assorbe più della metà della spesa corrente (nel 2013 ammontavano a 70 miliardi), possono nascere controversie a livello politico (Cottarelli, 2015a). D'altra parte, i tagli della spesa per gli stipendi dei dipendenti pubblici suscitano l'opposizione dei lavoratori e dei sindacati che li rappresentano. L'alternativa rappresentata dai prepensionamenti è meno difficoltosa ma offre dei risparmi modesti. Infine, i tagli ai trasferimenti alle famiglie e alle imprese generano spesso forti tensioni sociali e politiche (Cottarelli, 2015a).

Se si vuole prendere di mira ed eliminare le inefficienze nel sistema con la spending review si va ad incidere su questi tre ruoli dello Stato. In pratica, è possibile ottenere efficientamenti in tre modi: attraverso risparmi negli acquisti, nel personale oppure nei trasferimenti. Gli interventi di efficientamento comportano spesso delle difficoltà

sociali e politiche, soprattutto quando si tratta di ridurre il personale. Bisogna esserne consapevoli ed agire in modo risoluto e senza preclusioni di sorta (Cottarelli, 2015a).

Da questo punto di vista l'Italia può fare di meglio, in particolare per quanto riguarda la disponibilità a risparmiare sul personale (Cottarelli, 2015b). Questo non significa che i risparmi debbano essere ottenuti necessariamente attraverso licenziamenti; esistono infatti diverse alternative che vale la pena considerare. Per esempio, si può bloccare il ricambio di personale in maniera selettiva in alcuni settori oppure si può internalizzare alcuni servizi che finora venivano forniti esternamente, in modo tale da occupare il personale resosi disponibile in modo più efficace (Cottarelli, 2015b).

## 4 Il governo Prodi (2006-2008)



Il termine spending review è stato introdotto nella politica di bilancio italiana nel 2006. All'epoca il governo si trovava sotto la guida di Romano Prodi, che restò in carica dal 2006 al 2008. Ad avviare questa nuova forma di analisi e revisione dei bilanci in Italia fu l'allora ministro dell'Economia e delle finanze Tommaso Padoa-Schioppa. L'obiettivo era di esaminare e riorganizzare le modalità di utilizzo di tutte le risorse al fine di fornire a cittadini e imprese servizi più efficienti (De Ioanna, 2013).

L'ammontare della spesa pubblica nel 2006 era pari a 742,09 miliardi; di questi 68,88 miliardi erano spese per interessi. La spesa primaria italiana era quindi di 673,21 miliardi (Istat, 2019b). Sebbene la riduzione della fornitura di servizi pubblici non fosse tra le priorità della spending review durante il governo Prodi, tale opzione non fu comunque scartata a priori (De Ioanna, 2013). Gli obiettivi della spending review nel biennio 2006-2008 erano i seguenti (Monacelli e Pennisi, 2010):

- modernizzazione del processo di programmazione delle finanze pubbliche;
- migliore allocazione delle risorse del bilancio dello Stato;
- maggiore flessibilità nella gestione delle risorse e *accountability* dei risultati.

Al fine di raggiungere questi obiettivi è stata istituita una commissione *ad-hoc*, denominata Commissione tecnica per la finanza pubblica (CTFP)<sup>2</sup>. La Commissione, formata da dieci esperti di finanza pubblica, era incardinata presso il ministero dell'Economia e delle finanze ed operava in stretto raccordo con la Ragioneria Generale dello Stato ed in collaborazione con il parlamento, cui doveva riferire annualmente (Ministero dell'Economia e delle finanze, 2007). I compiti, gli ambiti di intervento e le risorse

<sup>2</sup> La commissione è stata istituita con decreto del ministero dell'Economia e delle finanze del 16 marzo 2007.

messe a disposizione della Commissione erano disciplinati nella legge finanziaria per il 2007 (legge 296/2006, art. 1, c.474-481). Nella Tabella 3 sono elencati i principali compiti della Commissione.

Tabella 3: Prodi: i compiti della Commissione tecnica per la finanza pubblica

Compiti	Ambiti politici	Ambiti d'azione identificati	Fondamenti normativi
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificazione delle criticità</li> <li>• Elaborazione di proposte di miglioramento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trasporti</li> <li>• Infrastruttura</li> <li>• Giustizia</li> <li>• Interno</li> <li>• Istruzione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organizzazione territoriale delle amministrazioni</li> <li>• Procedure amministrative e dell'organizzazione del personale</li> <li>• Politica dei trasferimenti</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legge 296/2006, "legge finanziaria per il 2007", Art. 1, §§ 474-481</li> <li>• Legge 244/2007, Art. 3, §§ 67-73</li> <li>• Decreto-legge 112/2008 o legge 133/2008, Art. 45, § 3</li> </ul>

La Commissione ha preso in esame cinque settori di spesa, rappresentativi del 30% della spesa corrente e del 26% della spesa in conto capitale: Trasporti, Infrastrutture, Giustizia, Interno ed Istruzione (Monacelli & Pennisi, 2010). I principali obiettivi dell'analisi e valutazione della spesa hanno riguardato l'identificazione delle criticità, delle opzioni di riallocazione delle risorse finanziarie, delle strategie di miglioramento della qualità e dell'economicità dei risultati (Monacelli & Pennisi, 2010). Il riesame sistematico dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali, che rappresenta un fattore indispensabile per spendere meglio, è stato giustificato dalla necessità di rimettere in moto l'economia italiana dopo oltre dieci anni di stagnazione (Padoa-Schioppa, 2007). Come ebbe a notare il ministro affidatario di questo incarico, il dibattito politico sui conti pubblici in Italia si concentra su due ambiti. Il primo è rappresentato dai grandi capitoli di spesa che discendono da obblighi europei e sui quali, pertanto, non c'è margine di manovra. Il secondo è costituito da micro-emendamenti, spesso rappresentati da spese effettuate con lo scopo di incrementare la popolarità dei politici tra gli elettori. La spesa per settori cruciali come la difesa o l'istruzione, invece, sfugge alla discussione in quanto "non si sa quanto e come si spende" (Padoa-Schioppa, 2007).

Ad un anno dalla sua istituzione, la CTFP formulò, da un lato, raccomandazioni specifiche per i settori di *policy* esaminati, dall'altro avanzò proposte trasversali ai singoli ministeri per l'analisi di problemi tipici, suddivise nei seguenti tre macro-ambiti (Monacelli & Pennisi, 2010):

- razionalizzazione dell'organizzazione territoriale delle amministrazioni (tra cui regioni, province e comuni);

- revisione delle procedure amministrative e dell'organizzazione del personale;
- revisione della politica dei trasferimenti dal centro in periferia e ad altri soggetti.

Il governo Prodi non si limitò a dare ampio risalto al programma di spending review ma, con la legge finanziaria 2007, stanziò anche le risorse necessarie per la sua realizzazione. Per i lavori di revisione furono allocati quasi 7,5 milioni, di cui 1,2 milioni l'anno, a partire dal 2007, per contratti di consulenza e per l'istituzione di una segreteria tecnica e ulteriori cinque milioni l'anno, a partire dal 2007, per il potenziamento delle attività e degli strumenti di analisi. Una parte di questa somma era destinata al reclutamento di personale altamente qualificato. Ciascuna camera del parlamento ricevette inoltre 600.000 euro per il potenziamento delle proprie strutture di comunicazione e cooperazione.

Nel 2008, con il cambio di governo, la CTFP venne sciolta e il progetto di spending review fu assegnato alla Ragioneria Generale dello Stato - Servizio studi dipartimentale del ministero dell'Economia e delle finanze, unitamente alle risorse in precedenza attribuite alla CTFP. Il 2008 segna un drammatico peggioramento della situazione economica in tutta Europa, ed in particolar modo in Italia. A differenza di altri Stati dell'area euro, ad oggi l'Italia non è ancora riuscita a riprendersi completamente dal crollo economico globale del 2007-2008.

## 5 Il governo Berlusconi IV (2008-2011)



Con le elezioni politiche dell'aprile 2008 ebbe inizio il quarto governo Berlusconi. Durante il governo Berlusconi (2008-2011) la crisi economica mondiale ebbe i primi forti contraccolpi sugli Stati europei. Secondo Tuccari (Tuccari, 2014) la crisi investì in modo diretto l'Italia quasi tre anni dopo il suo scoppio ma secondo la Banca d'Italia (Bankitalia, 2018) i segnali di un'imminente recessione erano ben riconoscibili già nel 2008. Il governo Berlusconi si trovò dunque ad operare nel bel mezzo di una flessione economica. Boeri (2010) scrisse su "Il Sole 24 Ore" che la decisione più importante di questo esecutivo fu di non fare nulla. Da un lato, Boeri criticò aspramente l'immobilismo del governo, che con un ribasso cumulativo del PIL del 6,5 per cento contribuì alla "più importante riduzione della produzione nella storia del dopoguerra italiano". D'altra parte, paradossalmente, la passività dell'esecutivo consentì di prevenire un ulteriore deterioramento del deficit pubblico. Nel 2010, infatti, la crisi del debito raggiunse all'interno dell'eurozona un punto critico e, da questo punto di vista, l'inerzia del governo italiano permise di evitare gli svantaggi di una politica interventzionista (Boeri, 2010). In quegli anni non erano i bilanci dello Stato a rappresentare il vero problema dell'economia italiana ma bensì le previsioni di crescita del paese. Berlusconi, infatti, tralasciò completamente lo sviluppo economico nel medio termine e non adottò misure strutturali per spingere l'economia (Boeri, 2010). Anche secondo Di Mascio (Di Mascio et al. 2019a) il vero problema dell'Italia era la stagnazione economica. Persino l'alto debito pubblico appariva come un problema secondario se paragonato alla crescita rallentata della produzione potenziale. Questo perché la sostenibilità del debito dipende fortemente dalla crescita economica (Di Mascio et al., 2019a). Un altro aspetto molto criticato (Boeri, 2010) fu la strategia di comunicazione del governo. Anziché informare l'opinione pubblica dell'imminente recessione e richiamare l'opposizione ad un'assunzione di responsabilità, il governo, con l'appoggio dei media, negò sistematicamente la crisi in

atto cercando, al contrario, di far credere che l'Italia fosse riuscita a superare la recessione globale (Boeri, 2010). Nel 2010, tuttavia, divenne chiaro a tutti che il governo aveva negato la realtà dei fatti (Boeri, 2010). Il programma di spending review sviluppato durante il governo Prodi II fu portato avanti solo parzialmente dal governo Berlusconi. La Commissione tecnica per la finanza pubblica, istituita nel 2007 dal ministro dell'Economia e delle finanze Tommaso Padoa-Schioppa, fu soppressa ed i relativi compiti furono assunti dal ministero dell'Economia e delle finanze. All'interno di questo ministero furono costituiti dei gruppi di lavoro con il compito di analizzare e controllare la spesa pubblica e facilitare la collaborazione tra il ministero medesimo e le amministrazioni centrali dello Stato. La legge 196/2009 approvata a tal fine (successivamente modificata dalla legge 39/2011) escludeva qualsiasi ulteriore onere a carico della finanza pubblica per la creazione di tali gruppi di lavoro. Fino al 2010 Silvio Berlusconi cercò di modernizzare l'amministrazione pubblica sulla base dei principi del *New Public Management* (NPM), come mostra il decreto legislativo 150/2009 per l'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e dell'efficienza e trasparenza delle amministrazioni pubbliche. La riforma prevista da tale decreto è infatti imperniata sulla misurazione, valutazione e trasparenza della performance. In base all'art. 3 le amministrazioni pubbliche sono tenute a misurare le proprie prestazioni e a valutarle attraverso comparazioni con le altre amministrazioni pubbliche. I risultati ed il merito vengono valorizzati attraverso sistemi premianti. I dati e risultati di performance vanno comunicati e resi trasparenti per tutti. In base all'art. 4 le amministrazioni pubbliche sono tenute ad introdurre ed implementare un sistema di performance management articolato in sei fasi: definizione e assegnazione degli obiettivi da raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori; collegamento tra obiettivi e allocazione delle risorse; monitoraggio in corso di esercizio ed eventuali interventi correttivi; misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale; valorizzazione del merito attraverso sistemi premianti; rendicontazione dei risultati interna (organi di indirizzo politico-amministrativo, vertici manageriali) ed esterna (*stakeholder*, cittadini, utenti e destinatari dei servizi). La misurazione e valutazione della performance è attribuita ad organi indipendenti ed ai dirigenti pubblici. Viene inoltre istituita per legge una commissione competente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche. Questi sforzi riformatori furono tuttavia ben presto abbandonati a causa della grave crisi finanziaria e solo parzialmente riattivati durante il governo Renzi (Di Mascio et al., 2019a). Nel 2011 lo *spread* BTP-Bund, termine tecnico per indicare il differenziale di rendimento tra il titolo di stato italiano BTP (Buoni del tesoro poliennali) e il suo omologo tedesco, inizia a crescere vertiginosamente. Il governo Berlusconi, sempre più indebolito dai conflitti di partito e sfiancato dal declassamento, da parte delle

agenzie di rating, dell'affidabilità creditizia dell'Italia, si arrende all'evidenza che l'emergenza finanziaria è della massima priorità (Tuccari, 2014). L'incapacità del governo Berlusconi di trovare un compromesso tra richieste nazionali ed internazionali emerge dalle tante concessioni fatte ma mai mantenute e dai tanti piccoli e poco efficaci pacchetti interventzionisti. La fiducia nel primo ministro crollò quando la pressione sull'Italia iniziò a crescere in modo vertiginoso. Nel maggio 2011 Berlusconi riuscì ad evitare un pacchetto di sostegno di 80 miliardi dal Fondo monetario internazionale (FMI). Allo stesso tempo dovette accettare il controllo, da parte dell'FMI, delle misure di riforma e risparmio varate (Benvenuti, 2017). A causa della crescente crisi dell'euro e della vacillante coalizione di governo il presidente della Repubblica richiamò governo ed opposizione ad agire velocemente riducendo le discussioni al minimo. Nel giugno 2011 il parlamento licenziò in tempi record un pacchetto di risparmi da 48 miliardi (Benvenuti, 2017). In soli 10 giorni, con decreto-legge 98/2011, approvato con modifiche con legge III/2011, furono varate norme per l'avvio di un nuovo ciclo di spending review. Purtroppo, però, lo *spread* tornò ben presto fuori controllo. Il presidente della Banca Centrale Europea (BCE) Trichet, insieme all'allora presidente della Banca d'Italia Draghi, richiese allora espressamente al governo riforme dettagliate e radicali. Berlusconi non riuscì a rispettare il termine fissato dalla BCE per la presentazione delle proposte di risparmio e questo fece crescere ulteriormente la frustrazione della Commissione europea (Benvenuti, 2017). Con decreto 138/2011 fu fatto un passo in avanti e furono decisi nuovi tagli. Il citato decreto-legge, però, prevedeva solamente che il ministero dell'Economia e delle finanze presentasse entro il 30 novembre 2011 al parlamento un programma di riduzione della spesa e che il ministero iniziasse ad attuare le proposte di spending review a partire dal 2012. Quest'ultima misura, tuttavia, era già contenuta in un decreto-legge precedente (98/2011) e pertanto fu considerata insufficiente.

Gli effetti di questi tre decreti sono sintetizzati nella Tabella 4<sup>3</sup>. In particolare, attraverso il confronto dei cambiamenti apportati alle spese e alle entrate pubbliche nel periodo 2010-2014 vengono mostrati gli effetti finanziari sull'indebitamento netto<sup>4</sup> italiano. Nel calcolo del saldo è da tener presente che un aumento delle entrate, e quindi un incremento della tassazione, porta ad una riduzione dell'indebitamento netto. Per contro, un aumento della spesa porta ad un aumento dell'indebitamento netto. Un saldo

3 I dati sono stati estrapolati da Di Mascio et al. "A Tale of Path-Dependent Public-sector Shrinkage" e verificati anche attraverso altre fonti. I valori sono espressi in milioni di euro.

4 L'indebitamento netto consiste nell'indebitamento lordo depurato delle operazioni di natura finanziaria. Queste ultime comprendono le concessioni e riscossioni di credito, le operazioni relative a partecipazioni azionarie e i conferimenti, l'accensione e il rimborso di prestiti (Forgione, 2020).

negativo dell'indebitamento netto rappresenta un contributo alla riduzione del debito pubblico.

Tabella 4: Berlusconi: effetti dei decreti-legge sulle finanze pubbliche in milioni di € (Di Mascio et al., 2019a)

Decreto-legge		2010	2011	2012	2013	2014	Effetto totale
<b>Decreto-legge 78/2010</b> (Ufficio legislativo - Gruppo PD Camera dei Deputati, 2010)	Variazione della tassazione	+693	+4.095	+10.091	+8.004	---	+22.883
	Variazione della spesa pubblica	+662	-7.958	-14.891	-16.975	---	-39.162
	Effetto sull'indebitamento netto	-31	-12.053	-24.982	-24.979	---	-62.045
<b>Decreto-legge 98/2011</b> (Ragioneria Generale dello Stato, 2011-2014)	Variazione della tassazione	---	+1.871	+6.609	+13.285	+28.295	+50.060
	Variazione della spesa pubblica	---	-237	+1.031	-11.121	-19.677	-30.004
	Effetto sull'indebitamento netto	---	-2.108	-5.578	-24.406	-47.972	-80.064
<b>Decreto-legge 138/2011</b> (Ragioneria Generale dello Stato, 2011-2014)	Variazione della tassazione	---	+732	+14.068	+22.121	+10.521	+47.442
	Variazione della spesa pubblica	---	---	-8.630	-7.738	-1.301	-17.669
	Effetto sull'indebitamento netto	---	-732	-22.698	-29.859	-11.822	-65.111

L'immobilismo decisionale italiano rendeva sempre più difficile una soluzione della crisi dell'euro e questo suscitò il malcontento degli Stati membri dell'eurozona (Benvenuti, 2017; Jones, 2011). In una lettera al Consiglio europeo Berlusconi ribadì i suoi sforzi riformatori. La missiva, tuttavia, non conteneva alcun cenno ad una delle riforme più importanti, quella delle pensioni, e non convinse né gli altri Stati membri dell'UE né i mercati internazionali, con il risultato che la situazione si deteriorò ulteriormente (Benvenuti, 2017; Jones, 2011). A questo punto, per deviare l'attenzione dal governo Berlusconi imboccò la strada delle soluzioni populistiche. Incolpò l'euro ed i partiti della sinistra democratica che avevano portato l'Italia nell'unione economica e monetaria dell'Ue di essere i responsabili dell'intera crisi. Ma poco dopo, viste le polemiche nate

dalle sue parole, il premier ritrattò la sua esternazione prendendo le difese dell'euro e negando la crisi economica (Il Corriere della Sera, 2011). L'unico risultato che ottenne fu una perdita di fiducia a livello nazionale ed internazionale, poiché non era più nemmeno in grado di tenere a bada i suoi ministri (Jones, 2011). A novembre 2011 Berlusconi rassegnò le dimissioni, dopo aver incolpato la Merkel, Sarkozy e Napolitano della sua perdita di credibilità (Benvenuti, 2017). L'ipotesi di una cospirazione appare infondata; piuttosto la caduta del quarto governo Berlusconi è dovuta alla sua incapacità di affrontare le grandi sfide poste dalla crisi dell'euro (Benvenuti, 2011). La pressione da parte degli Stati dell'eurozona era del tutto prevedibile, visto il peso dell'Italia all'interno dell'area euro e, d'altra parte, fu lo stesso Berlusconi a prendere la decisione di dimettersi (Benvenuti 2017).

## Che cos'è lo *spread*?

Lo *spread* (“divario”) esprime la differenza di rendimento tra due titoli di Stato della stessa durata (in genere dieci anni). I titoli di Stato tedeschi vengono spesso usati come riferimento, vista la solidità dell’economia della Germania (Mantovani R., 2018). Lo *spread* viene misurato in punti base e rappresenta un indicatore dello stato di salute dell’economia di un paese. Un’economia forte presenta pochi rischi e, quindi, bassi rendimenti (Mantovani R, 2018). Attraverso lo *spread* è possibile misurare la pressione dei mercati finanziari sulla valuta di uno Stato (Di Mascio et al., 2019a). In particolare, lo *spread* tra i titoli di Stato italiani (BTP) e quelli tedeschi è il valore che bisogna aggiungere al rendimento dei titoli di Stato tedeschi per ottenere il rendimento dei BTP italiani (Cottarelli, 2018c). La “prima vittima” di uno *spread* in crescita è il debito pubblico: l’aumento dei tassi di interesse costringe, infatti, lo Stato a spendere di più per pagare gli interessi a chi ha acquistato BTP (Mantovani R., 2018). Nel biennio 2011-2012 il valore dello *spread* era più allarmante di oggi perché in quegli anni i tassi di interesse erano molto più alti di oggi (Cottarelli, 2018c) Lo *spread* fa sentire i propri effetti soprattutto sul sistema bancario. Quando sale, il valore dei titoli di Stato italiani in cui le banche hanno investito massicciamente ne risente. Di conseguenza si riduce in modo significativo il capitale degli istituti bancari italiani, che si trovano costretti ad irrigidire le condizioni per l’accesso ai crediti da parte di imprese e famiglie. Questo è accaduto nel 2011, quando lo *spread* arrivò a superare i 600 punti base. L’economia italiana andò in stallo e questo ancor prima che il governo Monti imponesse un inasprimento della disciplina finanziaria (Cottarelli, 2018c). Basandosi sull’andamento dello *spread*, Di Mascio et al. (2019a) hanno identificato tre distinte fasi della disciplina fiscale italiana. La prima fase, tra il 2008 e il 2011, si caratterizza per un livello di *spread* crescente. Nella seconda fase lo *spread* raggiunge il suo punto massimo. A questo punto, Mario Monti inizia a riprenderne il controllo. Nella terza fase, tra il 2013 e il 2015, lo *spread* continua la sua discesa. Tra il 2010 e il 2012 l’Italia attuò un severo consolidamento fiscale; a partire dal 2013, con lo *spread* in calo, le misure di consolidamento furono attenuate (Di Mascio et al., 2019a). Il concetto di *spread* è presentato graficamente nelle due figure seguenti. In particolare, la Figura 7 mostra lo sviluppo dei rendimenti dei titoli di Stato tedeschi e dei BTP italiani dal 2006 ad oggi. La linea tratteggiata verticale è lo *spread*. La Figura 8 esprime tale differenza in punti base. Per trasfor-

mare i valori percentuali in punti base basta moltiplicare per cento i valori percentuali.

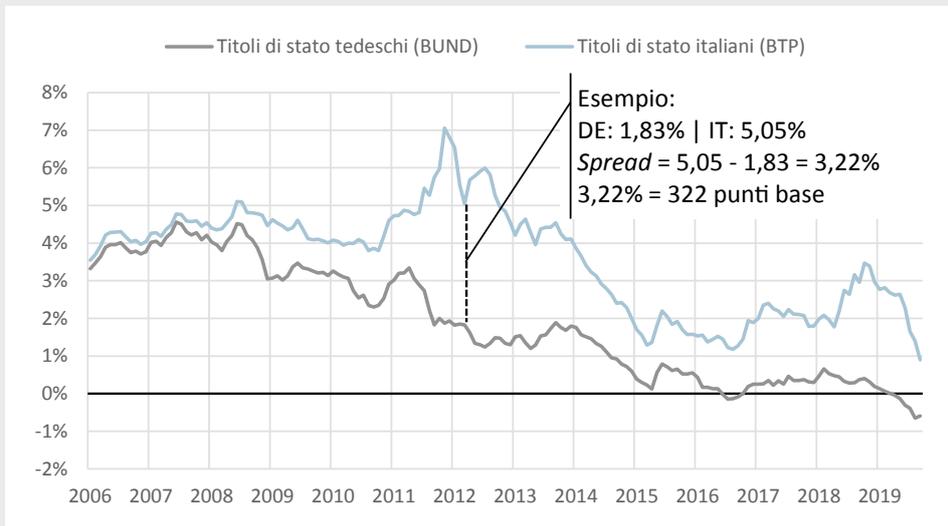


Figura 7: *Spread*: sviluppo dei rendimenti dei BTP e dei BUND (© Eurac Research su dati: Investing.com, 2021a; Investing.com, 2021b)

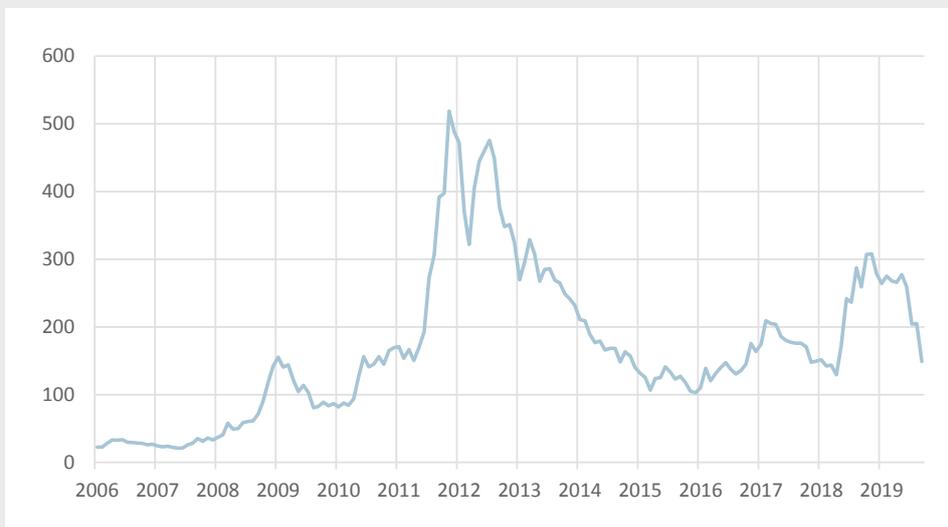


Figura 8: *Spread* italiano in punti base (© Eurac Research su dati: Investing.com, 2021a; Investing.com, 2021b)

## 6 Il governo Monti (2011-2013)



In base alla Costituzione italiana spetta al presidente della Repubblica la nomina del presidente del Consiglio dei ministri. Dopo le dimissioni di Berlusconi in corso di legislatura non sussisteva l'obbligo di indire nuove elezioni. Il presidente della Repubblica in carica, Giorgio Napolitano, decise, considerando la situazione di elevata precarietà in cui versava allora l'Italia, di nominare un governo tecnico e di porre alla sua guida Mario Monti (Tuccari, 2014). L'intento di Napolitano era di assicurare i mercati e l'UE della capacità di tenuta economica dell'Italia (Frosini, 2012).<sup>5</sup> L'esecutivo Monti, formato da soli tecnici, ovvero da figure non schierate politicamente, ottenne una vastissima maggioranza in entrambe le camere del parlamento (Frosini, 2012). I temi chiave dell'agenda politica erano: disciplina fiscale, crescita economica, equità (Giannetti, 2012). All'inizio del suo mandato Monti promise non solo l'attuazione di tutte le proposte di spending review per il consolidamento del bilancio avanzate dal governo precedente ma anche una riforma del sistema pensionistico, la lotta all'evasione fiscale, la fusione di unità amministrative minori, la soppressione delle province come livello amministrativo a sé stante, la riforma del mercato del lavoro e la semplificazione dei processi amministrativi (Giannetti, 2012). Nei primi tre mesi di governo furono emanati tre decreti-legge che scolpirono in modo significativo un piano d'azione diretto ad affrontare la situazione di emergenza del paese e le sue priorità economiche e strutturali. Nella Tabella 5 sono elencate le misure approvate in parlamento<sup>6</sup> previste dai tre decreti, ribattezzati in gergo "decreto Salva Italia" (decreto-legge 201/2011), "decreto cresci Italia" (decreto-legge 1/2012) e "decreto semplifica Italia" (decreto-legge 5/2012).

<sup>5</sup> Il governo Monti fu il terzo governo tecnico in Italia, dopo quelli di Ciampi e di Dini (Giannetti, 2012).

<sup>6</sup> Spesso le misure proposte dal governo nei decreti-legge sono più ampie di quelle che poi vengono di fatto approvate dal parlamento.

Tabella 5: Monti: i decreti d'emergenza "Salva Italia", "Cresci Italia" e "Semplifica Italia"

Normativa	Elementi coinvolti	Contenuti
Decreto-legge 201/2011 "Salva Italia" (Legge 214/2011)	Situazione finanziaria d'emergenza, consolidamento del bilancio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rettifica fiscale (consolidamento dei conti pubblici) da 30 miliardi</li> <li>• Rafforzamento del sistema bancario</li> <li>• Trasparenza e riduzione dei pagamenti in contante al fine di ridurre l'evasione fiscale</li> <li>• Incremento delle entrate attraverso l'aumento della tassazione (raccolta rifiuti, combustibili, beni di lusso, IVA)</li> <li>• Imposta municipale propria (IMU) sulla prima casa</li> <li>• Riduzione della spesa attraverso la soppressione di enti ed organismi</li> <li>• Riduzione della spesa attraverso la riduzione dei costi di funzionamento delle autorità di governo, del CNEL, delle autorità indipendenti e delle province</li> <li>• Riduzione della spesa attraverso riforma delle pensioni (riforma Fornero<sup>7</sup>)</li> <li>• Riduzione del debito pubblico</li> <li>• Acquisizione di beni e servizi attraverso il ricorso alla centrale di committenza nazionale (Consip S.p.A.)</li> <li>• Liberalizzazioni in diversi settori</li> <li>• Sviluppo infrastrutturale</li> </ul>
Decreto-legge 1/2012 "Cresci Italia" (Legge 27/2012)	Competitività economica dell'Italia: competizione, infrastruttura e relazioni con l'Europa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Liberalizzazioni</li> <li>• Tutela dei consumatori</li> <li>• Sostegno della concorrenza nel settore dei servizi pubblici</li> <li>• Misure strategiche in materia di energia</li> <li>• Sviluppo infrastrutturale</li> <li>• Attuazione di direttive e regolamenti dell'UE</li> </ul>
Decreto-legge 5/2012 "Semplifica Italia" (Legge 35/2012)	Leggi e burocrazia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Semplificazioni per i cittadini (per esempio per la documentazione e le dichiarazioni)</li> <li>• Semplificazioni per le imprese (autorizzazioni d'esercizio, lavoro, appalti pubblici, ambiente, agricoltura e ricerca)</li> <li>• Agenda digitale e sviluppo dei settori dell'innovazione, della ricerca e del turismo</li> </ul>

7 Elsa Fornero era il ministro per il Lavoro e le politiche sociali in carica durante il governo Monti. La riforma delle pensioni che prende il suo nome (decreto legge 201/2011 "Salva Italia", art. 24) fu molto controversa.

Con questi provvedimenti, soprattutto il decreto “Salva Italia”, il governo Monti riuscì a superare la difficile situazione finanziaria e a ripristinare la reputazione dell’Italia (Giannetti, 2012). Le misure per la flessibilizzazione del mercato del lavoro contenute in questi decreti, comunque, furono approvate nella legge di conversione con significativi emendamenti del parlamento. La stessa sorte toccò ad un’altra legge di riforma del mercato del lavoro, la 92/2012 del ministro Elsa Fornero, che dovette venire a patti con la forte opposizione dei sindacati (Giannetti, 2012). In accordo con questi sforzi riformatori il governo Monti riprese e rilanciò il tema della spending review introducendo elementi di novità rispetto ai precedenti tentativi di razionalizzazione della spesa (Arena & Arnaboldi, 2012):

- coinvolgimento di ambiti politici mai considerati prima;
- combinazione di tagli lineari e tagli non lineari per evitare tagli orizzontali in tutti gli ambiti politici;
- utilizzo intensivo di decreti-legge al fine di accelerare l’attuazione delle misure di spending review;
- maggiore concentrazione sulla sanità rispetto ad altri paesi.

Nel maggio 2012, con decreto-legge 52/2012 fu istituito un comitato interministeriale per la revisione della spesa pubblica coordinato dal ministro Giarda e un commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi. Al commissario, individuato nella persona di Enrico Bondi, furono attribuiti i seguenti compiti (Goretti & Rizzuto, 2013):

- coordinamento degli acquisti di beni e servizi di tutte le amministrazioni pubbliche, con l’unica eccezione della presidenza della Repubblica, senato della Repubblica, camera dei deputati e Corte costituzionale;
- assicurazione della riduzione delle spese per acquisto per beni e servizi, per voci di costo, delle amministrazioni pubbliche e segnalazione al Consiglio dei ministri delle norme di legge o di regolamento che determinano inefficienze e che pertanto possono essere soppresse;
- proposta al presidente del Consiglio dei ministri dell’introduzione di nuovi obblighi informativi a carico delle amministrazioni pubbliche e sospensione o revoca di singole procedure per l’acquisto di beni o servizi.

Monti conferì poi incarichi specifici ad altri due esperti, Giuliano Amato (revisione del finanziamento dei partiti politici) e Francesco Giavazzi (razionalizzazione dei contributi pubblici alle imprese).

A luglio 2012 il governo licenziò un pacchetto di misure di taglio della spesa pubblica per un ammontare di 25 miliardi. Il percorso che portò a tale risultato si svolse in tre passaggi successivi, ciascuno delle quali coinvolgeva diversi livelli amministrativi dello Stato. Nella prima fase il ministro Giarda incaricò i ministeri centrali dell'analisi della spesa nei rispettivi settori di competenza. Si trattava di dati di tipo qualitativo accompagnati da linee guida per la realizzazione di risparmi con una proiezione a lungo termine. Nella seconda fase i singoli ministeri avevano il compito di fornire dati quantitativi da sottoporre al ministero dell'Economia e delle finanze. La terza fase era un'analisi dettagliata dei singoli settori di spesa a lungo termine. In sostanza, fu adottato un mix di approcci qualitativi e quantitativi con l'obiettivo di ottenere risparmi tramite un uso più efficiente ed efficace delle risorse impiegate. Il decreto-legge 52/2012 (artt. 7-8) conteneva anche misure per la centralizzazione della spesa pubblica per beni e servizi attraverso Consip S.p.A.<sup>8</sup> Altri provvedimenti rilevanti dal punto di vista della razionalizzazione della spesa furono il decreto-legge 95/2012 (convertito nella legge 135/2012) e la legge 228/2012, contenente numerose disposizioni per il coordinamento fra enti dell'amministrazione pubblica.

Nella Tabella 6 vengono elencati gli effetti delle norme emanate sulle spese e le entrate dello Stato<sup>9</sup>.

---

8 Consip S.p.A. è una società per azioni di proprietà del ministero dell'Economia e delle finanze. Attraverso la riduzione delle centrali appaltanti si cerca di portare gli acquisti delle amministrazioni pubbliche sotto il controllo di Consip al fine di incrementare l'efficienza dei processi pubblici di approvvigionamento. In media, gli acquisti fatti con convenzioni Consip sono del 24 per cento più economici (Cottone, 2015a).

9 I dati, espressi in milioni, si basano su: Di Mascio et al. (2019a) e sono confermati anche da altre fonti.

Tabella 6: Monti: effetti realizzati dai decreti-legge e dalle leggi sulle finanze pubbliche in milioni di € (Di Mascio et al., 2019a)

Decreto-legge/legge		2012	2013	2014	2015	Effetto totale
<b>Decreto-legge 201/2011</b> (Ragioneria Generale dello Stato, 2011-2014)	Variazione della tassazione	+19.366	+16.962	+14.891	---	+51.219
	Variazione della spesa pubblica	-879	-4.358	-6.540	---	-11.777
	Effetto sull'indebitamento netto	-20.245	-21.320	-21.431	---	-62.996
<b>Decreto-legge 95/2012</b>	Variazione della tassazione	-3.392	-6.766	-10.237	-10.300	-30.695
	Variazione della spesa pubblica	-3.994	-6.781	-10.264	-10.928	-31.967
	Effetto sull'indebitamento netto	-602	-15	-27	-628	-1.272
<b>Legge 228/2012</b>	Variazione della tassazione	---	+1.892	-876	-283	+733
	Variazione della spesa pubblica	---	-427	-1.014	-662	-2.103
	Effetto sull'indebitamento netto	---	-2.319	-138	-379	-2.836

La legge 135/2012 ribadisce il ruolo di Consip S.p.A. come piattaforma appaltante centrale per i beni e servizi delle amministrazioni pubbliche, anche ai fini di una maggiore trasparenza sull'utilizzo del denaro dei contribuenti. Prevede inoltre una riduzione del personale pubblico ed un migliore utilizzo degli edifici pubblici, fra l'altro con l'obiettivo di ridurre i costi di affitto del 15 per cento. La legge indica poi ulteriori tagli alla spesa pubblica e metodi più precisi per controllare l'attuazione dei bilanci. Vengono inoltre ridotte le spese per le amministrazioni centrali, la sanità e gli enti locali.

Per assicurare l'ottenimento di input anche da parte della società civile, il governo attivò una piattaforma di crowdsourcing rivolta ai cittadini. All'iniziativa presero parte 130.000 tra cittadini e associazioni, che segnalavano casi di inefficienza o di spreco, fornendo anche proposte di risparmio. Gli input forniti dai cittadini riguardavano gli enti locali (37%), il sistema sanitario (14%), l'acquisto di beni e servizi (8%), gli impiegati

pubblici (7%), l'efficienza energetica (6%). Nel luglio 2012 un comunicato stampa del governo diramò la notizia che parte dei tagli all'acquisto pubblico di beni e servizi erano proposte avanzate dalla popolazione attraverso una specifica iniziativa di consultazione pubblica. È indubbio che la comunicazione ai cittadini e il coinvolgimento diretto dei cittadini sui temi della spending review aumentano il consenso pubblico. Tuttavia, una maggiore attenzione mediatica sui tentativi di revisione della spesa può anche creare fenomeni di polarizzazione nella popolazione, minando il sostegno degli elettori ed indebolendo la volontà politica di intraprendere interventi di elevato impegno e complessità (Cottarelli, 2015b).

La situazione dell'Italia era paragonabile a quella di altri paesi dell'eurozona, soprattutto Spagna e Grecia. I governi di questi paesi si trovarono tutti davanti allo stesso dilemma: soddisfare la richiesta pressante di risparmi da parte dell'UE e tener conto della contrarietà della popolazione ad un'eccessiva intromissione dell'UE in questioni interne. La commissione per la spending review si pose quindi l'obiettivo di dar prova all'EU della capacità dell'Italia di ridurre il proprio deficit. Le spending review attuate in Francia, nei Paesi Bassi e nel Regno Unito erano accomunate da un approccio di tipo "bottom-up", basato sul coinvolgimento di diversi livelli dell'amministrazione statale e di numerose commissioni ed esperti. L'orientamento del governo Monti fu invece soprattutto di tipo "top-down": si iniziò con un obiettivo di risparmio predefinito e si cercarono dei modi per raggiungerlo equilibrando i tagli nei diversi capitoli di spesa. Nell'ultima fase fu coinvolta anche la popolazione (Arena & Arnaboldi, 2012). I primi risultati ufficiali della spending review, contenuti nel decreto-legge 87/2012, comprendono il migliore utilizzo e la valorizzazione del patrimonio pubblico (es immobili o azioni e titoli) e la riorganizzazione del ministero dell'Economia e delle finanze. L'obiettivo di Monti era, attraverso un buon esempio, di motivare gli altri ministeri ad intensificare i loro sforzi di razionalizzazione della spesa. I risultati attesi (documentati nel decreto-legge 95/201) sono elencati nella Tabella 7. Questi includono tagli per 3,7 miliardi nel 2012, per 10,5 miliardi nel 2013 e per 11,2 miliardi nel 2014. La differenza fra tagli pianificati e tagli effettivamente realizzati emerge dal confronto fra la Tabella 6 la Tabella 7.

Tabella 7: Monti: tagli previsti in milioni di € (2012-2014)

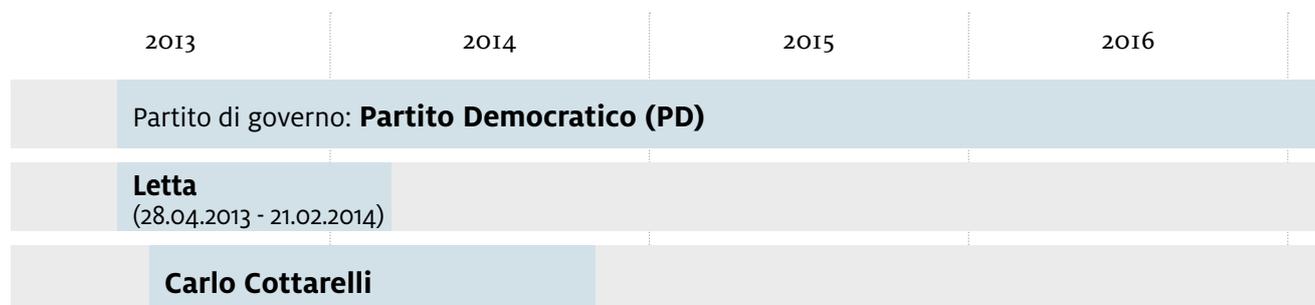
Tagli	2012	2013	2014
Acquisto di beni e servizi	121,1	615	615
Amministrazioni centrali		1.528,5	1.574
Sistema sanitario (Sanità)	900	1.800	2.000
Regioni a statuto ordinario	700	1.000	1.000
Regioni a statuto autonomo	600	1.200	1.500
Città	500	2.000	2.000
Province	500	1.000	1.000
Istituti di ricerca	33,1	88,4	88,4
Altri tagli	345,8	1.268,1	1.422,6

Le numerose proposte di risparmio ispirate dal governo Monti si scontrarono con una complessa realtà giuridico-formale e contabile. Un chiaro segno di una lotta contro ostacoli burocratici e strutturali di ogni sorta sono gli emendamenti ai decreti-legge nel processo di conversione in legge. A tal proposito Goretti e Rizzuto (2013) osservarono che la “strada da percorrere per dare concretezza (...) ai risultati attesi è ancora lunga e la causa è da imputarsi alle “complessità procedurali e architetture altisonanti quanto faraginosose”, a cui si somma “una cultura amministrativa deresponsabilizzata”. Nel complesso gli sforzi compiuti da Monti per sanare il bilancio dello Stato possono essere considerati adeguati alle circostanze. Gli interventi politici più significativi del periodo comprendono un forte aumento della pressione fiscale, una forte riduzione della spesa pubblica, la riforma del sistema pensionistico e la riforma del mercato del lavoro. I provvedimenti assunti ebbero carattere di urgenza ed in alcuni casi si scontrarono con le reazioni delle categorie più colpite. I tagli alle pensioni, per esempio, portarono a forti tensioni con i sindacati e la popolarità di Mario Monti ne ebbe a soffrire. In base ai sondaggi di soddisfazione dei cittadini sull’operato del governo Monti circa un terzo degli italiani si dichiarò “abbastanza soddisfatto”, un altro terzo “abbastanza insoddisfatto” e il resto “insoddisfatto” oppure indeciso. Tuttavia, la parte della popolazione che si riteneva insoddisfatta era in rapida e costante crescita (Giannetti, 2012). Le riforme Monti non poterono evitare gli effetti della recessione e nemmeno ridurre il debito pubblico relativo (debito/PIL). La disoccupazione aumentò e la pressione fiscale balzò al 46 per-

cento dopo l'aumento dell'IVA e l'introduzione dell'IMU (Giannetti, 2012). A livello regionale Monti riuscì a portare a termine solo alcune delle misure di riduzione della spesa previste nel decreto-legge 174/2012. La tanto attesa riforma delle regioni e delle province subì una battuta d'arresto. Dopo la mancata conversione in legge del decreto-legge 188/2012 infatti le province furono semplicemente riorganizzate (Giannetti, 2012). Fra le ultime misure introdotte dal governo Monti vi fu l'istituzione, con legge 243/2012, dell'Ufficio parlamentare di bilancio, un organismo indipendente con compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio (Di Mascio et al., 2019). A fine 2012 la fiducia nel governo iniziò a vacillare in entrambe le camere del parlamento. Con l'avvicinarsi delle nuove elezioni gli interessi dei partiti in parlamento si fecero sempre più forti. Il Popolo della Libertà (Pdl) iniziò a boicottare il governo Monti ed infine ritirò il suo appoggio al governo (Giannetti, 2012). Nel dicembre 2012 Monti rassegnò le proprie dimissioni, pur portando avanti il suo mandato fino a nuove elezioni (Tuccari, 2014). A dicembre lasciò l'incarico anche il commissario Bondi. Il governo transitorio lo sostituì con Mario Canzio, che tuttavia si dimise dopo appena quattro mesi.

Il periodo tra inizio dicembre 2012 e fine aprile 2013 fu segnato da una profonda crisi di governo, situazione peraltro niente affatto nuova per il paese (Olivetti, 2014). Dopo le dimissioni di Monti, nel mese di febbraio furono indette nuove elezioni. I risultati elettorali, tuttavia, non portarono ad uno sblocco della situazione in quanto nessun partito emerse come chiaro vincitore delle elezioni (Olivetti, 2014). Dopo la costituzione delle due assemblee parlamentari e l'elezione dei rispettivi presidenti, il presidente della Repubblica Napolitano assegnò un preincarico per la formazione del governo al segretario del Partito Democratico (PD) Pierluigi Bersani. Bersani aveva il mandato di esplorare se vi fossero le condizioni per la formazione di un esecutivo supportato dalla fiducia parlamentare. Le consultazioni, però, non ebbero esito positivo e l'iter di formazione del governo fu sospeso a causa dell'ormai imminente fine del mandato del presidente Napolitano. L'Italia si ritrovò così senza premier e senza capo dello Stato fino al 20 aprile, giorno in cui Napolitano fu rieletto presidente della Repubblica (Olivetti, 2014). Il procedimento di formazione del governo riprese il suo corso e lo stesso Napolitano condusse numerose consultazioni con le principali forze. Il 24 aprile incaricò Enrico Letta di formare il nuovo governo; quattro giorni dopo Letta divenne il nuovo presidente del Consiglio (Olivetti, 2014). Il governo Letta, come i governi Renzi e Gentiloni che gli succedettero, era formato in maggioranza dal PD. Per questo, i rispettivi gabinetti vengono attribuiti alla stessa fase di spending review.

## 7 Il governo Letta (2013-2014)



Una situazione economica di grande tensione fu la sfida più importante per il premier Letta durante tutto il suo mandato. La pressione fiscale molto alta e ormai ai limiti della tollerabilità rendeva di fatto impraticabile un ulteriore aumento delle tasse. L'obiettivo della spending review del governo Letta fu pertanto di identificare ambiti di spesa nei quali erano presenti sprechi di denaro pubblico. Nello specifico, si trattava di:

- settori di spesa nei quali fosse possibile fornire prestazioni e servizi con un minore impiego di risorse, in termini di spesa, a parità di quantità e qualità;
- spese pubbliche il cui valore pubblico (utilità) non fosse commisurato con i rispettivi costi.

La spending review consente di identificare risorse che possono essere impiegate per ridurre il carico fiscale, il deficit di bilancio o il debito pubblico. Gli obiettivi del programma di spending review per il 2014 furono: (1) l'identificazione di risorse, per un volume di circa il 2% del PIL entro l'anno 2016, per ridurre la tassazione sul lavoro e in minor misura per finanziare alcune priorità di spesa e (2) l'abbattimento del debito pubblico (Cottarelli, 2015b). In un discorso in senato Letta comunicò di non voler introdurre nuove tasse ma bensì di voler contenere la spesa pubblica attraverso la revisione dei processi delle amministrazioni pubbliche (Il Corriere della Sera, 2013). Inoltre, il premier annunciò la decisione del governo di voler rafforzare l'incarico di commissario straordinario alla spending review.

## Il commissario straordinario per la spending review

La posizione di commissario straordinario per la spending review non è nuova nel panorama politico italiano. Prima di Carlo Cottarelli hanno ricoperto questo incarico, durante il governo Monti, Enrico Bondi e Mario Canzio. I poteri di Cottarelli, tuttavia, sono più ampi di quelli dei suoi predecessori. Questo in ottemperanza del decreto-legge 69/2013 che ha innovato l'istituto del commissario straordinario per la spending review rispetto alla disciplina precedente (decreto-legge 52/2012). Fra l'altro, è stato ampliato il perimetro di competenza del commissario, che non si limita più alla sola spesa per l'acquisto di beni e servizi ma comprende l'intera spesa pubblica primaria, cioè la spesa pubblica senza pagamenti di interessi. Nella Tabella 8 vengono messe a confronto le competenze del commissario straordinario per la spending review previste dal decreto-legge 52/2012 e dal decreto-legge 69/2013.

Tabella 8: Competenze dei commissari straordinari a confronto (Revisionedellaspesa.gov.it, 2018)

<b>Commissario straordinario durante il governo Monti (Decreto-legge 52/2012)</b>	<b>Commissario straordinario durante il governo Letta (Decreto-legge 69/2013)</b>
<b>Durata:</b> 1 anno	<b>Durata:</b> 3 anni
<b>Finalità:</b> razionalizzazione e revisione della spesa per consumi intermedi con l'obiettivo dell'efficientamento	<b>Finalità:</b> razionalizzazione e revisione della spesa di tutte le amministrazioni pubbliche con obiettivi di efficientamento
<b>Perimetro di intervento:</b> spesa delle amministrazioni centrali e delle società controllate che abbiano registrato perdite negli ultimi tre esercizi	<b>Perimetro di intervento:</b> spesa delle amministrazioni pubbliche (centrali e periferiche) e delle società da esse direttamente o indirettamente controllate
<b>Settori di intervento specifico:</b> livello di spesa per l'acquisto di beni e servizi per voci di costo, valorizzazione immobili pubblici	<b>Settori di intervento specifico:</b> specifici trasferimenti alle imprese, razionalizzazione delle attività e dei servizi offerti, ridimensionamento delle strutture, riduzione della spesa per l'acquisto di beni e servizi, ottimizzazione dell'uso degli immobili e/o ulteriori settori individuati con direttive del presidente del Consiglio dei ministri
<b>Poteri:</b> ha diritto di corrispondere con tutte le pubbliche amministrazioni e le società controllate e di chiedere ad esse informazioni e documenti. Inoltre, ha il potere di chiedere alle amministrazioni pubbliche di disporre lo svolgimento di ispezioni e verifiche e di richiedere la collaborazione della Guardia di Finanza	<b>Poteri:</b> ha diritto di corrispondere con tutte le pubbliche amministrazioni e le società controllate e di chiedere loro informazioni e documenti. Inoltre, ha il potere di chiedere alle amministrazioni pubbliche l'accesso a tutte le banche dati da esse costituite o alimentate, di disporre lo svolgimento di ispezioni e verifiche e di richiedere la collaborazione della Guardia di Finanza

## 7.1 Il commissario straordinario Cottarelli

Carlo Cottarelli è un rinomato economista italiano. Il 27 giugno 2013, mentre lavora a capo del *Fiscal Affairs Department* del Fondo Monetario Internazionale (FMI), con sede a Washington, riceve una chiamata da Roma. Al telefono l'allora ministro dell'Economia e delle finanze Saccomanni gli illustra il piano di intervento di Letta e gli chiede se vuole rientrare in Italia per ricoprire l'incarico di commissario straordinario alla spending review (Cottarelli, 2015a). Dopo qualche esitazione Cottarelli accetta. Circa un anno dopo rassegna le dimissioni, ponendo fine al mandato assegnatogli della durata di tre anni e, su nomina del governo Renzi, diventa direttore esecutivo nel Board del FMI (Cottarelli, 2015a).

Il compito del commissario Cottarelli fu di consigliare il governo su come riprendere il controllo della spesa pubblica (Revisionedellaspesa.gov.it, 2018). Cottarelli descrive la sua esperienza in un libro del 2015 dal titolo "La lista della spesa". Su questo libro si basa gran parte dell'analisi delle misure di revisione e contenimento della spesa pubblica contenuta in questo lavoro. Il saggio di Cottarelli spiega quanto spende lo Stato italiano, come spende, quali misure sono state adottate finora per adeguare la spesa e cosa bisogna ancora fare (Cottarelli, 2015a).

Il programma di lavoro riferito al 2014 fu svolto a tre livelli distinti ed ebbe esiti molto differenti in termini di produttività (Cottarelli, 2015b):

- il primo livello era costituito da 17 gruppi di lavoro verticali, uno per ogni componente di spesa (13 ministeri, presidenza del Consiglio, regioni, province e comuni), alla cui guida furono posti i rappresentanti dei rispettivi centri di spesa. Questo primo livello non elaborò molte proposte di risparmio e cinque dei 17 gruppi di lavoro non furono nemmeno in grado di terminare il proprio lavoro a causa della crisi di governo del febbraio 2014 (Cottarelli, 2015b);
- il secondo livello era costituito da otto gruppi di lavoro orizzontali guidati sia da dirigenti pubblici sia da esperti esterni. Questi gruppi si occuparono di tematiche trasversali a più componenti della pubblica amministrazione. Fra queste, l'acquisto di beni e servizi o la fornitura di servizi pubblici. Il secondo livello riuscì a presentare un maggior numero di proposte di risparmio del primo gruppo, incluse quelle per la riforma degli acquisti pubblici e per l'aumento della mobilità dei dipendenti pubblici (Cottarelli, 2015b);
- il terzo livello era formato dal cosiddetto "gruppo di base", presieduto dal commissario straordinario alla spending review. Si occupò sia di aspetti verticali che orizzontali. Gran parte delle proposte di risparmio fu prodotta da questo gruppo. A differenza che in passato questo gruppo non lavorò in modo isolato, bensì in stretta collaborazione con la pubblica amministrazione (Cottarelli, 2015b).

### 7.1.1 Gli obiettivi della spending review di Cottarelli

In Italia, a partire soprattutto dal governo Monti si iniziò a parlare di *austerità*. Spesso questa parola veniva associata alla spending review. L'austerità suscitò non poco clamore sia negli ambienti politici che nella popolazione. Quando Cottarelli fu nominato commissario questo termine era ormai entrato nel gergo comune, guadagnandosi un posto d'onore nella "lista degli incubi" del popolo italiano. Della temuta austerità, sembra utile precisarlo, si può parlare solo se i tagli alla spesa pubblica vanno a ridurre il deficit di bilancio, cioè le entrate dello Stato meno la spesa pubblica. In questo caso vengono effettivamente sottratte risorse all'economia. Anche gli interventi di efficientamento, però, possono avere un effetto recessivo in quanto gli sprechi di denaro pubblico rappresentano per qualcuno una fonte di reddito. Quando il reddito scende si riducono anche i consumi e la produzione ad essi legata, compreso il PIL (Cottarelli, 2015a).

Nel libro "La lista della spesa" Cottarelli fa notare che a volte la riduzione della spesa pubblica può anche essere utile all'economia. Riducendo la tassazione, per esempio, non si sottraggono risorse all'economia ed il deficit rimane invariato. La riduzione contemporanea della spesa pubblica e della tassazione può persino portare ad efficientamenti e ad una maggiore competitività dell'economia (Cottarelli, 2015a). Non sempre le condizioni economiche lo permettono. Nel 2013, la tassazione sul lavoro in Italia risultava di 30-35 miliardi più alta rispetto alla media dei paesi dell'eurozona. Questo, evidentemente, si traduceva in un grosso svantaggio competitivo per l'Italia (Cottarelli, 2015a). Uno svantaggio che avrebbe potuto essere compensato tagliando le spese improduttive, ovvero gli sprechi. A fine 2013 il programma di lavoro di Cottarelli aveva l'obiettivo principale di finanziare la riduzione della tassazione e, solo secondariamente, di ridurre il deficit o finanziare le spese prioritarie. Questo perché mancavano meccanismi in grado di assicurare un utilizzo efficiente delle risorse.

Il lavoro di commissario di Cottarelli fu reso molto difficile non solo dalle difficoltà politiche nell'affrontare temi in parte impopolari, ma anche da iter decisionali e prassi burocratiche del mondo politico romano poco trasparenti. Durante il suo mandato Cottarelli sollevò dubbi sulla legittimità di iniziative di spesa di origine parlamentare assunte in modo unilaterale. Spesso furono approvati degli aumenti di spesa la cui copertura sarebbe dovuta risultare da tagli alla spesa non ancora approvati. Il tutto avveniva senza alcuna consultazione con il responsabile per la revisione della spesa (Cottarelli, 2015a).

## 7.1.2 I “peccati capitali” dell’economia italiana secondo Cottarelli

Quali sono le riflessioni che stanno dietro al piano di risparmio di Cottarelli e che consentono di comprenderne le ragioni profonde? Risposte a questa domanda si possono trovare nel suo libro dal titolo “I sette peccati capitali dell’economia italiana”. Con la spending review Cottarelli intese rafforzare l’economia italiana. Nel libro appena citato l’autore sostiene che l’economia italiana è afflitta da sette mali: l’evasione fiscale, la corruzione, l’eccesso di burocrazia, la lentezza della giustizia, il crollo demografico, il divario tra Nord e Sud e la difficoltà dell’economia italiana a convivere con l’euro (Cottarelli, 2018b).

L’evasione fiscale costa allo Stato circa 130 miliardi l’anno. Per diversi motivi, questo fenomeno risulta più pronunciato al Sud che al Centro e al Nord del paese. Un primo motivo è la maggiore presenza al Sud di molte imprese di piccole dimensioni e di lavoratori autonomi i cui contributi Irpef non vengono ritenuti direttamente alla fonte, come invece accade per i lavoratori dipendenti. A peggiorare la situazione contribuisce la complessità del sistema fiscale accompagnata ad un sistema di lotta all’evasione (per es. il sistema dei condoni fiscali) poco efficace.

I costi della corruzione non sono quantificabili ma è indubbio che abbiano un impatto molto rilevante sulla performance economica del paese. L’eccessiva burocrazia, insieme alla scarsa prevenzione e lotta del problema, sono alla radice della corruzione. Va però detto che dopo Tangentopoli, lo scandalo delle tangenti, le denunce per corruzione sono aumentate e, statistiche alla mano, l’Italia è meno corrotta di quanto la popolazione non creda (Cottarelli, 2018b).

La burocrazia italiana è “complessa, lenta e poco trasparente” (Cottarelli, 2018b). Le leggi italiane sono troppe, lunghe e scritte in modo poco chiaro e diretto. Questo permette all’apparato burocratico italiano di mantenere la propria posizione di potere e i propri privilegi (es. le auto blu), rendendo l’attuazione dei programmi di risparmio molto più difficile. Fra le altre cose, come commissario per la revisione della spesa Cottarelli cercò di tagliare gli stipendi dei dipendenti pubblici del dieci per cento, considerato che in Italia, fatta eccezione per la sanità e l’istruzione, i dipendenti statali guadagnano di più che in altri paesi avanzati come la Francia o la Germania. Tuttavia, siccome il potere e il reddito dei burocrati derivano dai programmi di spesa, Cottarelli non riuscì a realizzare tale obiettivo. L’enorme quantità di leggi (statali e regionali) determina ingenti costi burocratici a carico delle imprese ed ha pesanti ricadute sull’efficienza dell’economia, del sistema fiscale e delle misure di revisione della spesa (Cottarelli, 2018b).

Leggi lunghe e complicate vanno a gravare ulteriormente sulla già lenta giustizia. Nel 2017 si contavano in Italia 3.761.613 processi giudiziari pendenti. Con una durata media di 532 giorni per il primo grado di giudizio e di ben 2.807 giorni per i tre gradi di giudizio, i tempi della giustizia in Italia sono in media molto più lunghi che nel resto d'Europa (Cottarelli, 2018b). Secondo la Banca d'Italia, il PIL nazionale potrebbe essere più alto di un punto percentuale se il sistema giudiziario lavorasse più velocemente, senza contare che lo Stato risparmierebbe circa mezzo miliardo l'anno per pagamenti di indennizzi dovuti all'eccessiva durata dei processi (Cottarelli, 2018b).

Nei quattro ambiti appena considerati, ossia evasione fiscale, corruzione, burocrazia e giustizia, si registrano alcuni miglioramenti, seppure ancora insufficienti. Diverso è il caso del crollo demografico. La popolazione italiana invecchia mentre il tasso di natalità è in calo. Questo non è certo un segnale incoraggiante in un paese dove la spesa per le pensioni risulta già sopra la media ed è pari a quasi il 17 per cento del PIL (Cottarelli, 2018b). Il primo calo della popolazione italiana si registrò nel 2015, sebbene i segnali di una flessione demografica fossero chiari da tempo (Cottarelli, 2015b). I provvedimenti a sostegno delle famiglie furono spesso temporanei, poco coordinati fra loro e poco incentivanti. Pertanto, non ebbero alcun risultato immediato sulla natalità ma portarono solo ad un aumento della spesa pubblica.

Il sesto "peccato capitale" analizzato da Cottarelli è il divario tra il Nord e il Sud Italia. Nel Sud il reddito annuo di un impiegato è pari al 57 per cento di quello di un collega del Centro-nord; l'amministrazione pubblica è molto meno efficiente, sebbene le norme di comportamento siano le stesse in tutto il paese; i dipendenti pubblici sono più numerosi e anche il numero di auto blu per abitante è più alto: se ne contano 11,8 ogni 100.000 abitanti al Sud contro le 3,9 del Centro-nord. A causa del divario di performance economica, al Sud il debito pubblico grava maggiormente sui conti dello Stato, che devono essere compensati da trasferimenti dal Centro-nord (Cottarelli, 2018b). Questa situazione caratterizza l'Italia ormai da decenni.

L'ultimo "peccato", il più recente, è il difficile rapporto dell'Italia con l'euro. La crescita cumulata del PIL pro-capite in Italia dal 1998 è pari allo zero per cento. Dopo un periodo di lieve crescita fino al 2008, il PIL pro-capite ha cominciato a calare a causa della crisi economica mondiale e della crisi dell'euro. Nello stesso periodo, il resto dell'eurozona ha incrementato il proprio PIL pro-capite del 25 per cento (Cottarelli, 2018b). La Banca Centrale Europea (BCE) guidata da Mario Draghi era disposta a tutto per salvare l'Italia e difendere l'euro. La cooperazione del governo Monti con le condizioni avanzate dalla BCE rese possibile il sostegno del paese da parte dell'istituzione comunitaria (Cottarelli, 2018b). Da quando l'Italia è entrata nell'unione monetaria la sua competitività si è ridotta progressivamente, la crescita economica del paese ha subito un forte

rallentamento e il debito pubblico è cresciuto ulteriormente. Cottarelli (2018b) si chiede perché l'Italia sia finita in una situazione simile e spiega perché una eventuale uscita dall'euro non sia un'opzione praticabile. La reintroduzione della lira consentirebbe di riguadagnare competitività attraverso la svalutazione della valuta, come succedeva prima che l'euro venisse introdotto, ma solo se ci fosse un taglio dei salari reali. Inoltre, per ripagare i debiti privati assunti in euro sarebbe necessario più denaro, visto che la nuova lira si svaluterebbe molto. Per finanziare il debito pubblico sarebbe possibile stampare nuove lire. La lira si svaluterebbe a causa dell'aumento dei prezzi ed andrebbe a perdere ulteriormente valore mentre il debito pubblico perderebbe il suo potere d'acquisto. Lo Stato ci guadagnerebbe ma gli italiani che hanno investito in titoli di Stato ci rimetterebbero. L'unico modo per risollevare l'economia italiana è una trasformazione profonda del suo modo di funzionamento, attraverso riforme strutturali, il contenimento della spesa e il rafforzamento delle esportazioni, abbandonando l'idea che la crescita economica possa essere stimolata dal settore pubblico tramite investimenti pubblici (anche se finanziati dall'UE). Alla radice di tutti questi mali Cottarelli addita lo scarso capitale sociale della popolazione. L'abbandono dell'individualismo imperante e il recupero del senso civico, del rispetto delle regole e della responsabilizzazione cui siamo tutti chiamati sono essenziali per costruire un senso delle istituzioni ed impedire una decadenza economica generalizzata (Cottarelli, 2018b).

### 7.1.3 Il programma di risparmio di Cottarelli

In questa parte si offre un quadro complessivo dei risparmi pianificati da realizzare entro il 2016. Il volume di risparmio atteso ammonta a 34 miliardi. Tuttavia, dal momento che Cottarelli cessò dall'incarico dopo un anno le sue proposte di risparmio non ebbero il seguito voluto e i governi/commissari che gli succedettero le realizzarono solo parzialmente. A tal proposito va sottolineato che la definizione di obiettivi *target* quantitativi è un aspetto fondamentale della spending review. Cottarelli parla di una metodologia top-down che dà direzione e obiettivi chiari agli sforzi di revisione della spesa (Cottarelli, 2015b).

Nella Tabella 9 sono elencate le proposte di risparmio presentate al governo da Cottarelli. Queste sono suddivise per settore di spesa, potenziale di risparmio e obiettivi *target*. Il riferimento è al potenziale di risparmio realizzabile, sebbene Cottarelli ritenesse possibili risparmi ancora maggiori in alcune aree di spesa.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> I valori in tabella sono tratti da due articoli di Nicoletta Cottone pubblicati a settembre 2015 nel "il Sole 24 Ore" (Cottone, 2015<sup>o</sup>; Cottone, 2015b). Il primo articolo presenta 17 delle 33 misure mentre il secondo le restanti 16.

Tabella 9: Letta: le proposte di risparmio di Cottarelli (Cottone, 2015a; Cottone, 2015b)

	<b>Settore coinvolto</b>	<b>Risparmio previsto</b>	<b>Sintesi degli obiettivi</b>
1	Acquisto di beni e servizi	7,2 miliardi di €	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riduzione del numero di centrali appaltanti da 32.000 a 30-40 (Consip, regioni, città metropolitane)</li> <li>• Tagli di stanziamento per i centri di spesa meno virtuosi</li> <li>• Drastica riduzione dei tempi di pagamento della pubblica amministrazione (entro 30-60 giorni)</li> </ul>
2	Appalti	0,2 miliardi di €	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gli appalti superiori a 200.000 € non devono più essere pubblicati su quotidiani. È sufficiente la pubblicazione su siti internet (telematica) (e a minor costo sulla Gazzetta Ufficiale<sup>11</sup>)</li> </ul>
3	Immobili	0,5 miliardi di €	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Razionalizzazione della gestione degli immobili e della presenza sul territorio</li> <li>• Efficientamento energetico degli immobili</li> </ul>
4	Riscossione fiscale	0,4 miliardi di €	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riscossione delle tasse diretta attraverso conti correnti di Stato presso le banche, evitando versamenti di tasse alle banche e il seguente trasferimento alla Banca D'Italia</li> <li>• Introduzione di un software di "cash pooling" (come suggerito dalla BCE)</li> </ul>
5	Comuni	2 miliardi di €	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Finanziamento dei comuni basato su indici di efficienza</li> </ul>
6	Auto blu e consulenze	0,3 miliardi di €	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limiti per tipo di amministrazione della spesa per consulenze</li> <li>• Riduzione del parco di auto blu messo a disposizione</li> </ul>
7	Stipendi dei dirigenti	0,5 miliardi di €	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riduzione della retribuzione media dell'8-12 per cento. I dirigenti italiani hanno stipendi più elevati rispetto a, per esempio, Germania, Gran Bretagna o Francia</li> </ul>
8	Corsi di formazione per dipendenti pubblici	0,1 miliardi di €	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Una migliore prioritizzazione delle misure di formazione può portare a risparmi</li> </ul>

<sup>11</sup> La Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana si pone come strumento di diffusione informazione e ufficializzazione dei testi legislativi. Il ministero della Giustizia collabora fortemente alla sua pubblicazione, redazione e direzione (Gazzetta Ufficiale, 2018). Pubblicare contenuti sulla Gazzetta ha i propri costi, che possono tuttavia essere risparmiati qualora le pubblicazioni avvengano online (Cottone, 2015a).

	<b>Settore coinvolto</b>	<b>Risparmio previsto</b>	<b>Sintesi degli obiettivi</b>
9	Inquinamento luminoso	0,3 Miliardi di €	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riduzione dell'inquinamento luminoso e dei consumi energetici attraverso illuminazione a LED o spegnimento dell'illuminazione pubblica non necessaria (per esempio quella extraurbana)</li> </ul>
10	Diversi settori	0,7 Miliardi di €	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riforme di efficientamento presso il ministero degli Esteri, il ministero delle Infrastrutture e il ministero dell'Economia (tra cui efficientamento dell'Agenzia delle Entrate)</li> <li>• Introduzione di "shared services" tra ministeri (servizi condivisi)</li> </ul>
11	Province	0,5 Miliardi di €	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riforma delle province con risparmi diretti per cento mln. € da eliminazione organi politici e risparmi da sinergie con comuni, regioni e città metropolitane fino a 900 mln. €</li> </ul>
12	Corpi di polizia	1,7 Miliardi di €	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riorganizzazione dei corpi di polizia</li> <li>• Riduzione del numero di poliziotti (in Italia molto più alto rispetto a molti altri Stati OCSE)</li> </ul>
13	Enti pubblici	0,3 Miliardi di €	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fusione o soppressione di alcuni enti pubblici (es. CNEL)</li> </ul>
14	Fatturazione e pagamenti elettronici	2,5 Miliardi di €	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riorganizzazione e razionalizzazione dei centri elaborazione dati (CED) delle amministrazioni pubbliche</li> </ul>
15	Prefetture, Vigili del fuoco e Capitanerie di porto	0,4 Miliardi di €	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Efficientamento</li> </ul>
16	Sedi periferiche dello Stato	0,4 Miliardi di €	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soppressione sedi con carichi di lavoro modesti</li> <li>• Razionalizzazione della presenza dello Stato nei territori</li> </ul>
17	Comunità montane	0,1 Miliardi di €	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Razionalizzazione o soppressione delle comunità montane (mantenendo i servizi sul territorio)</li> </ul>
18	Comuni, regioni e retribuzione del personale.	0,4 Miliardi di €	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soppressione trasferimenti inefficienti</li> <li>• Unione dei comuni con meno di 5.000 abitanti</li> <li>• Divieto di cumulo di pensioni con le retribuzioni offerte dalla carica pubblica</li> <li>• Riduzione del numero dei consiglieri comunali e regionali</li> </ul>
19	Organi costituzionali	0,5 Miliardi di €	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eliminazione trasferimenti inefficienti</li> </ul>

	<b>Settore coinvolto</b>	<b>Risparmio previsto</b>	<b>Sintesi degli obiettivi</b>
20	Trasferimenti alle imprese	2,2 Miliardi di €	• Riduzione graduale dei trasferimenti (inefficienti) a agricoltura, artigianato, editoria, istruzione, poste, trasporti, televisione e radio
21	Trasferimenti regioni-imprese	0,8 Miliardi di €	• Riduzione dei trasferimenti delle regioni alle imprese. Sono esclusi finanziamenti con controprestazioni e quelli finanziati dall'UE
22	Indennità di accompagnamento	0,2 Miliardi di €	• Controllo del reddito prima di assegnare l'indennità di accompagnamento. Il forte aumento del numero delle indennità di accompagnamento non è giustificabile dagli andamenti demografici, è perciò plausibile un attuale abuso delle sovvenzioni
23	Pensioni di invalidità	0,2 Miliardi di €	• Lotta contro gli abusi delle pensioni di invalidità. Anche qui l'aumento del numero di invalidi non è giustificabile dagli andamenti demografici e la distribuzione territoriale è molto squilibrata
24	Microstanziamenti	0,2 Miliardi di €	• Evitare investimenti che hanno un volume troppo piccolo per raggiungere una differenza nei risultati. Usati spesso per soddisfare interessi particolari
25	Partecipate locali	2 Miliardi di €	• Riduzione dei trasferimenti alle partecipate locali e efficientamento tramite fusioni e aumenti di tariffe
26	Trasporto ferroviario	1,5 Miliardi di €	• I trasferimenti statali per chilometro alle ferrovie eccedono del 55 per cento il livello del resto d'Europa. Procedere con riduzione graduale
27	Difesa	2,5 Miliardi di €	• Nel 2013 l'Italia ha speso 18 miliardi <sup>12</sup> . € per la Difesa, pari all'1,2 per cento del PIL. Questo valore è dello 0,2 per cento più alto degli altri Stati dell'eurozona. Risparmi potrebbero essere raggiunti anche tramite la riduzione delle missioni all'estero
28	Sanità (esclusa la spesa per l'acquisto di beni e servizi)	2 Miliardi di €	• Dal 2009 la spesa sanitaria è rimasta invariata. Riduzione della spesa a livello regionale e riduzione tasse attraverso i risparmi ottenuti
29	Pensioni	0,5 Miliardi di €	• Contributo temporaneo sulle pensioni più elevate (l'85% dei pensionati non sarebbe coinvolto)

12 I 18 miliardi includono la spesa per armamenti (contenuta nel bilancio del ministero dello Sviluppo economico) e la spesa per missioni di pace (contenuta nel bilancio del ministero dell'Economia e delle finanze) ed escludono la spesa per il corpo dei Carabinieri (Cottarelli, 2014b).

	<b>Settore coinvolto</b>	<b>Risparmio previsto</b>	<b>Sintesi degli obiettivi</b>
30	Pensioni	1,5 Miliardi di €	• Deindicizzazione delle pensioni
31	Anni di contribuzione delle donne	1 Miliardi di €	• Allineamento delle contribuzioni tra donne (41 anni) e uomini (42 anni), come richiesto dalla UE
32	Pensioni di guerra	0,3 Miliardi di €	• Revisione delle pensioni di guerra
33	Pensioni di reversibilità	0,1 Miliardi di €	• Riduzione percentuale per fasce di reddito

Da questa tabella emerge l'ampiezza dell'approccio di Cottarelli in base al quale nessun capitolo di spesa dovrebbe essere tralasciato a priori per difendere interessi particolari. I diversi orientamenti politici portano chiaramente a diversi ordini di priorità nei programmi di risparmio. Tuttavia, tali decisioni dovrebbero essere prese in modo trasparente all'inizio di un ciclo di spending review, in modo da poter poi operare con efficacia entro i limiti e le condizioni prefissati. L'identificazione di un chiaro ed univoco perimetro di azione rappresenta però più l'eccezione che la regola nell'esperienza italiana di revisione della spesa (Cottarelli, 2015b).

Nel bilancio 2015, dalle proposte di taglio della spesa di Cottarelli risultarono risparmi lordi per 12 miliardi. Considerando l'aumento di alcune spese con elevata priorità si arrivò ad una riduzione netta della spesa primaria del governo di 8 miliardi (Cottarelli, 2015b).

#### 7.1.4 La fine del mandato di Cottarelli

Cottarelli ricoprì la funzione di commissario oltre il periodo di mandato del presidente del Consiglio Letta. A fine ottobre cessò dall'incarico e il primo novembre 2014 fece ritorno al FMI di Washington come direttore esecutivo per l'Italia. Poco prima della sua partenza Cottarelli rilasciò un'intervista al "Il Corriere della Sera" (Cottarelli, 2014a) in cui parla della sua esperienza come commissario straordinario alla spending review. Un'esperienza nel complesso positiva, secondo Cottarelli. Positiva fu l'accelerazione delle decisioni impressa da Renzi, più profondo e analitico fu il rapporto con Letta. Complicati furono invece i rapporti con il sistema dei capi di gabinetto e dei capi degli uffici legislativi, da cui spesso Cottarelli non riceveva i documenti richiesti e veniva a sapere le cose a decisioni ormai prese. Nell'intervista Cottarelli menziona fra l'altro due

misure di razionalizzazione della spesa che non furono implementate come da lui desiderato:

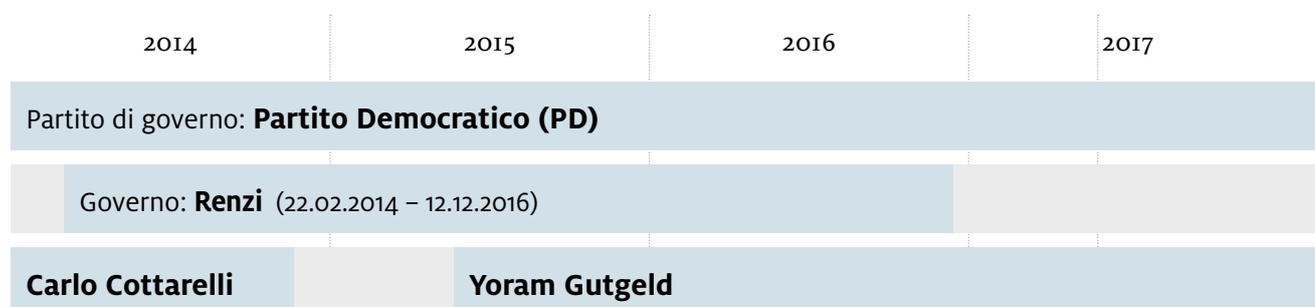
- la riorganizzazione dei corpi di polizia: le spending review identificarono un potenziale di risparmio di circa 2,5 miliardi, di cui 1,7 miliardi furono ritenuti realisticamente raggiungibili. Cottarelli fa notare che questi risparmi furono procrastinati nel tempo dai governi Renzi e Gentiloni per motivi politici;
- la riforma delle pensioni: le spending review identificarono un potenziale di risparmio fino a 3 miliardi, di cui 2 miliardi furono ritenuti realisticamente attuabili. Tuttavia, a causa della sua impopolarità, questa misura non trovò il sostegno del presidente del Consiglio Renzi. Cottarelli rimarcò nondimeno la necessità di tagliare la spesa per le pensioni, che nel 2013 ammontava a 270 miliardi (Istat, 2013).

Nell'intervista Cottarelli menziona anche delle costose assurdità. Ad esempio, un regolamento dell'Esercito e della Marina che non permette ai militari in divisa di andare in giro con l'ombrello quando piove costringendo il personale militare a spostarsi con l'auto di servizio in caso di maltempo. Un altro imbarazzante esempio citato da Cottarelli sono i tanti commessi assunti presso i ministeri che "non hanno un vero lavoro da svolgere".

## 7.2 La fine del governo Letta

Il governo Letta rimase in carica da aprile 2013 a febbraio 2014. La caduta anticipata del governo, che avvenne con largo anticipo rispetto al periodo di mandato del commissario straordinario Cottarelli, fu di grande ostacolo all'attuazione delle proposte di risparmio pianificate. Il premier, in un'intervista a "Il Sole 24 Ore", definì "difficilissime" le condizioni in cui dovette lavorare (Il Sole 24 Ore, 2015). La fine del governo fu dovuta a motivi interni al Pd, partito in cui militava anche Letta (Custodero, 2017). Il nuovo vincitore delle primarie del Pd Matteo Renzi presentò al partito una proposta di nuova legislatura (Sappino, 2014) che ebbe un ampio appoggio: con 136 voti a favore e appena 16 contrari il Pd approvò, di fatto, la fine del governo Letta. Dopo le dimissioni di Letta da presidente del Consiglio (Rai News 24, 2014) il presidente della Repubblica Giorgio Napolitano incaricò il nuovo segretario del Pd di formare un nuovo governo. Il 22 febbraio 2014 il governo Renzi subentrò al governo Letta. La decisione del presidente della Repubblica di non indire nuove elezioni dipese dal sistema elettorale vigente, che non avrebbe portato ad una chiara maggioranza in parlamento (Sappino, 2014). Piuttosto, nuove elezioni avrebbero determinato costi elevati, rinvii, stagnazione politica e, con molta probabilità, una nuova crisi di governo.

## 8 Il governo Renzi (2014-2016)



Il governo Renzi ebbe una durata relativamente lunga se paragonato alla media dei governi italiani: restò in carica da febbraio 2014 a dicembre 2016, per un totale di 1024 giorni (governo.it, 2018). Nacque a livello mediatico per poi concretizzarsi con la decisione della direzione del Pd di votare a favore del cambio di governo proposto da Renzi che, di fatto, sfiduciava il premier Letta (Blogo.it, 2018). L'indubbia popolarità del governo Renzi fu dovuta in buona parte ad interventi di riforma che scatenarono un acceso e controverso dibattito nella popolazione, nei partiti e persino all'interno dello stesso Pd. Diversi provvedimenti fallirono ma fu soprattutto la sconfitta al referendum costituzionale che obbligò Renzi a dimettersi dal proprio incarico (Dell'Omo, 2018). Tutto sommato, però, Renzi poté contare fino a fine 2016 su una base di potere forte e stabile. La sua proposta di riforma costituzionale trovò l'approvazione del senato e della camera dei deputati. Fu però respinta dalla popolazione: il 60 per cento degli elettori chiamati alle urne si espresse contro le proposte di modifica costituzionale. Questo rifiuto era chiaramente rivolto anche a Renzi e al suo governo (Dell'Omo, 2018). D'altra parte, era prevedibile che un referendum di questa portata sarebbe stato al tempo stesso anche un voto sul governo in carica. Lo stesso Renzi diede man forte a questa personalizzazione annunciando le sue dimissioni in caso di sconfitta (Jozsef, 2016).

All'atto della sua nomina il governo Renzi ricevette il mandato prioritario di riformare le istituzioni italiane. Quindi avrebbe avuto senso percorrere la via delle elezioni anticipate in caso di vittoria del sì al referendum costituzionale (Jozsef, 2016). La proposta di riforma costituzionale di Renzi prevedeva l'abolizione del bicameralismo perfetto, eccezione assoluta per un sistema parlamentare come è quello italiano, nonché causa di instabilità politica e immobilismo sul piano delle riforme. Prevedeva inoltre misure di contenimento della spesa attraverso la soppressione delle province e del controverso

CNEL<sup>13</sup> e la riduzione del numero dei parlamentari (Renzi & Boschi, 2016). In un'intervista al "Corriere della Sera" (Cottarelli, 2014a) Cottarelli espresse il timore che nessun commissario straordinario gli sarebbe succeduto. Invece, nel marzo 2015 Renzi nominò il suo consigliere economico nonché deputato PD Yoram Gutgeld commissario straordinario alla revisione della spesa. Al suo fianco fu posto un esperto di economia politica, il professor Roberto Perotti (Fubini, 2015). Poco dopo la sua nomina Gutgeld annunciò in un'intervista a "La Repubblica" (Fubini, 2015) di voler riprendere la spending review dopo la pausa seguita alle dimissioni di Cottarelli, che vide le forze politiche impegnate con l'elezione del capo dello Stato e le riforme istituzionali. Gutgeld spiegò di voler proteggere il sistema pensionistico da possibili tagli ed evitare un eventuale aumento dell'IVA. Al centro dell'impegno per la spending review furono posti il risanamento della sanità, l'efficientamento del trasporto pubblico, la razionalizzazione delle istituzioni territoriali dello Stato e dei corpi di polizia (Gutgeld, 2015).

Il potenziale di risparmio stimato per il settore sanitario era fino a dieci miliardi. La prescrizione di visite che si dimostrano inutili è una pratica largamente diffusa, non solo in Italia ma nella maggior parte dei sistemi sanitari moderni. Nel 2012 Brody scriveva sul "New England Journal of Medicine" che fino al 30 per cento della spesa sanitaria viene sperperata per visite mediche inutili (Brody, 2012). Una riduzione delle visite non necessarie porterebbe non solo a risparmi, ma anche ad un miglioramento della qualità del sistema sanitario italiano e ad una significativa riduzione dei tempi di attesa (Gutgeld, 2015). Va da sé che è facile dimostrare l'inutilità di una visita a posteriori, ben più arduo è farlo a priori (Bloche, 2012).

Per quanto riguarda le amministrazioni pubbliche il commissario alla revisione della spesa puntò sul conseguimento di economie di scala attraverso la razionalizzazione/riduzione degli spazi pubblici, l'efficientamento delle procedure/processi e l'accelerazione del processo di digitalizzazione della PA. Quest'ultimo era pensato sul modello statunitense dei "Federal Buildings", con un ufficio di *front office* unico per l'espletamento di tutte le pratiche burocratiche, in un'ottica di orientamento al cittadino/utente.

I provvedimenti per il contenimento della spesa varati dal governo Renzi con le leggi finanziarie degli anni 2015, 2016 e 2017 (risp. legge 190/2014, 208/2015 e 232/2016)

---

13 CNEL: Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro. I compiti del CNEL si compongono soprattutto da lavori di consulenza del governo e delle camere del parlamento legati in primo luogo all'ambito economico e sociale. Il CNEL può anche concepire proposte di legge e dovrebbe rappresentare le imprese e i dipendenti. Di fatto, né le imprese né i dipendenti si lasciano rappresentare dal CNEL. Inoltre, in più di 50 anni di attività, il CNEL ha preparato solamente 14 proposte di legge, le quali furono tutte ignorate dal parlamento. I costi del CNEL ammontano a circa 20 milioni € all'anno. Spesso il CNEL viene definito come "inutile" e "costoso", ciononostante nessuno è ancora riuscito a sopprimerlo (Pavesi, 2015; In Cammino, 2015).

mostrano l'intento di Renzi di conservare la propria popolarità tra gli elettori attraverso diverse misure di politica fiscale espansiva, ossia di aumento della spesa oppure di riduzione delle tasse. Se Renzi sottolineò la differenza tra "revisione" e "tagli" Cottarelli criticò aspramente il finanziamento della politica fiscale espansiva con risparmi non ancora realizzati (Cottarelli, 2015a). La legge finanziaria per il 2015 (legge 190/2014), per esempio, introdusse due misure di aumento della spesa ed una di riduzione delle tasse.

Tabella 10: Renzi: la legge finanziaria del 2015 (190/2014)

Misura	Tipo di politica espansiva	Contenuti e obiettivi	Criticità
Bonus Bebè	Aumento della spesa	Trasferimenti sociali tra gli 80 e i 160 € alle famiglie a basso reddito per la nascita di un bambino. L'obiettivo è aumentare il tasso di natalità	Il bonus è a tempo determinato ed è riservato alle sole famiglie a basso reddito. Inoltre, non è collegato ad altre misure di incentivazione della procreazione. L'unico effetto è l'aumento della spesa pubblica (Cottarelli, 2018b)
Bonus Renzi	Aumento della spesa	I lavoratori dipendenti con un reddito basso ricevono un bonus di 80 € al mese in busta paga	Questo bonus è una misura per incrementare la popolarità di Renzi, che viene finanziata da tagli non ancora realizzati della spending review (Cottarelli, 2015a)
Riduzione dell'IRAP (imposta regionale sulle attività produttive)	Riduzione delle tasse	Riduzione delle tasse sul lavoro per le imprese che stipulano contratti a tempo indeterminato con i lavoratori dipendenti. L'obiettivo è ridurre la disoccupazione e sostenere migliori condizioni lavorative	Dopo l'IRPEF e l'IVA, l'IRAP è una delle tasse più soggette ad evasione fiscale. Ridurre questa tassa può essere pertanto ragionevole (QuiFinanza, 2018). Questa misura, tuttavia, ha bisogno di ulteriori risorse per poter essere finanziata

La politica di bilancio del governo Renzi era finalizzata a sostenere la crescita economica del paese, a ridurre il carico fiscale, e sostenere l'occupazione, gli investimenti e i consumi delle famiglie attraverso una politica fiscale espansiva e la revisione della spesa. Anche la legge finanziaria per il 2016, infatti, conteneva nuove riduzioni di tasse e sovvenzioni. Gran parte delle coperture necessarie per finanziare i tagli delle tasse erano risparmi sulla spesa pubblica e, in misura minore, autodenuche per infrazioni fiscali. I risparmi attesi erano molto ambiziosi: ammontavano a 7,3 miliardi per l'anno

2016, 8,4 miliardi per l'anno 2017 e 10,3 miliardi per il 2018 (Ministero per l'economia e le finanze, 2016).

Tabella 11: Renzi: la legge finanziaria del 2016 (208/2015)

Misura	Tipo di politica espansiva	Contenuti e obiettivi	Criticità
Disattivazione degli aumenti di tasse previsti	Prevenzione aumenti di tasse	Gli aumenti di tasse programmati per 16,8 miliardi vengono disattivati	Il consolidamento del bilancio rimane un obiettivo secondario
Soppressione della TASI e dell'IMU	Riduzione delle tasse	Le tasse sulla prima casa per cinque miliardi vengono eliminate per proprietari e inquilini.	Cottarelli (2018b) ritiene errata questa misura: l'evasione fiscale è molto più difficile quando gli elementi tassati sono oggetti patrimoniali fisici
Prolungamento delle sovvenzioni IRAP	Prevenzione aumenti di tasse	L'IRAP, ridotta nel 2015, rimane allo stesso livello allo scopo di ridurre la disoccupazione e incentivare migliori condizioni lavorative	La necessità di ulteriori risorse finanziarie permane e consuma i risparmi che risultano dalla spending review
i8app	Aumento della spesa	I giovani che compiono 18 anni nel 2016 hanno diritto ad un buono elettronico del valore di 500 €	Si tratta di una misura espansiva che richiede ulteriori risorse per essere finanziata
Aumento delle pensioni	Aumento della spesa	Le pensioni minime vengono aumentate fino a 500 €	In Italia i pagamenti delle pensioni sono il più grande capitolo di spesa, largamente sopra la media UE. Un aumento delle pensioni minime dovrebbe pertanto essere accompagnato da una diminuzione delle pensioni massime
Aumento del tetto per i pagamenti in contante a 3.000 €	Incentivo al consumo	Il tetto sul contante di 1.000 € introdotto da Monti viene innalzato a 3.000 €. Secondo il governo non vi è alcuna relazione fra tetto sul contante ed evasione fiscale	La tracciabilità dei pagamenti è molto importante se si vuole ridurre l'evasione. Questo provvedimento è molto discutibile nella lotta contro l'evasione fiscale (Cottarelli, 2018b)

Misura	Tipo di politica espansiva	Contenuti e obiettivi	Criticità
Riduzione del canone RAI e suo addebitamento sulla bolletta elettrica	Riduzione delle tasse e aumento delle entrate	Il canone RAI viene abbassato da 113 € a 100 €. Il pagamento del canone con la bolletta elettrica ha consentito un massiccio recupero dell'evasione sul canone	Il denaro recuperato è stato usato male: le entrate sono state interamente versate alla RAI. Lo Stato avrebbe dovuto mantenerne una parte (Cottarelli, 2018b)
Autodenuncia ( <i>voluntary disclosure</i> )	Aumento delle entrate attraverso il recupero di tasse non pagate con pagamenti volontari unici	I detentori di somme di denaro all'estero possono regolarizzare la loro posizione fiscale. Lo Stato può così recuperare una parte delle tasse non pagate concedendo in cambio degli sconti	Si tratta di entrate un tantum, non di aggiustamenti strutturali. Gli sconti su interessi e sanzioni incentivano l'evasione (Cottarelli, 2018b)

Gli effetti finanziari realizzati dalle suddette leggi sono elencati nella Tabella 12.

Tabella 12: Renzi: effetti realizzati dalle leggi sulle finanze pubbliche in milioni di € (Di Mascio et al., 2019a)

Legge		2015	2016	2017	Effetto totale
Legge finanziaria 2015 (190/2014)	Variazione della tassazione	-124	+6.985	+13.506	+20.367
	Variazione della spesa pubblica	+5.694	+6.838	+6.615	+19.147
	Effetto sull'indebitamento netto	+5.818	-147	-6.891	-1.220
Legge finanziaria 2016 (208/2015)	Variazione della tassazione	---	-17.985	-22.435	-40.420
	Variazione della spesa pubblica	---	-360	-3.299	-3.659
	Effetto sull'indebitamento netto	---	+17.625	+19.136	+36.761

Poco prima delle sue dimissioni, il governo Renzi approvò la legge finanziaria per l'anno 2017. Come emerge dalla Tabella 13 anche in questo caso le misure varate riguardano soprattutto sovvenzioni e riduzioni dell'imposizione fiscale.

Tabella 13: Renzi: la legge finanziaria del 2017 (232/2016)

Misura	Tipo di politica espansiva	Contenuti e obiettivi	Criticità
Soppressione di Equitalia <sup>14</sup>	Condono fiscale	La società Equitalia viene soppressa e le sue competenze vengono trasferite all'Agenzia delle entrate. Gli evasori possono pagare una parte di quanto dovuto e saldare così la propria posizione debitoria con lo Stato	Questa misura è un cattivo segnale nella lotta contro l'evasione fiscale. Si tratta infatti di uno sconto che rende attrattiva l'evasione fiscale (Cottarelli, 2018b)
Aumento pensioni	Aumento della spesa	Più pensionati possono percepire la quattordicesima pensione. Vengono anche introdotti ulteriori vantaggi fiscali per alcune pensioni	Qui vale la stessa critica fatta nella precedente Tabella 11
Autodenunce	Aumento delle entrate	L'autodenuncia rimane valida anche per l'anno 2017	Nell'immediato vengono raccolte più entrate ma in questo modo si va a compromettere la sostenibilità del sistema fiscale
Riduzione del canone RAI	Riduzione delle tasse	Per l'anno 2017 il canone RAI viene diminuito da 100 € a 90 €	Tasse più basse portano a minori risorse finanziarie

Da queste tabelle emerge che il governo Renzi ha scommesso molto sulla spending review, tuttavia con l'obiettivo di finanziare la propria politica espansiva. Nel periodo 2014-2016 il debito pubblico si è ridotto solo in termini relativi, visto che il PIL è aumentato, ma in termini assoluti ha continuato a crescere. L'approccio pragmatico alla revisione della spesa del governo Renzi ha sollevato aspre critiche, persino all'interno della squadra di esperti della spesa pubblica incaricati da Renzi. Emblematico è l'esempio del professor Perotti, che nel novembre 2015 rassegnò le dimissioni dall'incarico di commissario motivando la propria decisione con queste parole: "non mi sentivo molto utile" (Redazione ANSA, 2015). Gutgeld, invece, restò in carica e continuò ad esercitare il pro-

<sup>14</sup> Equitalia è stata una società di Stato che si occupava della riscossione di tasse e tributi.

prio mandato anche durante l'ultimo dei tre governi della XVII legislatura. Insieme a lui furono riconfermati nella nuova formazione di governo il ministro dell'Economia e delle finanze Pier Carlo Padoan e il ministro per lo Sviluppo economico Carlo Calenda. Con queste premesse l'esecutivo varato da Gentiloni poteva garantire continuità d'azione in tema di spending review con il precedente governo a guida Renzi (Nigro, 2016).

## 9 Il governo Gentiloni (2016-2018) e la fine della spending review



Dopo le dimissioni di Renzi l'Italia si trovò per la seconda volta nell'arco della stessa legislatura senza governo. L'allora presidente della Repubblica Mattarella incaricò il ministro degli Esteri del governo dimissionario Gentiloni di formare il nuovo governo. Il giorno seguente, su proposta di Gentiloni, Mattarella nominò i ministri del nuovo governo e nominò Gentiloni nuovo presidente del Consiglio (Camera dei deputati, 2015). Gentiloni rassegnò le dimissioni nel marzo 2018, allo scadere del periodo di legislatura, ma rimase in carica per l'ordinaria amministrazione fino all'insediamento del suo successore (giugno 2018) (Rosso, 2018).

Per composizione sia anagrafica sia partitica il governo Gentiloni si pose in continuità con quello precedente. Furono confermati 15 dei 18 ministri del governo precedente; 12 di questi continuarono ad occupare la stessa posizione, tre furono posti a capo di un altro ministero e appena tre furono le figure nuove (Nigro, 2016). Questo valse all'esecutivo Gentiloni l'appellativo di Renzi-bis (agi, 2017). Del resto, lo stesso Gentiloni (2016) dichiarò di voler seguire la linea di Renzi e questo per dare al paese una certa stabilità politica. Parallelamente proseguirono anche gli sforzi per la revisione della spesa: furono confermati nell'incarico il commissario straordinario del governo Gutgeld e il ministro dell'Economia e delle finanze Padoan e fu posta rinnovata enfasi sull'obiettivo dell'efficientamento piuttosto che dei tagli lineari della spesa, in linea con la strada aperta da Cottarelli e successivamente portata avanti dai governi Letta e Renzi (Gentiloni, 2017). La strategia di governo (legge 96/2017) fissò come obiettivi prioritari la riduzione dell'indebitamento e il sostegno della crescita economica e dell'occupazione lungo quattro direttrici di intervento: trasporti, lavoro, sostegno alle imprese e ai contribuenti, investimenti.

Furono varate misure a favore delle zone colpite dai terremoti e interventi urgenti per la crescita economica del Mezzogiorno, fra l'altro attraverso un forte sostegno alla nuova imprenditorialità giovanile. Grande attenzione fu data al controllo dei conti pubblici, attraverso misure per il contrasto dell'evasione fiscale e per la deflazione del contenzioso tributario. Fra gli interventi per lo sviluppo dell'infrastruttura sono di rilievo il prestito ponte di 600 milioni di euro per assicurare la continuità del servizio aereo nella fase di amministrazione straordinaria di Alitalia e diverse misure speciali, fra l'altro per salvaguardare i risparmiatori nella gestione della crisi della Banca Popolare di Vicenza e di Veneto Banca. In materia di lavoro e di politiche sociali furono istituiti un buono annuale di 1000 euro per la frequenza di asili nido pubblici e privati e il reddito di inclusione, misura unica a livello nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale. Il reddito di inclusione prevede un sostegno economico dai 190 a 490 euro mensili per un periodo di 12 mesi e il reinserimento lavorativo per i componenti del nucleo familiare (Max, 2017). Con la fine del governo Gentiloni (giugno 2018) si conclude il periodo di legislatura preso in analisi in questo lavoro. Dopo un'esposizione del contesto politico ed economico, degli interventi per la razionalizzazione e la revisione della spesa e dei suoi promotori, nel prossimo capitolo si svolge un'analisi dei risultati raggiunti.

## 10 Spending review in Italia – un bilancio d’insieme

In questa seconda parte dello studio si cerca di trarre un primo bilancio degli effetti positivi e negativi dei provvedimenti per la revisione della spesa assunti in Italia e fin qui considerati. Questa parte è suddivisa in due capitoli. Il primo capitolo offre una visione d’insieme dei risultati raggiunti a livello statale mentre il secondo capitolo si concentra sulle differenze regionali, in particolare fra Nord e Sud del paese.

### 10.1 Valutazione dei provvedimenti di revisione della spesa a livello statale

#### 10.1.1 La revisione della spesa durante i governi Prodi e Berlusconi

La Tabella 14 riassume i principali elementi caratterizzanti la revisione della spesa durante i governi Prodi e Berlusconi.

Tabella 14: Provvedimenti di revisione della spesa durante i governi Prodi e Berlusconi

Governo	Incaricato	Obiettivi	Quadro normativo
Romano Prodi	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ministro dell’Economia e delle finanze Tommaso Padoa-Schioppa</li> <li>Commissione ad-hoc (CTFP)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Modernizzazione del processo di programmazione</li> <li>Rafforzamento della funzione allocativa</li> <li>Flessibilità e delega di responsabilità</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Legge 296/2006, legge finanziaria per il 2007, art.1, par. 474-481</li> <li>Legge 244/2007, art. 3, par. 67-73</li> <li>Decreto-legge 112/2008 convertito nella legge 133/2008, art.45, par.3</li> </ul>
Silvio Berlusconi (IV)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ministero dell’Economia e delle finanze</li> <li>Ministro dell’Economia Giulio Tremonti</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Immobilismo del governo nonostante la crisi</li> <li>Prevenzione involontaria di un ulteriore indebitamento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Legge 196/2009 e modifiche con legge 39/2011, art. 39</li> <li>Decreto-legge 78/2010 convertito nella legge 122/2010</li> <li>Dàcreto-legge 98/2011 convertito nella legge 111/2011, art. 9</li> <li>Decreto-legge 138/2011, art. 01-1 convertito nella legge 148/2011</li> </ul>

Nel «Libro verde sulla spesa pubblica» predisposto dalla Commissione tecnica per la finanza pubblica l'allora ministro dell'Economia Padoa-Schioppa mise a nudo le principali aree di spreco e di inefficienza e fornì inoltre numerose indicazioni per spendere meglio. A causa della caduta del governo questo lavoro rimase, però, lettera morta. Il governo che gli succedette, guidato da Berlusconi, segnò una forte discontinuità sul piano della spending review. Berlusconi mise da parte diverse misure di risparmio e sciolse la CTFP, le cui competenze furono trasmesse al ministero dell'Economia e delle finanze (Livini, 2013). Durante il governo Berlusconi fu ridotta la spesa in diversi settori (Cottarelli, 2015a), per un volume di risparmio stimato sul quinquennio 2010-2014 in 207 miliardi (Di Mascio et al., 2019a; Ragioneria Generale dello Stato). Tuttavia, questi risparmi furono il risultato di tagli lineari e non di efficientamenti (Livini, 2013) e risultarono del tutto inadeguati per fronteggiare la crisi economica in cui era precipitato il paese e il crollo di fiducia dei mercati internazionali e dell'UE sulla capacità dell'Italia di ripagare il proprio debito pubblico.

#### 10.1.2 La spending review durante il governo Monti

Nella tabella 15 sono elencate le principali misure per la razionalizzazione della spesa attuate dal governo Monti. Nel periodo 2012-2015 i decreti 201/2011 e 95/2012 e la legge 228/2012 hanno portato ad un risparmio netto totale di ben 67,1 miliardi (Di Mascio et al. 2019a).

Tabella 15: Provvedimenti di revisione della spesa durante il governo Monti

Governo	Incaricato	Obiettivi	Quadro normativo
Mario Monti	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministro Piero Giarda</li> <li>• Commissario Enrico Bondi</li> <li>• Esperto Giuliano Amato</li> <li>• Esperto Francesco Giavazzi</li> <li>• Commissario Mario Canzio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinamento della spesa della pubblica amministrazione</li> <li>• Riduzione della spesa</li> <li>• Obblighi informativi</li> <li>• Consultazione pubblica con i cittadini</li> <li>• Aumento della tassazione</li> <li>• Riforma del sistema pensionistico e del mercato del lavoro</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto-legge 201/2011 “Salva Italia”, convertito nella legge 214/2011</li> <li>• Decreto-legge 1/2012 “Cresci Italia”, convertito nella legge 27/2012</li> <li>• Decreto-legge 5/2012 “Semplifica Italia”, convertito nella legge 35/2012</li> <li>• Decreto-legge 52/2012 convertito nella legge 94/2012</li> <li>• Decreto-legge 95/2012 convertito nella legge 135/2012</li> <li>• Legge 92/2012</li> <li>• Decreto-legge 174/2012 convertito nella legge 213/2012</li> <li>• Legge 228/2012</li> <li>• Legge 243/2012</li> <li>• Decreto-legge 188/2012 (non convertito in legge e perciò decaduto)</li> </ul>

Al termine del suo mandato Monti godeva del sostegno degli alti funzionari europei. Tuttavia, non riscosse il consenso degli elettori alle politiche del 2013 (Culpepper, 2014). La scarsa popolarità del governo tecnico guidato da Monti era una diretta conseguenza dei tagli realizzati, resi necessari dalla crisi dello *spread* ormai fuori controllo, dall'estrema complessità della situazione politica ed economica e dalla caduta della fiducia, da parte dei partner europei ed internazionali, nell'Italia. L'esecutivo Monti cercò di realizzare un difficile programma di riforme in modo autonomo, con una scarsa consultazione dei sindacati, dei datori di lavoro organizzati o dei partiti politici e senza far leva sulla mobilitazione del consenso popolare, visto anche il carattere tecnico della compagine governativa (Culpepper, 2014). La priorità assoluta fu il consolidamento del bilancio dello Stato, che fu perseguito agendo su due leve: l'abbattimento della spesa e l'aumento del prelievo fiscale. L'efficientamento dei processi e dell'organizzazione dell'amministrazione pubblica restò invece un obiettivo secondario. La politica di austerità di Monti

permise all'Italia di non perdere l'accesso ai mercati finanziari e di contenere il crollo del prodotto interno lordo (Cottarelli, 2018a). Il presidente del Consiglio Monti, il suo ministro Giarda e il commissario Bondi agirono in una situazione di grave crisi, dove era spesso necessario prendere decisioni molto in fretta. Essi dovettero anche confrontarsi con lo strapotere della burocrazia italiana e tutto ciò andò a compromettere seriamente l'attuazione della spending review. Tuttavia, le misure realizzate da Monti vengono considerate un buon lavoro preparatorio per le spending review a venire (Trovati, 2013).

### 10.1.3 Bilancio intermedio dei risparmi conseguiti nel periodo 2009-2013

L'espressione "spending review" è entrata per la prima volta nella politica di bilancio italiana nel 2006. In base alle analisi di Cottarelli (Cottarelli, 2015a), fino al 2009 compreso la spesa pubblica è cresciuta in modo costante ma a partire dal 2010 ha iniziato a calare in tutti i comparti pubblici. Questa inversione di tendenza inizia a manifestarsi durante il quarto governo Berlusconi ma prende piede durante il governo Monti. Tra il 2009 e il 2013 la spesa delle province si è ridotta del 21 per cento, quella delle regioni del 17 per cento (esclusa la sanità), quella delle amministrazioni centrali del cinque per cento e quella dei comuni del quattro per cento. Si è trattato di tagli molto rilevanti, tenuto conto dell'inflazione (Cottarelli, 2015a). Molto più ridotti, se non del tutto inesistenti, sono stati invece i risparmi della spesa per la sanità e per il sociale, che peraltro rappresentano le voci di spesa più ingenti. La spesa sanitaria, infatti, è stata ridotta di appena il due per cento, anche se va tenuto presente che il tasso di inflazione dei prodotti sanitari è in genere più elevato che in altri settori. Al contrario, la spesa per la previdenza sociale è aumentata del dieci per cento (Cottarelli, 2015a). In sintesi, fra il 2009 e il 2013 la spesa primaria è aumentata di 4 miliardi, dati dalla differenza tra riduzione della spesa di 24 miliardi e aumento della spesa previdenziale di 28 miliardi (Cottarelli, 2015a). Dati alla mano, Cottarelli (2015a) dimostra così come la credenza diffusa che a pagare siano sempre e solo il sistema pensionistico e quello sanitario sia del tutto infondata.

Tuttavia, mentre la spesa è calata la pressione fiscale è aumentata. Questo è stato inevitabile per tre motivi:

- i risparmi sono stati utilizzati per il finanziamento di ulteriore spesa nella previdenza sociale;
- il deficit italiano doveva essere ridotto;
- la riduzione del PIL reale ha portato ad entrate contributive più basse a causa di una più bassa base di imposizione delle aliquote (Cottarelli, 2015a).

#### 10.1.4 Le spending review dei commissari Cottarelli e Gutgeld

Quando Cottarelli fu nominato commissario straordinario per la spending review, si trovò davanti ad una sfida molto impegnativa (Livini, 2013). Prima di lui, illustri esperti avevano stilato voluminosi programmi di revisione della spesa con risparmi attesi di miliardi. Ma per diversi motivi, dall'emergenza *spread* alle resistenze politiche, spesso alla fine aveva prevalso la logica dei tagli lineari (Livini, 2013). La sfida che si trovò ad affrontare Cottarelli fu decisamente difficile se si considera il volume relativamente modesto dei capitoli di spesa politicamente aggredibili. Infatti, dei circa 800 miliardi che l'Italia spendeva allora, secondo gli esperti rimanevano solamente 130 miliardi a disposizione della spending review, tolta la spesa per gli interessi sul debito, le pensioni ed altri capitoli di spesa difficili da tagliare, come la sanità di base e le prestazioni sociali minime (Livini, 2013). Tuttavia, Cottarelli identificò un potenziale di risparmio quantificabile per ogni singolo capitolo di spesa, tolti ovviamente gli interessi sul debito. Le misure di revisione della spesa di Cottarelli furono tuttavia realizzate solo in parte a causa del cambio di governo. Il nuovo commissario Gutgeld nominato dal governo Renzi mise da parte il previsto finanziamento delle pensioni e spostò l'attenzione sui temi al centro del programma di Renzi, *in primis* il finanziamento della sanità e dell'assistenza e previdenza sociale. Inoltre, una parte significativa dei risparmi recuperati dalla spending review fu utilizzata per coprire le misure di espansione fiscale adottate dall'esecutivo Renzi (Rogari, 2018b). In definitiva, gran parte delle proposte di risparmio avanzate da Cottarelli, il cui ammontare era pari ad un valore di circa 34 miliardi e da realizzarsi nel periodo 2014-2016, non furono attuate. Non solo, la politica fiscale di tipo espansivo dell'esecutivo Renzi includeva nuove sovvenzioni, riduzioni delle tasse e aumenti della spesa che non erano affatto in linea con il programma di Cottarelli. Le sole due leggi finanziarie approvate dal governo Renzi (190/2014 e 208/2015) richiesero ulteriori risorse finanziarie per un valore di circa 35 miliardi, che furono recuperate solo in parte dalle risorse recuperate con la spending review (Di Mascio et al., 2019a). Nella Tabella 16 si elencano le principali misure di revisione della spesa adottate dai governi Letta e Renzi.

Tabella 16: Principali misure di revisione della spesa tra il 2013 e il 2018

Governo	Incaricato	Contenuti	Quadro normativo
Enrico Letta	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Commissario Carlo Cottarelli</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evitare un aumento della tassazione</li> <li>• Revisione e riduzione della spesa pubblica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto-legge 52/2012</li> </ul>
Matteo Renzi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Commissario Carlo Cottarelli</li> <li>• Commissario Roberto Perotti</li> <li>• Commissario Yoram Gutgeld</li> <li>• Ministro dell'Economia e delle finanze Pier Carlo Padoan</li> <li>• Ministro per lo Sviluppo economico Carlo Calenda</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evitare aumento dell'IVA e i tagli al sistema pensionistico</li> <li>• Rafforzamento dello Stato centrale</li> <li>• Riforma dei corpi di polizia</li> <li>• Risparmi nel settore sanitario e dei trasporti</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legge 190/2014 (legge finanziaria per il 2015)</li> <li>• Legge 208/2015 (legge finanziaria per il 2016)</li> <li>• Legge 232/2016 (legge finanziaria per il 2017)</li> </ul>
Paolo Gentiloni	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Commissario Yoram Gutgeld</li> <li>• Ministro dell'Economia e delle finanze Pier Carlo Padoan</li> <li>• Ministro per lo Sviluppo economico Carlo Calenda</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No alla "religione" dei tagli</li> <li>• Efficienza al primo posto</li> <li>• Continuità con la linea di governo di Renzi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto-legge 50/2017 convertito nella legge 96/2017</li> <li>• Decreto-legge 91/2017</li> </ul>

La spending review di Gutgeld ha portato ad una riduzione dei capitoli di spesa di 3,6 miliardi nel 2014, di 18 miliardi del 2015, di 25 miliardi nel 2016 e di 29,9 miliardi nel 2017 (Rogari, 2017). Tra il 2014 e il 2018 la spesa corrente è stata ridotta del 18 per cento al netto dei costi del personale, ovvero del 9,1 per cento se si includono i costi per il personale (Rogari, 2018b). I tagli hanno colpito soprattutto le amministrazioni centrali, in prima linea i ministeri (24% della spesa pubblica) e gli enti territoriali (17%). Risparmi rilevanti sono stati conseguiti con la centralizzazione degli acquisti pubblici attraverso la piattaforma Consip S.p.A., che ha portato ad un innalzamento degli acquisti centralizzati del 13% fino al 2017 (Rogari, 2017). Tra il 2013 e il 2016 gli impiegati nel settore pubblico, al netto della scuola, sono stati ridotti di 84.000 unità, pari al 3,8% degli organici e al 7% dei ministeri (Rogari, 2017). La spesa pubblica italiana del 2016 ammontava a 829,3 miliardi. I risparmi risultanti dalla spending review hanno contribuito solo in

parte al raggiungimento degli obiettivi di politica fiscale fissati dal governo, fra i quali la riduzione del deficit di bilancio dal 3 per cento (anno 2013) al 2,4 per cento (anno 2016), la riduzione della pressione fiscale dal 46,3 per cento (anno 2013) al 42,3 per cento (anno 2016) e l’aumento della spesa pubblica in alcuni ambiti di *policy* di 12,7 miliardi (Rogari, 2017). Secondo Gutgeld gli sforzi di contenimento della spesa compiuti negli anni precedenti sono stati fruttuosi. Tuttavia, le risorse risparmiate sono state completamente spese in altri settori. Inoltre, i risparmi ottenuti non erano sufficienti e pertanto è stato necessario reperire un terzo delle risorse finanziarie tramite ricorso al debito. È pur vero che il primo ministro Gentiloni (2016) affermò che il suo governo non seguiva una “religione dei tagli” ma puntava soprattutto all’efficientamento della spesa. Tuttavia, se un risparmio raggiunto in un settore viene reinvestito interamente in un altro, la spesa non si riduce. Nel periodo tra il 2014 e il 2018 sono stati raggiunti risparmi per un valore di circa 32 miliardi. La tendenza emersa nel 2017 è proseguita nel 2018, sicché i risparmi sono stati quasi totalmente utilizzati per finanziare misure di politica fiscale espansiva (Rogari, 2018b). Sebbene il rapporto tra spesa pubblica e PIL si sia ridotto notevolmente nel corso del tempo, la spesa pubblica non è mai diminuita, in termini assoluti, ma è persino aumentata (Rogari, 2018b).

#### 10.1.5 Valutazione della spending review da parte della Corte dei conti

I rilievi della magistratura contabile in tema di interventi di revisione della spesa tracciano un quadro meno rassicurante se paragonati al dossier del commissario Gutgeld, evidenziando diverse criticità nella scelta delle modalità di contenimento della spesa.

Sebbene in alcuni settori siano stati realizzati dei risparmi, la spending review non ha portato ad un contenimento del livello complessivo della spesa (Buscema, 2017). A ridurre la portata della spending review sono intervenute le priorità contingenti imposte dalla crisi economica globale, che hanno spinto all’adozione di tagli di spesa poco selettivi, determinati dalla necessità di ridurre il disavanzo pubblico, con effetti distorsivi sulla crescita economica del paese nel breve e nel lungo periodo (Corte dei conti, 2016). Analizzando i tagli operati negli ultimi anni, la Corte dei conti (2016) osserva due tendenze significative: una forte riduzione della spesa in conto capitale, in particolare degli investimenti nelle infrastrutture, e un’allocazione delle risorse molto sbilanciata, con quote crescenti di spesa per le pensioni e la sanità, ambiti più legati all’invecchiamento della popolazione, e ripetute riduzioni di risorse per l’istruzione, la ricerca, le comunicazioni e i trasporti, il sostegno all’economia, tutti ambiti che promuovono la crescita e la capacità produttiva del sistema paese.

La Figura 9 mostra, con riferimento al periodo 2008-2017, un andamento in riduzione degli investimenti, un debole recupero della crescita economica e, per contro, un incremento tendenziale della spesa corrente, salvo gli anni 2010 e 2016. In particolare, il crollo degli investimenti, che sono stati oggetto di tagli significativi, mostra un riequilibrio molto sbilanciato nella composizione tra spesa corrente e spesa in conto capitale.

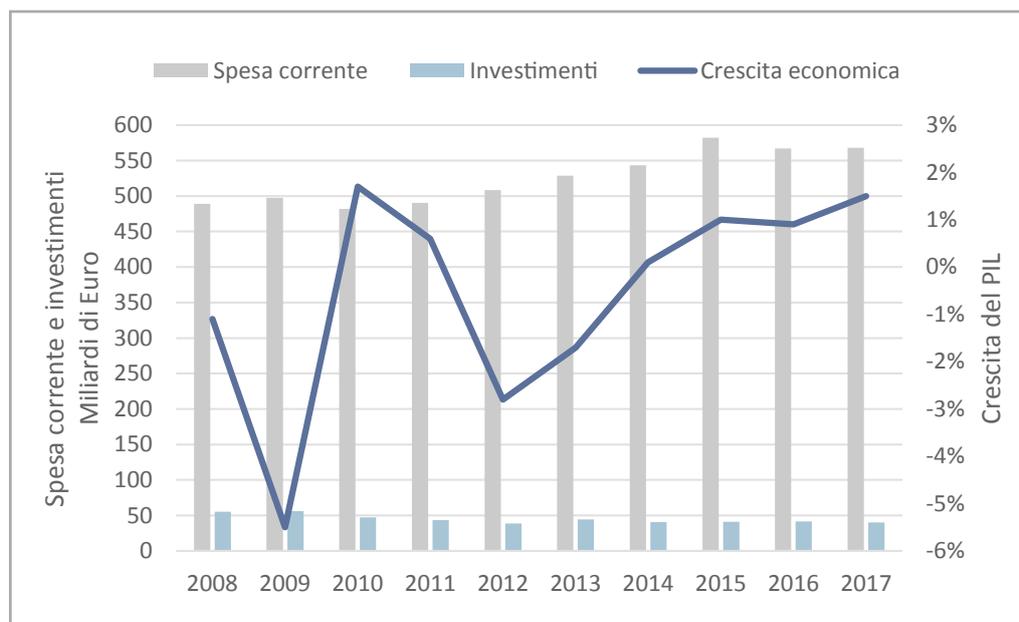


Figura 9: Spesa corrente, investimenti e crescita del PIL in Italia (© Eurac Research su dati: Trovati, 2018; Eurostat, 2017)

La Corte dei conti individua un contributo significativo alle politiche di contenimento della spesa nel rafforzamento della centralizzazione degli acquisti mediata da Consip, benché il ricorso a procedure per l’acquisizione di beni e servizi extra Consip sia ancora molto diffuso (Buscema, 2017). Tuttavia, per l’anno 2017, la Corte dei conti mette in guardia dalla crescita troppo contenuta del PIL e dal debito pubblico troppo elevato. Rimarca inoltre gli effetti spesso devastanti della corruzione sulle risorse pubbliche, soprattutto in settori con un alto livello di spesa come la sanità, l’infrastruttura e la fornitura di servizi pubblici, giudicando inadeguate le misure per la lotta contro la corruzione finora adottate (Galtieri, 2017). Il presidente della Corte dei conti Raffaele Squitieri considera persino la spending review un “parziale insuccesso” (Squitieri, 2016). In conclusione, la Corte dei conti indica due temi di particolare rilievo per gli sviluppi della politica di revisione della spesa. Il primo tema riguarda la necessità di un rafforzamento delle conoscenze sui contenuti, sui meccanismi regolatori e sui vincoli che caratterizzano le diverse categorie di spesa oggetto di taglio. Il secondo tema riguarda i trasferimenti

menti alle imprese, usualmente nel mirino della spending review, ma che grazie a nuove forme di incentivazione hanno contribuito al riequilibrio di bilancio.

#### 10.1.6 Valutazione della spending review da parte dei media

Nella stampa di opposizione si trova già nel 2016 un articolo che definisce la spending review un fallimento di dimensioni catastrofali (Marino, 2016). Secondo Marino tutti i commissari alla spending review si sono dimessi, uno dopo l’altro. I risparmi conseguiti sono stati usati per finanziare nuovi sussidi e sovvenzioni, concessi al solo scopo di aumentare il consenso pubblico nel governo, lasciando l’Italia con un debito pubblico ancora più alto (Marino, 2016). Tra i commentatori critici vi sono anche Perotti, Baroni, Sansonetti e Rizzo, che definiscono la spending review italiana una “*mission impossible*” (Baroni, 2015). Perotti, che ha partecipato al processo di revisione della spesa, si dimette dall’incarico perché impossibilitato a dar corso a gran parte delle misure pianificate (Conte, 2015). Il motivo scatenante del ritiro di Perotti è la decisione del governo di ridurre da 10 miliardi a 5,8 miliardi un pacchetto di risparmi predisposto dallo stesso Perotti e da questi ritenuto di facile attuazione (Conte, 2015). Per inciso, la denuncia di Perotti ricorda molto da vicino alcune esternazioni fatte da Cottarelli riguardo al suo incarico di commissario (Cottarelli, 2014a). Baroni, Sansonetti e Rizzo contestano il continuo susseguirsi di commissioni e commissari ad-hoc senza che questo abbia prodotto qualche effetto in termini di riduzione della spesa pubblica totale. In particolare, Baroni (2015) individua il principale ostacolo alla realizzazione della spending review nella tendenza di Renzi ad accettare un maggiore deficit pur di non aumentare le tasse. Sansonetti (2015) definisce la storia della spending review in Italia come infruttuosa, per lo meno fino alla fine del 2015. Secondo l’autore le numerose proposte di riduzione della spesa pubblica avanzate dai diversi commissari sono state disattese dai governi in carica per mancanza di volontà politica. La spending review, in altre parole, non sarebbe altro che uno strumento che i governi possono usare per dimostrare che si stanno occupando del problema della spesa pubblica, senza peraltro risolverlo (Sansonetti, 2015). Rizzo (2016) lamenta che i tagli sono stati realizzati in settori di spesa già sottofinanziati in rapporto alla media UE (per esempio sanità e ricerca). Ad essere risparmiati dai tagli sono stati invece quei capitoli di bilancio che possiedono più risorse rispetto alla media degli altri paesi UE (per esempio le pensioni). Più clemente è la valutazione di Marattin (2016) che in un articolo apparso su “Il Sole 24 Ore” invita a chiedersi non solo “quanto si taglia” ma anche “come si taglia”. I governi in carica negli ultimi tre anni si sarebbero concentrati sul come risparmiare sforzandosi di determinare i fabbisogni standard dei servizi pubblici anziché attuare semplici tagli lineari

(Marattin, 2016). L'introduzione dei fabbisogni standard dei servizi ha prodotto effetti positivi in sanità, nelle università e negli enti locali. A partire dal 2015 soprattutto i comuni sono stati finanziati su questa base, mentre gli svantaggi generati dai tagli lineari introdotti nel 2010 sono stati gradualmente eliminati (Marattin, 2016). Ruffolo (2017) cerca di dare spazio a diversi punti di vista. Da un lato, commentando le esternalizzazioni di Perotti denuncia la totale mancanza di volontà politica di attuare la spending review. Qualche risultato è stato raggiunto nel settore degli acquisti di beni e servizi, dove attraverso la centralizzazione del sistema degli appalti pubblici è stato possibile acquistare prodotti con un ribasso medio del prezzo del 20 per cento. Questa manovra, peraltro, è stata aspramente contestata dai decisori politici locali, che paventavano una riduzione del loro potere d'acquisto. Per questo, solo una piccola parte del volume di acquisti è stata gestita da Consip (Ruffolo, 2017). Per evitare i tagli lineari si è cercato di quantificare i trasferimenti dallo Stato centrale agli enti locali attraverso il calcolo di costi e fabbisogni standard, con non poche difficoltà. A causa della mancanza di dati, per esempio riguardo al livello di spesa necessario per l'adempimento dei compiti, il calcolo è risultato molto complicato e a tratti controverso (Ruffolo, 2017). Infatti, alcuni comuni inefficienti hanno ricevuto più risorse che prima dei tagli. Per quanto riguarda la riforma dell'amministrazione pubblica, le idee di Cottarelli sono rimaste sulla carta e non hanno avuto alcun seguito.

Rogari e Trovati (2018) fanno notare che nel mirino della spending review sono sempre finiti i consumi intermedi, cioè i costi di funzionamento della macchina pubblica (affitti, strumentazioni, forniture varie). Ma i costi sono sempre saliti, e sempre oltre gli obiettivi. D'altra parte, sono crollati gli investimenti (Rogari & Trovati, 2018). Secondo Pesole (2018) la sola parziale attuazione delle proposte di spending review è dovuta essenzialmente alla situazione politica italiana. In un paese, come l'Italia, in perenne campagna elettorale il sostegno della popolazione vacilla e, di conseguenza, diventa molto difficile attuare misure di taglio e razionalizzazione delle finanze pubbliche. Per questo i governi preferiscono parlare di contenimento degli sprechi evitando di entrare nel merito delle misure concrete (Pesole, 2018). Pesole (2018) fa notare che a gravare maggiormente sui bilanci italiani è il sistema pensionistico, come mostra il fatto che nel 2017 ben 264,6 miliardi di 843,5 miliardi di spesa complessiva erano rappresentati dalle pensioni pagate. Una somma ben al di sopra della media europea (Pesole, 2018). Secondo Giarda (2015) un altro aspetto a cui porre attenzione è la dimensione temporale della spending review. La spending review, infatti, è un processo che per la sua complessità richiede tempi di attuazione molto lunghi, non sempre conciliabili con le mutevoli scelte politiche. Barbero (2018) analizza invece gli effetti sulle province. La spending review ha portato evidenti risparmi ma i tagli realizzati hanno avuto pesanti ricadute

sulle province. La spesa corrente delle province si è ridotta di un terzo mettendole in condizione di non poter più garantire servizi essenziali come la manutenzione delle strade o la ristrutturazione dell’infrastruttura e degli edifici scolastici (Barbero, 2018). Di grande attualità è la presa di posizione di Rogari (2019) che nel “Il Sole 24 Ore” parla chiaramente di fallimento della spending review. A partire dal 2014 sono stati risparmiati circa 40 miliardi, ma queste risorse sono state quasi interamente riutilizzate per finanziare nuove misure. Rogari (2019) afferma che appena il 25,30 per cento dei risparmi realizzati proveniva, direttamente o indirettamente, da misure legate alla spending review. Non c’è quindi da meravigliarsi se la spesa pubblica non si è mai ridotta in termini assoluti. In definitiva, la spending review in Italia si trova allo stesso punto del 2006, cioè al punto di partenza. La storia della spending review mostra un continuo susseguirsi di diversi tentativi di ridurre la spesa puntualmente accantonati a causa delle mutate priorità politiche (Rogari, 2019). L’instabilità politica dell’Italia è tra le principali cause della lacunosa attuazione e degli effetti insoddisfacenti della spending review nel nostro paese.

Tabella 17: Valutazione della spending review da parte dei media

Elementi positivi	Elementi negativi
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definizione dei fabbisogni standard dei servizi</li> <li>• Prevenzione di tagli lineari</li> <li>• Centralizzazione degli acquisti</li> <li>• Risparmi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Troppi bonus elettorali e sovvenzioni</li> <li>• Ostacoli nell’attuazione delle misure di risparmio</li> <li>• Continuo susseguirsi di commissari e commissioni</li> <li>• Continui cambi di governo e delle priorità</li> <li>• Continua ricerca di consenso da parte dei governi</li> <li>• Mancanza di volontà politica</li> <li>• Centralizzazione degli acquisti solo parzialmente riuscita</li> <li>• Difficoltà nella definizione di fabbisogni e costi standard</li> <li>• Mancanza di investimenti</li> <li>• Politica in perenne campagna elettorale</li> <li>• Tagli insostenibili per le province</li> </ul>

### 10.1.7 Valutazione scientifica delle esperienze di spending review in Italia

La ricerca scientifica sul *public management* si è finora confrontata solo marginalmente con il tema della spending review in generale. Questo anche con riferimento all'esperienza italiana.

Arena e Arnaboldi (2013) hanno analizzato la spending review durante il governo Monti evidenziandone il carattere di maggiore innovatività rispetto alle riforme dei governi precedenti. Secondo le autrici, la spending review di Monti si è differenziata dalle precedenti riforme di bilancio per i seguenti elementi:

- interessamento di ambiti in passato spesso trascurati:
  - taglio del 10 per cento del personale e del 20 per cento dei dirigenti in tutti i settori dell'amministrazione pubblica;
  - taglio dei trasferimenti finanziari alle province del 50 per cento;
  - taglio dei costi della giustizia penale;
- combinazione di tagli lineari e non lineari e riduzione al minimo dei tagli orizzontali;
- utilizzo intensivo di decreti attuativi<sup>15</sup>;
- forme di spending review più innovative rispetto alle riforme precedenti.

Guardando ai risultati della spending review del governo Monti emerge che l'Italia non ha intrapreso la facile via dei tagli lineari, resistendo alla tentazione indotta dalla pressione dell'UE e dell'opinione pubblica. Tuttavia, se si considera la metodologia seguita emergono alcune ambiguità:

- il coinvolgimento della popolazione ha creato probabilmente delle aspettative poi disattese e questo ha inasprito la tensione tra il governo e la popolazione;
- le analisi svolte in singoli settori hanno avuto probabilmente degli effetti, sia positivi sia negativi, trasversali a più settori;
- le tensioni tra governo tecnico e politico sono state alimentate dalle reazioni della popolazione alle singole misure di risparmio messe in atto.

Un ulteriore elemento da considerare sono le caratteristiche di natura strategica oppure operativa delle misure di risparmio. Se si lavora esclusivamente sul lato operativo, puntando su obiettivi di efficientamento, il processo di spending review può essere realizzato solo in parte. Dal punto di vista politico è chiaramente più comodo evitare

---

<sup>15</sup> I decreti-legge vengono utilizzati in Italia in circostanze speciali o urgenti. Un decreto deve essere trasformato in legge (senza modifiche sostanziali) entro 60 giorni, altrimenti perde la sua validità.

misure strategiche, che possono comportare dei tagli ai servizi. Nel lungo periodo, però, senza misure strategiche non è possibile raggiungere obiettivi di consolidamento del bilancio e riduzione del debito pubblico. Questo vale soprattutto per i governi dopo Monti ed in particolare per il governo Renzi. I rilievi della Corte dei conti trovano un largo consenso nella comunità scientifica. Alcuni autori (Di Mascio et al. 2019b) notano, fra l’altro, che Renzi si è concentrato molto di più sul rafforzamento della cooperazione interistituzionale che sullo sviluppo di strumenti di *public management*, come la misurazione della performance. Il carente sviluppo del performance management ha ostacolato l’applicazione ai programmi di risparmio di logiche orientate al risultato. Il superamento della crisi finanziaria in Italia è da attribuire non tanto alle misure di risparmio adottate, quanto alla severa politica di consolidamento del bilancio, la cosiddetta “*fiscal discipline*”, perseguita in particolare dal governo Monti (Di Mascio et al. 2019b).

Arena e Arnaboldi (2012) sottolineano gli elementi di innovazione della spending review di Monti, portando l’attenzione sugli sforzi compiuti dal governo tecnico per evitare il più possibile i tagli lineari. Un limite di questo programma di spending review è la focalizzazione sul sistema sanitario (Arena e Arnaboldi, 2012). Secondo Di Mascio et al. (2019b) la spending review ha avuto effetti non trascurabili in quanto il lavoro svolto dagli esperti ha consentito di identificare notevoli ambiti di risparmio e numerosi metodi di efficientamento, stante la difficoltà nella loro realizzazione. Inoltre, è stato possibile incrementare l’attenzione dell’opinione pubblica sulla necessità di una riorganizzazione del settore pubblico (Di Mascio et al., 2019b).

Le proposte di revisione della spesa avanzate dal commissario Cottarelli sono state analizzate da Mantovani (2014). Con Cottarelli l’approccio alla spesa pubblica ha assunto per la prima volta in Italia un carattere strategico sistemico e completo. Gli effetti auspicati dal gruppo di studio guidato da Cottarelli, però, sono stati raggiunti solo in parte a causa dei continui avvicendamenti di governo, che hanno distolto l’attenzione della classe politica dalle proposte di risparmio avanzate e vanificato la ricerca di un accordo sulle modalità della loro implementazione. Più in generale, lo sviluppo di strategie ampie e concertate per la crescita economica e finanziaria del paese è stato ostacolato dalla mancanza di una visione di medio lungo periodo e dal prosperare di una gestione a breve delle situazioni di emergenza (Mantovani, 2014).

Di Mascio et al. osservano che l’Italia è quasi sempre riuscita ad avere un avanzo primario alto e costante. Tuttavia, gli elevati pagamenti di interessi, la mancata crescita economica e l’inflazione molto bassa hanno impedito una riduzione sostanziale del rapporto tra debito pubblico e PIL (Di Mascio et al., 2019a). Come mostra la Figura 10, sono soprattutto i pagamenti degli interessi sul debito a gravare sul bilancio statale in misura maggiore rispetto alla media degli altri Stati UE.

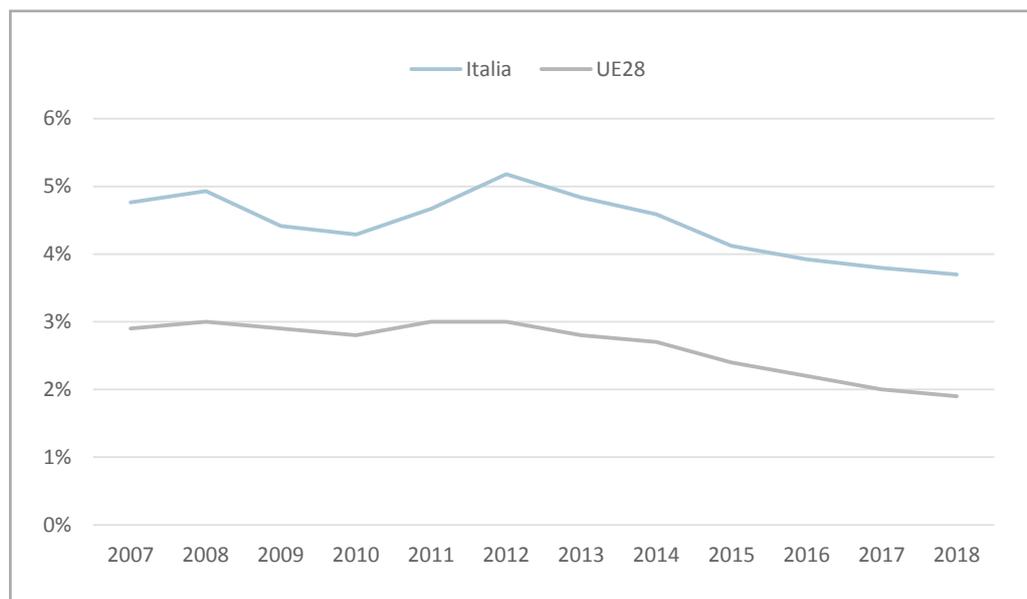


Figura 10: Confronto del rapporto tra interessi pagati e PIL dell'Italia e la media dei paesi UE (© Eurac Research su dati: European Central Bank, 2019; BDAP, 2019b)

È comunque opportuno ricordare che le spending review si sono concentrate sulla spesa senza pagamenti di interessi. Il motivo è che il servizio del debito (gli interessi) può essere ridotto solo in due modi: attraverso il rimborso del debito pubblico oppure rifiutandosi di estinguere il debito e di pagarne gli interessi (“*default*”). Questa seconda alternativa non è percorribile in quanto, facendo *default*, il paese perderebbe la fiducia dei propri creditori compromettendo gravemente la possibilità di ottenere prestiti in futuro. I creditori sono spesso le famiglie e le imprese, o paesi terzi fortemente collegati con l'economia italiana. Quindi, fare *default* avrebbe un impatto negativo sull'economia nazionale portando a rincari per le famiglie e le imprese (Cottarelli, 2015a).

Secondo Goretti e Rizzuto (2013) la strada da percorrere per dare concretezza ad ambiziosi programmi di revisione della spesa è ancora lunga. Questo a causa dell'elevata complessità procedurale ed organizzativa, nonché di una cultura amministrativa deresponsabilizzata rispetto al vincolo di bilancio e poco incline alla ricerca dell'efficienza (Goretti & Rizzuto, 2013).

## 10.2 Gli effetti della spending review sulle regioni

Le spending review hanno ridotto notevolmente le risorse finanziarie messe a disposizione delle regioni, delle province e dei comuni dallo Stato. Di conseguenza, gli investimenti degli enti locali sono crollati drasticamente. La contrazione ammontava a meno 40 per cento nelle regioni, meno 45,8 per cento nelle province, meno 34,2 per cento

nei comuni. Anche la spesa corrente è calata, seppure in misura minore. Nelle regioni è scesa dell’8 per cento, nelle province del 24,7 per cento. Nei comuni, invece, la spesa corrente è aumentata dell’1 per cento (Di Mascio et al., 2019a). Il prelievo fiscale nelle regioni dipende dal loro grado di sviluppo e per questo è più elevato nel Centro e Nord Italia che nel Sud. Questa situazione di squilibrio determina la necessità di una redistribuzione delle risorse fiscali tale da consentire alle regioni del Sud di sostenere la loro spesa pubblica e garantire i servizi pubblici essenziali. Grazie ai flussi redistributivi netti a favore del Mezzogiorno, questo beneficia di una spesa pubblica superiore alla propria capacità fiscale (Giannola et al., 2015).

Le misure di consolidamento dei conti pubblici vanno a ridurre la redistribuzione delle risorse fiscali, soprattutto quando l’obiettivo è di risanare finanze pubbliche che non sono in linea con la capacità fiscale e il cui livello di spesa supera il livello standard, creando le condizioni per un ampliamento dei divari regionali (Giannola et al., 2015). Le spending review attuate in Italia hanno ridotto notevolmente i flussi redistributivi dal Nord al Sud del paese (Giannola et al., 2015). Le statistiche della Banca d’Italia presentano dei flussi finanziari medi annui verso le regioni meridionali per un valore di 56 miliardi (pari al 3,9 per cento del PIL) nel periodo compreso tra il 2000 e il 2008. Tra il 2009 e il 2010 il volume dei trasferimenti è aumentato fino al 4,4 per cento del PIL per poi crollare. Nel 2012 la somma annua trasferita ammontava a 44 miliardi (pari al 3,2 per cento del PIL) (Banca d’Italia, 2014). Al Sud si nota inoltre una riduzione più marcata della spesa corrente. Tra gli anni 2009 e 2010 la riduzione della spesa corrente nel Sud Italia (in media del 1,4 per cento) è stata molto simile a quella del Centro e Nord Italia (in media del 1,6 per cento). Ma in entrambi i due anni successivi la spesa delle regioni del Mezzogiorno è calata di 2,6 punti percentuali contro l’1,3 punti percentuali del Centro-Nord (Banca d’Italia, 2014). Ad essere interessati da livelli di spesa particolarmente bassi tra il 2009 e il 2012 sono stati soprattutto due settori: l’istruzione e la sanità. Il settore dell’istruzione ha sofferto nel Sud Italia un calo del 14,6 per cento, mentre nel Centro e Nord Italia è stato dell’8,1 per cento. Nel settore sanitario la spesa corrente si è ridotta del 6,7 per cento nel Sud del paese e del 2,9 per cento al Nord (Banca d’Italia, 2014).

Dal 2013 al 2015 le spending review hanno continuato ad avere effetti depressivi sull’economia del Meridione. In termini assoluti il 63 per cento degli oneri di riduzione di spesa e più del 77 per cento delle entrate da aumenti delle tasse sono però ricaduti sulle regioni centrali e settentrionali. Circa il 70 per cento del volume totale dei risparmi, infatti, è stato realizzato nel Centro e Nord del paese. Tuttavia, se si analizzano i dati in rapporto al PIL, l’onere a carico delle regioni meridionali è stato del 9,5%, contro il 6% del centro nord (SVIMEZ-IRPET, 2014).

La Tabella 18 aiuta a comprendere meglio gli effetti dei tagli attuati.

Tabella 18: Effetti della spending review sui territori (Giannola et al., 2015; SVIMEZ-IRPET, 2014)

	Miliardi di €			In proporzione alla somma totale			In proporzione al PIL		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
<b>Entrate nette<sup>16</sup> da misure di correzione</b>									
<b>Sud</b>	11,4	11,2	11,8	22,7 %	22,4 %	23,5 %	3,2	3,2	3,3
<b>Nord-Centro</b>	38,8	38,6	38,3	77,3 %	77,6 %	76,5 %	3,2	3,2	3,0
<b>Italia totale</b>	50,3	49,8	50,1				3,2	3,2	3,1
<b>Uscite nette<sup>17</sup> da misure di correzione</b>									
<b>Sud</b>	-15,9	-19,3	-21,9	37,4 %	36,2 %	37,2 %	-4,5	-5,5	-6,3
<b>Nord-Centro</b>	-26,6	-33,9	-37,0	62,6 %	63,8 %	62,8 %	-2,2	-2,8	-2,9
<b>Italia totale</b>	-42,5	-53,1	-58,9				-2,7	-3,4	-3,7
<b>Effetto totale di tutte le misure di correzione</b>									
<b>Sud</b>	27,3	30,4	33,7	29,5 %	29,6 %	30,9 %	7,8	8,7	9,5
<b>Nord-Centro</b>	65,5	72,5	75,3	70,5 %	70,4 %	69,1 %	5,5	5,9	6,0
<b>Italia totale</b>	92,8	103,0	109,1				6,0	6,5	6,8

L'effetto recessivo dei tagli della spesa nel Meridione è fortemente legato alla riduzione degli investimenti pubblici, responsabile dei due terzi della contrazione del PIL. In un'economia stagnante come è quella delle regioni meridionali gli investimenti pubblici rappresentano infatti la principale fonte di entrata (Giannola et al., 2015). Diverso è il caso delle regioni centro-settentrionali, che dispongono di imprese con una maggiore apertura internazionale e che pertanto sono in grado di trarre profitto da periodi di alta congiuntura grazie alla domanda estera (Giannola et al., 2015). A partire dalla crisi economico-finanziaria la stagnazione economica italiana nel suo complesso è stata spesso il risultato di una contrazione del PIL nel Meridione e di una comunque moderata crescita del PIL nel Nord. Nel 2014, per esempio, la crescita economica dello 0,6 per cento si

16 Con entrate nette si intende l'aggregato di entrate dirette e indirette, entrate contributive e altre entrate.

17 Con uscite nette si intende l'aggregato della spesa per consumi collettivi, spesa per prestazioni sociali, altre spese correnti e spese in conto capitale.

componeva di un aumento del PIL dell'1,1 per cento nelle regioni centro-settentrionali e di un calo dello 0,8 per cento nel Mezzogiorno. L'andamento nel 2015 è molto simile (Giannola et al., 2015). Basandosi sulle analisi di SVIMEZ-IRPET (2014) Giannola et al. (2015) giungono alla conclusione che i tagli alle spese hanno avuto effetti complessivamente neutrali per il Centro-Nord ma effetti recessivi sull'economia del Meridione, allargando ulteriormente il divario fra Nord e Sud del paese (Giannola et al., 2015).

Il fatto che le spending review abbiano avuto contraccolpi soprattutto nel Sud Italia non dovrebbe stupire, visto che il loro principale obiettivo è stato l'efficientamento della spesa pubblica. Dopo Monti, che attuò anche forti tagli lineari, tutti i governi successivi hanno puntato sull'efficientamento della spesa pubblica. I commissari alla spending review hanno tutti cercato di evitare i tagli lineari e di sostenere i tagli selettivi basati sull'efficienza. Se si considera che il Mezzogiorno è, in generale, meno efficiente del Centro e Nord Italia, gli effetti regionali della spending review diventano facilmente comprensibili. Il divario fra Nord e Sud del paese è stato analizzato nelle sue diverse sfaccettature anche da Cottarelli (2015a). L'arresto della crescita economica nelle regioni meridionali prosegue nel 2018, dove le politiche economiche regionali fanno registrare forti differenze in termini di efficientamento (Amato, 2018). Per esempio, nel settore del personale la regione autonoma Sicilia occupa più dipendenti pubblici di tutto il Nord mentre in altre regioni del Sud come la Campania, l'Abruzzo, il Molise e la Puglia si registra, a partire dal 2014, una significativa flessione della consistenza del personale e delle spese correlate (Amato, 2018).

# 11 Confronto internazionale: la spending review nei paesi UE

## 11.1 La spesa pubblica: confronto internazionale

Per svolgere dei confronti internazionali significativi bisogna tener conto di alcuni aspetti la cui omissione potrebbe portare a conclusioni fuorvianti. Cottarelli (2015a), per esempio, mette in guardia dal misurare la spesa pubblica primaria rapportandola al PIL, cioè valutando la proporzione della spesa pubblica rispetto al PIL in Italia e in altri paesi, anche se di dimensioni simili. Questo approccio, infatti, non tiene conto di quanto uno Stato si possa realmente permettere. In Italia, per esempio, il debito pubblico e gli interessi sul debito rappresentano una vera e propria zavorra per il potere d'acquisto nazionale. Pertanto, la quota di spesa pubblica rispetto al PIL dovrebbe essere più bassa di quella della Germania o della Francia, che hanno meno interessi sul debito (Cottarelli, 2015a). Se si vuole confrontare il livello di spesa dell'Italia con quello di altri paesi come la Germania o la Francia è quindi necessario considerare quanto segue:

- gli interessi sul debito vanno considerati come un elemento di correzione in quanto distorcono la quota di spesa pubblica in rapporto al PIL;
- nei prossimi anni la spesa pubblica tenderà a ridursi anche negli altri paesi per effetto dei programmi di revisione della spesa messi in atto al fine di ridurre i livelli di debito pubblico e/o di tassazione;
- la spesa per le pensioni è difficile da comprimere.

Ciò premesso, il confronto mostra che, sebbene l'Italia abbia conseguito a partire dal 2010 considerevoli risparmi, presenta un livello di spesa superiore a quello della media dei paesi dell'area euro di circa di circa 40 miliardi, pari a circa il 2,5% del PIL (Cottarelli, 2015a). I risparmi realizzati a partire dal 2010 sono stati in gran parte reinvestiti per finanziare ulteriori spese e non per risanare il bilancio o ridurre il debito pubblico, come sarebbe stato invece necessario. Dal confronto emerge, poi, che l'Italia spende più della media europea in quasi tutti gli ambiti di *policy*, salvo che per l'istruzione e la cultura. Per questo motivo il commissario Cottarelli ha proposto di reinvestire i risparmi risultanti da efficientamenti operati nei settori dell'istruzione e della cultura in questi stessi settori (Cottarelli, 2015a). Cottarelli fa notare anche che gli aumenti delle tasse per finanziare le spese sono particolarmente problematici se poi questo maggiore gettito fiscale viene speso "male", considerato che una maggiore pressione fiscale ostacola in modo significativo la crescita economica di un paese (Cottarelli, 2015a).

## 11.2 La spending review nell'UE

La spesa pubblica italiana in rapporto al PIL può essere classificata come medio-alta in confronto con quella dei paesi europei dell'area euro (Eurostat, 2019a).

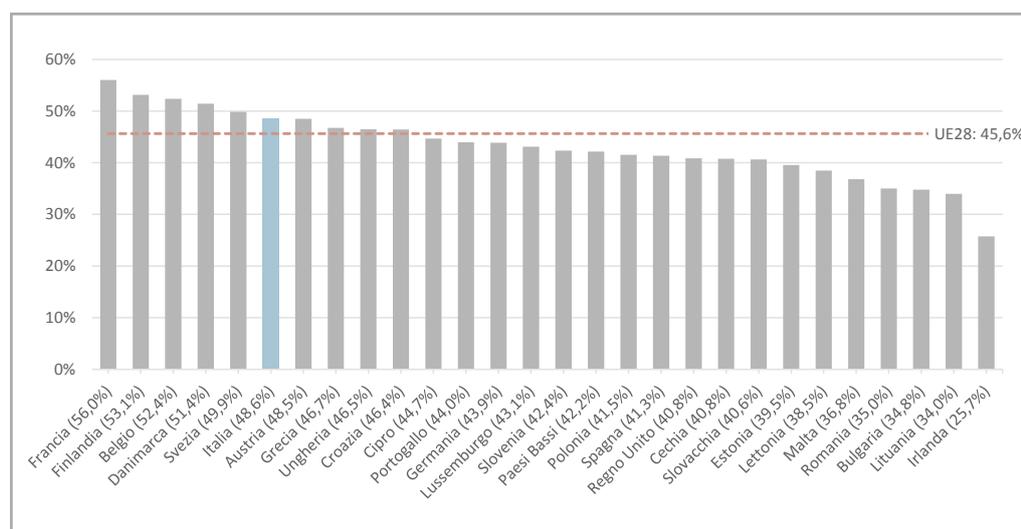


Figura 11: Confronto UE: incidenza della spesa pubblica sul PIL (2018) (© Eurac Research su dati: Eurostat, 2019a)

Il posizionamento dell'Italia è dovuto a due componenti di spesa particolarmente alte: gli interessi sul debito pubblico (Figura 12) e la spesa per le pensioni (Figura 13) (Camera dei deputati, 2017). Il 70 per cento della spesa pubblica corrente è composto dalla spesa sociale e dalla spesa per i dipendenti pubblici. In questi due settori è particolarmente difficile tagliare la spesa. Da un lato, infatti, la spesa sociale tende a crescere a causa dell'invecchiamento della popolazione, dall'altro nessun governo sarebbe disposto a licenziare personale pubblico se non in situazioni di gravissima difficoltà finanziaria (Gutgeld, 2017).

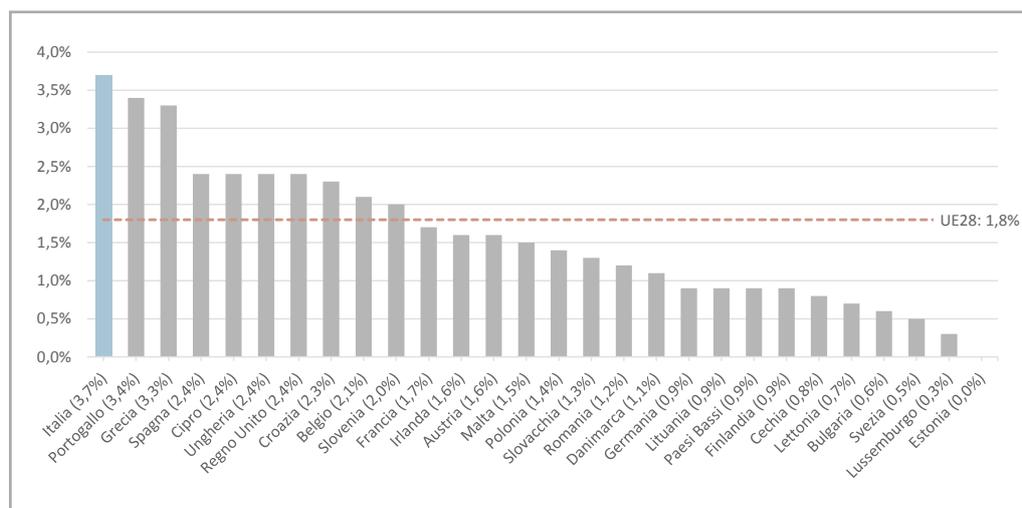


Figura 12: Confronto UE: incidenza degli interessi sul debito sul PIL (2018) (© Eurac Research su dati: Eurostat, 2019b)

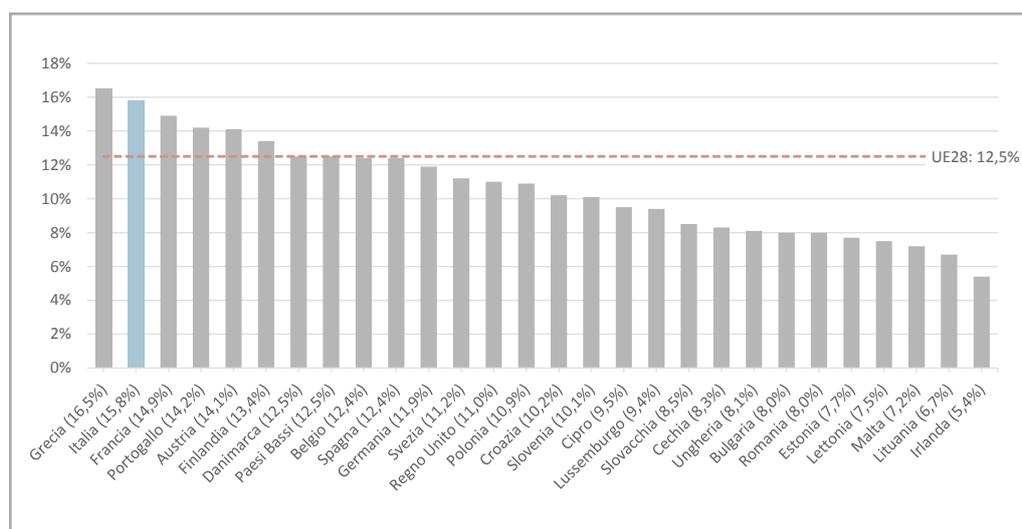


Figura 13: Confronto UE: incidenza della spesa per le pensioni sul PIL (2017) (© Eurac Research su dati: Eurostat, 2019c)

Gli sforzi compiuti dall'Italia per ridurre la spesa pubblica con provvedimenti di spending review sono stati ingenti. Fra il 2013 e il 2016 la spesa per consumi è cresciuta in modo significativo nella maggior parte dei paesi dell'area euro eccetto che in Grecia, dove grazie ad ingenti aiuti economici è calata del 6,2 percento. L'Italia è riuscita a mantenerla pressoché costante, con un lievissimo aumento dello 0,2 percento<sup>18</sup>, realizzando

<sup>18</sup> La spesa per consumi finali delle amministrazioni pubbliche (vedi Sistema europeo conti nazionali 2010, punto 3.98) comprende due categorie di spesa: il valore dei beni e servizi prodotti dalle amministrazioni pubbliche (esclusi gli investimenti per uso proprio) e il valore dei prodotti acquistati dallo Stato sul mercato forniti senza alcuna trasformazione, come i trasferimenti sociali alle famiglie per consumo proprio.

una performance migliore della Spagna e della Francia, che si trovavano in procedura d'infrazione per deficit eccessivo, dell'Irlanda e del Portogallo, che avevano ottenuto cospicui aiuti da parte della Troika, e del Regno Unito, che da qualche tempo aveva intrapreso azioni di spending review (Camera dei Deputati, 2017; Gutgeld, 2017).

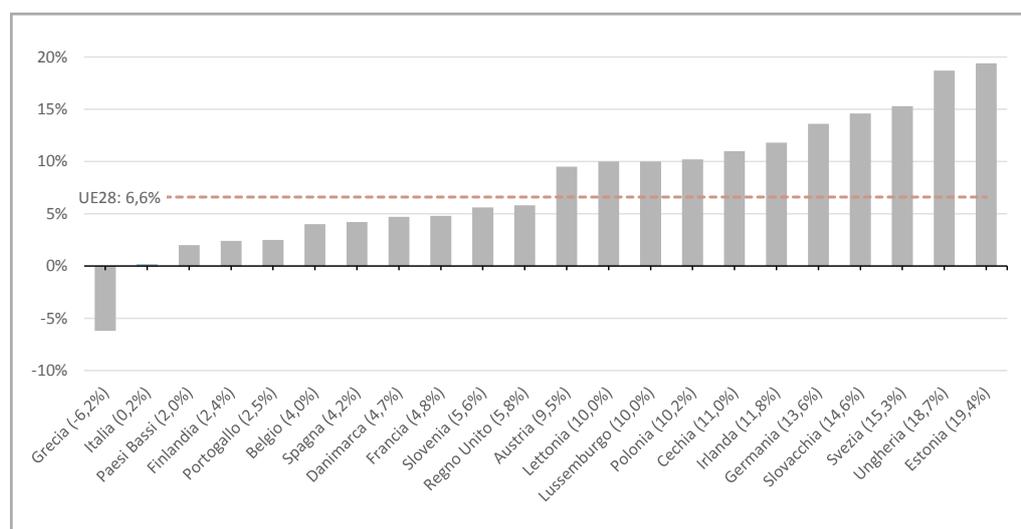


Figura 14: Confronto UE: variazione dei consumi finali delle amministrazioni pubbliche nel periodo 2013-2016 (© Eurac Research su dati: Eurostat 2018)

Grazie agli sforzi di revisione della spesa, nel 2018 l'incidenza della spesa italiana per consumi finali delle amministrazioni pubbliche sul PIL era più bassa rispetto alla media europea (Figura 15) (Eurostat, 2019b).

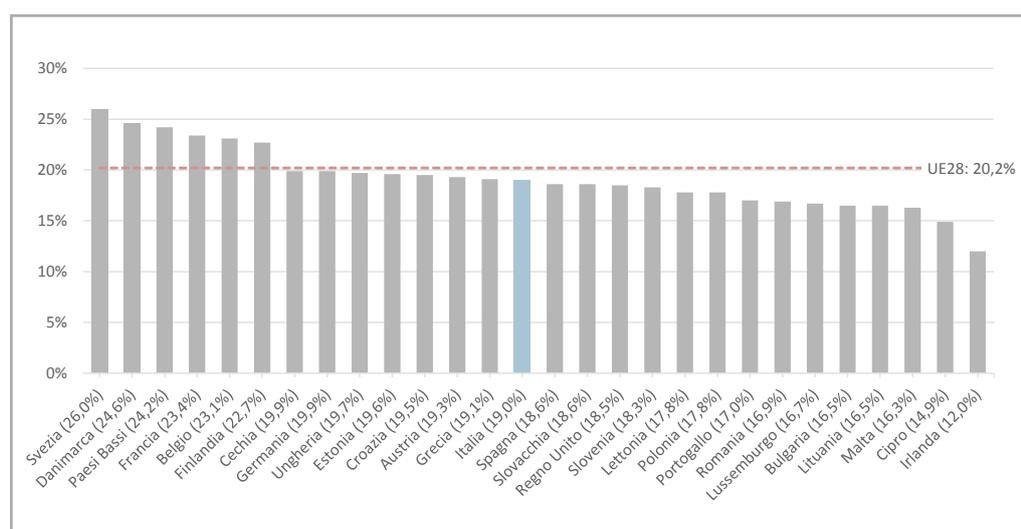


Figura 15: Confronto UE: incidenza della spesa per consumi finali sul PIL (2018) (© Eurac Research su dati: Eurostat, 2019b)

La revisione della spesa in Italia è stata favorita dai seguenti fattori:

- struttura istituzionale e normativa dello Stato italiano
- l'Italia, in quanto stato unitario regionalizzato, dispone di un raggio d'azione per la spending review molto più ampio degli stati federali, come l'Austria e la Germania, il cui spazio di manovra è limitato alle amministrazioni centrali. Lo Stato centrale italiano, infatti, può influenzare i meccanismi di finanziamento e di spesa degli enti locali e della sanità che, va ricordato, sono responsabili di oltre la metà della spesa per i servizi pubblici (Camera dei Deputati, 2017);
- ampia disponibilità di dati;
- l'Italia dispone di un'ampiezza di dati di natura economica, finanziaria e operativa molto maggiore di altri paesi UE e questo ha contribuito all'adozione di misure più incisive (Camera dei Deputati, 2017). Fra le banche dati accessibili a tutti a zero costi vi sono la banca dati SIOPE del ministero dell'Economia e delle finanze, contenente molti dati di contabilità delle istituzioni pubbliche, la Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP) e Dati.gov.it. La trasparenza e l'accessibilità ai dati e ai documenti di tutte le amministrazioni del settore pubblico sono aspetti disciplinati da apposite norme, nello specifico dal decreto legislativo 33/2013 e dal decreto legislativo 97/2016, il cosiddetto "decreto-FOIA", ispirato all'americano "Freedom Of Information Act". Questi aspetti assumono grande rilevanza non solo in termini di miglioramento delle relazioni fra PA e cittadini (G2C – Government to Citizen) ma anche fra amministrazioni pubbliche (G2G – Government to Government);
- azione continuativa e diffusa su un arco di tempo pluriennale;
- gli sforzi per la revisione della spesa pubblica hanno interessato tutti i livelli istituzionali della PA in modo continuativo su un arco di tempo pluriennale. Questo ha innescato processi di cambiamento complessi e di medio lungo periodo (Camera dei Deputati, 2017).

Secondo la ricerca annuale sul pubblico impiego a cura di Forum PA (Forum PA, 2019; Adkronos, 2017; Il Messaggero, 2018) la spesa per lavoro dipendente della PA in Italia è in linea con quella dei paesi europei comparabili per livelli di investimento sul personale pubblico. In Italia, nel 2018 il costo medio annuo per ciascun dipendente pubblico è di circa 49.000 €, incluse le spese secondarie. Spendono di più la Francia e la Germania (50.000 €), di meno il Regno Unito (43.000 €) e la Spagna (40.000 €). La spesa procapite è pari a 2.825,9 €, più della Spagna (2.605,0 €) ma molto meno della Germania (2.906,5 €), del Regno Unito (3.344,9 €) e della Francia (4.261,1 €). La spesa per lavoro dipendente della PA è di circa 172 miliardi (9,8 percento del PIL), in Germania è di 236 miliardi (7 percento del PIL), nel Regno Unito di 217 miliardi (9,1 percento del PIL), in Spagna di 121

miliardi (10,0 percento del PIL) e, infine, in Francia di 283 miliardi (12,0 percento del PIL) (Forum PA, 2019).

Questi risultati sono in parte dovuti alle misure di risparmio attuate fra il 2007 e il 2014: il congelamento degli stipendi, il blocco dei riconoscimenti economici per le progressioni di carriera e la forte limitazione del turn over (personale a tempo determinato). Queste misure hanno portato ad una riduzione della spesa di personale in rapporto al PIL (Di Mascio et al., 2019a).

Tabella 19: Andamento del pubblico impiego in Italia tra il 2007 e il 2014 (Di Mascio et al., 2019a).

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Numero di dipendenti pubblici (in migliaia)</b>	3.627	3.596	3.559	3.510	3.459	3.390	3.354	3.333
<b>Ø Retribuzione lorda (in €)</b>	32.221	33.650	34.217	34.662	34.371	34.210	34.296	34.286
<b>Quota di spesa per il personale in rapporto al PIL (in %)</b>	10,2	10,4	10,9	10,7	10,3	10,3	10,2	10,1

La scarsa qualificazione e l'invecchiamento dei pubblici dipendenti sono dovuti principalmente a queste misure. Dopo Berlusconi gli sforzi di modernizzazione della PA ispirati alle logiche del *New Public Management*, che si sono concretizzati fra l'altro nell'introduzione della misurazione della performance, sono stati abbandonati a favore di altri aspetti, come il rafforzamento del coordinamento fra le istituzioni pubbliche. Questo ha determinato una diffusa carenza di informazioni di performance che ha severamente compromesso l'affermarsi di un approccio alla revisione della spesa *evidence-based*, limitando in ultima analisi il potenziale di rinnovamento dei processi di *budgeting* e revisione della spesa (Di Mascio et al., 2019a).

La revisione della spesa pubblica rappresenta da anni un ambito di lavoro per molti paesi europei, come può indicare il fatto che nell'eurozona la quota di spesa pubblica in rapporto al PIL è calata in media del due percento tra il 2013 e il 2017 (Bussi, 2017). Le esperienze estere di revisione della spesa sono per molti versi diverse tra loro. Questo a causa delle differenti caratteristiche del contesto istituzionale e socioeconomico in cui si sono sviluppate (Bussi, 2017). Tra i paesi europei fautori di progetti di spending review si contano il Regno Unito, la Francia, la Spagna, la Germania, il Portogallo e il Belgio.

Il Regno Unito è il paese capofila in Europa in materia di spending review. La maturità dell'esperienza britannica ha consentito un percorso di apprendimento dal passato e

miglioramento continuo del modello. Il sistema di governance, basato su un'ampia delega di responsabilità ai livelli inferiori e sul coinvolgimento della società civile, conferisce speditezza ai processi di attuazione consentendo al tempo stesso un notevole risparmio di risorse. Questo approccio sistemico e di lungo periodo è stato invece fortemente ostacolato in Italia dai continui cambi di governo. Un altro elemento di forza del modello britannico, e di cui sono invece carenti Francia e Italia, è l'integrazione fra processo di revisione della spesa, processo di formazione del bilancio e processo di valutazione della performance (Mantovani et al., 2014). Il modello britannico di spending review, poi, trae forza dalla cooperazione tra governo e cittadini in ordine alla definizione dei *target* da perseguire e alle modalità della loro implementazione. Nel Regno Unito, infatti, la spending review è strettamente collegata con i processi di riforma economica e dei servizi pubblici connessi con il ridisegno dei confini fra economia privata e amministrazione pubblica, che da "fornitore" di servizi pubblici tende a diventare "regolatore", con tutti i rischi di un eccesso di privatizzazione. A differenza della Gran Bretagna, Italia e Francia hanno puntato su semplificazioni ed efficientamenti piuttosto che sul ripensamento dei confini dell'azione pubblica (Mantovani et al., 2014). Un aspetto che accomuna Gran Bretagna, Francia e Italia è il perimetro della spending review, che si allarga ad una prospettiva di "*comprehensive spending review*", superando i limiti delle sole amministrazioni centrali. Le spending review inglesi si basano su misure molto mirate attuate in modo sistematico. In Italia un approccio simile è riscontrabile solo con Mario Monti. Il limite di questo approccio è di evitare tutti quei provvedimenti che, a causa di un quadro normativo complesso, presentano maggiori difficoltà di realizzazione. Anche in tema di trasparenza dei provvedimenti il primato spetta al Regno Unito, benché negli ultimi anni specifiche raccomandazioni della Commissione europea abbiano favorito lo sviluppo di logiche e strumenti di *accountability* pubblica, quali le piattaforme di open data, rispondenti alle crescenti esigenze di informazione dei cittadini utenti contribuenti. Nei paesi anglosassoni il concetto di spending review inizia a diffondersi nei primi anni Novanta, sulla scia delle riforme amministrative attuate durante il governo Thatcher all'insegna del *New Public Management*. In Francia la ricomposizione della spesa ha assunto un peso rilevante a partire dal 2006. Gli sforzi per ridurre il rapporto tra spesa pubblica e PIL si sono intensificati a partire dal 2009, dopo l'apertura da parte dell'UE di una procedura di infrazione per deficit eccessivo (Bussi, 2017). I provvedimenti di revisione della spesa sono stati affiancati dallo sviluppo del performance *budgeting*, a partire dall'incorporazione dei *target* di risparmio della spesa nella riforma del bilancio. Il *performance budgeting* può infatti contribuire all'efficientamento della spesa in quanto crea consapevolezza e trasparenza sul rapporto tra prestazione e prezzo dei servizi pubblici a vantaggio non solo dei decisori politici e

amministrativi, ma anche dei cittadini (Cottarelli, 2015b). In Italia, invece, il *performance budgeting* è poco sviluppato e questo ha avuto riflessi negativi sui programmi di spending review. Per archiviare la procedura di deficit eccessivo e riportare la Francia sotto il 3% del PIL l'allora presidente francese Hollande fissò obiettivi di riduzione della spesa pubblica per un ammontare di 50 miliardi tra il 2014 e il 2017, mentre il suo successore, Macron, lanciò un piano di riduzione della spesa di altri 60 miliardi nei cinque anni seguenti (Bussi, 2017). Alla fine, Hollande raggiunse i *target* di risparmio pianificati mentre le promesse di Macron furono guardate con scetticismo dai giudici contabili francesi in quanto ritenute eccessivamente ambiziose (Bussi, 2017). La Spagna è riuscita a ridurre la quota di spesa pubblica in rapporto al PIL del cinque per cento. I risultati raggiunti nel 2017 in termini di riduzione di deficit e debito sono, però, stati giudicati insufficienti dalla Commissione europea che ha esortato il governo spagnolo ad intraprendere una revisione della spesa generalizzata (Bussi, 2017). Persino la Germania, pur con un bilancio in avanzo, ha lanciato nel 2015 un'iniziativa di revisione della spesa. L'obiettivo del governo era quello di intraprendere un processo di riflessione sul volume della spesa in alcuni settori di *policy* secondo logiche svincolate dai tagli di bilancio (Bussi, 2017).

Il Portogallo è una *best practice* internazionale nel campo dell'e-procurement. L'*Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública* (eSPad)<sup>19</sup>, che funge da ente di gestione del sistema nazionale degli appalti pubblici (SNCP), contribuisce al risanamento dei conti pubblici attraverso l'abbattimento dei costi negli appalti pubblici e un migliore utilizzo del denaro dei contribuenti. Parallelamente, sostiene lo sviluppo degli appalti pubblici verdi adottando requisiti ambientali stringenti nei criteri di selezione e aggiudicazione (OECD, 2014). Per il ruolo economico che ricopre, l'eSPad è paragonabile all'italiana Consip S.p.A. Tuttavia, le misure di austerità adottate dal governo portoghese allo scopo di conseguire gli obiettivi di bilancio imposti dalla Troika, sono state dichiarate incostituzionali dalla Corte costituzionale. In particolare, i tagli agli stipendi sono stati dichiarati discriminatori nei confronti dei dipendenti pubblici, e il governo è stato richiamato sulla necessità di una maggiore equità sociale dei provvedimenti di risparmio (Pisanò, 2012).

Con il programma di spending review Copernicus (1999-2003) il Belgio ha inteso realizzare una vera e propria rivoluzione nell'amministrazione pubblica. Al di là del nome, l'analisi di Drumaux e Goethals (2008) non evidenzia certo innovazioni radicali. Piuttosto, individua diverse criticità. La riforma, ispirata a moderni principi di *public manage-*

---

19 L'eSPad presenta forti affinità con l'italiana Consip S.p.A, soprattutto in materia di regolazione economica.

*ment*, ha posto al centro dell'attenzione la gestione delle performance dei dirigenti pubblici attraverso la definizione di piani strategici contenenti obiettivi e priorità di azione e sistemi di valutazione della performance. La legittimità dei piani è stata però messa in discussione dalla decisione del Consiglio di Stato<sup>20</sup> di invalidare il processo di selezione di alcuni funzionari pubblici (Drumaux et al., 2008). Altri limiti dell'approccio belga riguardano la discontinuità tra livello politico e livello amministrativo, tra pianificazione strategica e operativa, tra necessità dettate dal sistema dei vincoli e necessità di flessibilità e adattamento delle condotte manageriali (Drumaux et al., 2008).

Infine, secondo il commissario alla spending review Gutgeld l'Italia regge il confronto con altri paesi dell'area euro. A differenza di alcune misure di spending review adottate in altri paesi, come la Gran Bretagna, il cui perimetro di intervento era circoscritto alle sole amministrazioni centrali, l'Italia ha esteso il proprio raggio d'azione ai comuni e soprattutto alla sanità, due settori che assorbono oltre la metà della spesa per servizi pubblici. D'altra parte, ha dichiarato Gutgeld, "un paese con un alto debito pubblico e un più contenuto tasso di crescita non ha alternative" se non quella di risparmiare (Gutgeld, 2017).

---

20 Il Consiglio di Stato è un organo ausiliario e giurisdizionale del governo.

## 12 I governi Conte I e II

2018	2019
Partner di coalizione: <b>Lega</b>	<b>PD e LEU</b>
Partner di coalizione: <b>Movimento 5 Stelle (M5S)</b>	
Governo: <b>Conte I</b> (01.06.2018 – 05.09.2019)	<b>Conte II</b>
	← <b>L. Castelli</b> (M5S) e <b>M. Garavaglia</b> (Lega)

### 12.1 Agli antipodi della spending review: il governo Conte I (giugno 2018-agosto 2019)

Con le elezioni politiche del marzo 2018 in Italia si aprì una nuova crisi di governo, della durata di circa tre mesi, al termine della quale il partito conservatore di destra “Lega” e il partito populista di sinistra “Movimento Cinque Stelle” (M5S) trovarono un accordo e sottoscrissero un contratto di governo. Il nuovo esecutivo fu posto sotto la guida del presidente del Consiglio Giuseppe Conte, che entrò in carica il 1° giugno 2018. Nominato con l’incarico di formare il nuovo governo, Conte vi rinunciò tuttavia ben presto a causa del mancato accordo con il capo dello Stato sulla nomina del ministro dell’Economia. Pertanto, fu assegnato all’ex commissario straordinario alla spending review Cottarelli l’incarico di formare un esecutivo tecnico e di portare l’Italia a nuove elezioni. A sua volta, Cottarelli accettò l’incarico ma lo rifiutò subito dopo in quanto le condizioni per la formazione di un governo politico furono create dai partiti di maggioranza. Il nuovo governo, supportato da partiti antisistema, ebbe diverse inversioni di rotta. In campagna elettorale i partiti promisero nuove misure di revisione della spesa. I programmi elettorali del M5S e della Lega prevedevano, infatti, una spending review a regime per almeno 30 -40 miliardi, pur considerato l’atteggiamento prudentiale della Lega sui tagli alla spesa (Rogari, 2018a). Tuttavia, il contratto di governo conteneva solo dei generici riferimenti ai tagli agli sprechi, ai costi delle amministrazioni centrali e ai vitalizi (Rogari, 2018a). In questo periodo i rapporti tra Roma e Bruxelles erano molto tesi a causa del pacchetto di riforme della coalizione gialloverde, che prevedeva un deficit di bilancio pari al 2,4 per cento per l’anno 2019. Tuttavia, in base alle regole europee

sui conti pubblici il deficit di bilancio dell'Italia programmato per l'anno 2019 non avrebbe dovuto eccedere la soglia dello 0,9 per cento. Alla proposta di bilancio avanzata dall'Italia la Commissione europea reagì quindi con preoccupazione, visto che in genere i deficit di bilancio superiori al 2 per cento causano ansia sui mercati (Cottarelli, 2018c). Pur considerato che dal 2008 i deficit italiani hanno spesso superato il 2,4 per cento, in momenti di maggiore stabilità economica, come quello del primo governo Conte, sarebbe stato opportuno ridurli (Cottarelli, 2018c). D'intesa con la Commissione europea il governo decise allora di ridurre il deficit al 2,04 per cento (Salvini, 2018). Tuttavia, per finanziare la riforma voluta dal governo non bastava neppure il deficit al 2,4 per cento fissato originariamente. In altre parole, il governo aveva due alternative: risparmiare su altri capitoli di spesa o aumentare le tasse. La legge finanziaria per il 2019, approvata alla cieca a fine anno, non rappresentava certo un segnale incoraggiante: dei 30 miliardi di tagli alla spesa annunciati in campagna elettorale dal M5S appena un decimo, pari a 2,7 miliardi, era presente nella legge di Bilancio (Occorsio, 2019). Inoltre, gran parte delle risorse per finanziare tutti gli aumenti di spesa risultava dal differimento degli impegni assunti negli anni successivi, il che avrebbe portato ad una riduzione temporanea della spesa nel 2019, tuttavia a prezzo di oneri futuri molto più alti (Occorsio, 2019). Nella legge finanziaria per il 2019 mancava persino la tabella completa delle entrate e delle spese dello Stato, che in passato era sempre stata presente (Occorsio, 2019). In definitiva, la legge di stabilità prevedeva pochi tagli, compensati da molti differimenti e da soppressioni di investimenti importanti per il mantenimento e lo sviluppo dell'infrastruttura italiana (Occorsio, 2019). A farne le spese furono soprattutto i settori della pubblica istruzione e ricerca, della difesa e del pubblico impiego (neXt quotidiano, 2018). Insomma, il primo governo Conte si pose in certo qual modo agli antipodi della spending review. La spending review ha infatti l'obiettivo di ridurre la spesa e la pressione fiscale. La legge di stabilità per il 2019, al contrario, prevedeva un significativo aumento della spesa pubblica e delle tasse locali (Occorsio, 2019), oltre a una pressione fiscale in aumento, seppur contenuto (0,4%), dopo cinque anni di lento ma costante calo (Occorsio, 2019). L'aumento della spesa al netto degli interessi nella legge di bilancio 2019 rappresentava un'inversione di tendenza rispetto al calo del rapporto spesa primaria/PIL registrato dal 2009, che avrebbe causato un deficit di 50 miliardi in tre anni.

Le seguenti due tabelle mostrano il fabbisogno stimato di risorse e le possibili fonti di finanziamento per la realizzazione delle misure programmate, oltre al deficit di bilancio risultante dalle misure previste per il triennio successivo (Occorsio, 2019).<sup>21</sup>

---

21 A causa del cambio di governo e, di conseguenza, delle priorità, le stime contenute in entrambe le tabelle sono da considerarsi obsolete.

Tabella 20: Conte I: fabbisogno previsto di risorse in milioni di € (Occorsio, 2019)

<b>Riduzione delle entrate</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
Prevenzione dell'aumento dell'IVA	-12.472	-	-
Introduzione della <i>Flat Tax</i>	-331	-1.821	-2.385
Proroga Eco Bonus	+33	-602	-893
Proroga del Super e Iper ammortamento	-	-405	-610
Svalutazione crediti	-	-130	-130
Altri interventi	-901	-742	-951
<b>Aumento della spesa</b>			
Pensionamenti anticipati („Quota 100“) <sup>22</sup>	3.968	8.336	8.684
Reddito di cittadinanza	4.902	5.897	6.187
Pubblico impiego (personale)	360	1.112	1.332
Investimenti (a livello nazionale)	655	1.438	1.956
Investimenti (a livello locale)	1.261	2.410	2.653
Incremento dei programmi di spesa esistenti	1.261	2.596	1.522
Altri interventi	2.932	5.119	6.486
<b>Totale</b>	<b>29.010</b>	<b>30.609</b>	<b>33.999</b>

22 Quota 100 si riferisce ad una riforma delle pensioni che permette di andare in pensione a 62 anni con 38 anni di contributi pagati.

Tabella 21: Conte I: fonti di finanziamento previste in milioni di € (Occorsio, 2019)

<b>Aumento delle entrate</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
Prevenzione dell'aumento dell'IVA	-	3.910	9.182
Pace fiscale e cartelle Equitalia	-	1.112	1.332
Ulteriori misure fiscali	180	165	190
Fatturazione elettronica	360	1.112	1.902
Soppressione IRI <sup>23</sup>	1.986	1.236	1.260
Banche e intermediatori finanziari	1.308	926	658
Assicurazioni	832	-320	380
Cessione di edifici	950	150	150
Web Tax	150	600	600
Ulteriori tasse sui giochi (Lotto, Slot machine, ecc.)	768	695	695
Altre entrate	3.561	1.112	761
<b>Riduzione della spesa</b>			
Risparmi nell'ambito dei ministeri	1.441	1.854	1.902
Riforma dei trasferimenti	4.324	-742	-571
Taglio delle pensioni d'oro	391	890	1.380
Altri tagli alla spesa	901	2.966	4.755
<b>Totale</b>	<b>17.153</b>	<b>15.688</b>	<b>24.576</b>
<b>Deficit risultante dalle misure in programma</b>	<b>-11.857</b>	<b>-14.920</b>	<b>-9.423</b>

Il primo giugno 2019 la coalizione gialloverde concluse il suo primo anno di governo. Il clima politico era molto teso. Se, da un lato, gli scontri tra i partner della coalizione non accennavano a placarsi nemmeno dopo le elezioni europee, dall'altra la minaccia di una nuova *escalation* delle relazioni tra Roma e Bruxelles si faceva sempre più concreta a causa del mancato rispetto, da parte dell'Italia, delle regole europee sul debito e il deficit. Durante il primo anno di governo furono varate alcune delle misure di politica

23 IRI: Imposta sul Reddito d'Impresa. Questa tassa riguarda i guadagni delle singole imprese e delle società di persone che non vengono distribuiti.

fiscale espansiva programmate. Fra queste, il reddito di cittadinanza e la cosiddetta “Quota 100”, cioè i pensionamenti anticipati, mentre la *Flat tax*, il pesante taglio delle tasse voluto dal governo, non ebbe alcun seguito. Nel frattempo, infatti, la categorica esclusione di un possibile aumento dell’IVA, e quindi il disinnescamento delle relative clausole di salvaguardia europee, insieme alla minaccia dell’avvio della procedura d’infrazione raccomandata dalla Commissione UE misero il governo fortemente sotto pressione. L’avvio di un’operazione profonda di spending review, ventilato dal presidente del Consiglio Conte, non ebbe alcuna risonanza nei media e fu ben presto scalzato dallo spettro della crisi e di elezioni anticipate (Reuters Staff, 2019). Secondo l’analisi dell’eurogruppo la crescita del debito pubblico in Italia era dovuta non solo all’evoluzione negativa della congiuntura economica, ma anche alle scelte di politica economica del governo Conte (Romano, 2019). Il 5 giugno 2019 giunse dalla Commissione UE la proposta di avviare una procedura per deficit eccessivo nei confronti dell’Italia, il cui debito avrebbe potuto raggiungere il 135,2 per cento del PIL nel 2020 (Cottone, 2019). Il tempo stringeva: il governo Conte aveva solo pochi giorni per preparare dei provvedimenti concreti che potessero evitare la procedura d’infrazione (Cottone, 2019). Tuttavia, i vertici del governo continuarono ad escludere sia un aumento della tassazione che una riduzione delle misure espansive. Il ministro dell’Interno Salvini vedeva una possibile soluzione in una riduzione delle tasse, grazie alla *Flat Tax* (Barone, 2019) mentre il ministro del Lavoro Di Maio scaricava la responsabilità della situazione economica sul partito democratico (PD) (Barone, 2019). Salvini, poi, insisteva sulla necessità di cambiare le regole europee sul deficit visti i risultati delle elezioni europee (Gagliardi, 2019). Nonostante la retorica populistica, le regole Ue continuavano a restare vincolanti. Oltretutto, il loro rispetto aveva l’importante funzione di tranquillizzare i mercati, allarmati dalla gravità del debito pubblico italiano (Gagliardi, 2019). In un comunicato della presidenza del Consiglio l’esecutivo annunciò una riduzione del deficit 2019 dal previsto 2,4% al 2,1% per effetto delle minori spese di 1,3 miliardi stanziati per le principali misure varate dal governo nel 2019: quota 100 e reddito di cittadinanza. (Colombo & Rogari, 2019). Tuttavia, a complicare le trattative con la Commissione UE intervennero il crescente disaccordo e la scarsa disponibilità al dialogo all’interno della coalizione di governo. Il 12 giugno Salvini abbandonò anticipatamente il vertice economico a Palazzo Chigi dopo la presa di posizione di netta opposizione alla *Flat Tax* da parte del ministro dell’Economia Tria. La riduzione delle tasse rappresentava per Salvini una priorità assoluta, mentre il ministro dell’Economia insisteva sulla mancanza di coperture finanziarie per realizzare tale manovra, a maggior ragione in un momento in cui si dovevano trovare le risorse necessarie per scongiurare un aumento dell’IVA da circa 23 miliardi (Perrone, 2019). Trovare 23 miliardi per evitare l’aumento dell’IVA con i tagli era un’im-

presa impossibile secondo l'ex commissario alla spending review Cottarelli, visti anche i tempi stretti e la mancanza di volontà e coesione politica, evidenziata dal fatto che i due commissari ai tagli, Laura Castelli (M5S) e Massimo Garavaglia (Lega), avevano priorità ben differenti. In mancanza di un piano strutturale e organico il rischio dei tagli lineari era quindi molto alto (Gozzi, 2019). Anche la via delle privatizzazioni per aumentare le entrate non appariva realistica. Secondo Cottarelli (Gozzi, 2019) l'opacità dei documenti programmatici del governo non consentiva al parlamento di comprendere l'evoluzione delle singole voci di debito ostacolando il processo decisionale ed esponendo al rischio di un aumento del debito più alto del previsto.

In conclusione, le tante e generose promesse fatte dal governo Conte I furono in larga parte disattese, al punto che alcuni media hanno bollato come *fake news* molti proclami dei due partiti di maggioranza, in quanto non supportati dalle risorse necessarie per attuare una politica fiscale espansiva. L'unica misura di efficientamento riconducibile a questo governo con effetti sulla pubblica amministrazione fu l'introduzione del nuovo sistema statale per i pagamenti "PagoPA"<sup>24</sup>.

## 12.2 Il governo Conte II (settembre 2019 – febbraio 2020)

Durante la fase conclusiva di elaborazione di questo studio, il ministro dell'Interno e vicepremier Matteo Salvini dichiarò di voler portare l'Italia ad elezioni anticipate, essendo venuta meno la maggioranza di governo e, dunque, le condizioni per un governo equilibrato. In Italia, però, non vi è l'obbligo di indire nuove elezioni ad ogni cambio di governo. La Costituzione italiana, infatti, contempla la possibilità, durante una legislatura, di formare uno o più governi fintanto che in parlamento sussistano dei rapporti di maggioranza. Di fatto, Giuseppe Conte fu incaricato di formare un nuovo governo. Questa volta, ad allearsi con il Movimento Cinque Stelle furono il Partito Democratico (PD) e il piccolo partito di sinistra Liberi e Uguali (LEU). La nuova coalizione di governo era composta da 21 ministri, di cui sette donne. Dieci del Movimento Cinque Stelle, nove del Partito Democratico, uno di LEU mentre la ministra dell'interno in carica era indipendente. A seguito della scissione di Italia Viva (Renzi) dal PD e la fine dell'esperienza di LEU, che rimase solo come gruppo parlamentare, questo governo risultava formato da nove ministri del M5S, sette del PD, due di Italia Viva, uno di Articolo Uno e due indipendenti. Le donne erano complessivamente otto. A garantire l'ade-

---

24 PagoPA è un sistema di pagamenti elettronici sviluppato dall'AgID (Agenzia per l'Italia Digitale). Attraverso la piattaforma digitale PagoPa è possibile pagare tributi, tariffe, tasse, multe ecc. alle amministrazioni pubbliche locali e centrali e anche agli enti partecipati in modo semplice e rapido, con risparmi per la pubblica amministrazione.

sione del PD a partecipare ad un governo insieme al M5S fu la concessione di inviare Paolo Gentiloni (PD) come commissario UE nella Commissione presieduta da Ursula von der Leyen.

Un cambiamento significativo di priorità politiche fra vecchio e nuovo governo Conte era chiaramente prevedibile, visto il subentro ad un partito di destra populista, come la Lega, di partiti più di sinistra, come il PD e LEU. Anche per quanto riguarda la spending review era verosimile attendersi dei cambiamenti. Infatti, la riconquistata fiducia nel nuovo governo da parte dei mercati ha portato di recente ad un calo dello *spread* e a conseguenti minori pagamenti di interessi per l'Italia.

Il tre ottobre 2019 il nuovo ministro dell'Economia Roberto Gualtieri (PD), in un'intervista a "Il Corriere della Sera", ha dichiarato di voler intraprendere un'ampia riforma fiscale e avviare un nuovo ciclo di spending review subito dopo l'approvazione della nuova legge di bilancio (Fubini, 2019). Le annunciate riforme di Gualtieri, tuttavia, non hanno avuto seguito. Non solo a causa dell'altissimo debito pubblico dell'Italia, peraltro sottovalutato dal governo, e dell'instabilità di governo ma soprattutto a causa della pandemia di Corona. Con la crisi causata dalla pandemia di Corona, che ha gravemente colpito l'Italia, i livelli di deficit e di debito pubblico per il 2020 sono esplosi. La spesa pubblica è aumentata vertiginosamente ed è stata abbandonata qualsiasi velleità di spending review. Ben presto, però, dovranno essere compiuti grossi sforzi di razionalizzazione della spesa pubblica per riportare i conti italiani di nuovo sotto controllo.

## 13 Risultati in sintesi

La spending review ha l'obiettivo di analizzare la spesa pubblica complessiva e di ridurla. Le basi delle moderne spending review sono state gettate nel secondo dopoguerra. Nei decenni successivi, lo sviluppo di approcci alla spending review è cresciuto in modo costante, con una tendenza all'accelerazione nei periodi di maggiore scarsità di risorse. Esempi recenti, come quello della Germania, mostrano però che non è sempre così. In Italia si è iniziato a parlare di "spending review" nel 2006. L'anno 2006 ha segnato una svolta nel processo di bilancio e da un approccio "bottom-up" si è passati ad un approccio "top-down", con centralizzazione dei processi di formazione del bilancio e decentralizzazione della loro attuazione (Di Mascio et al., 2019b). Tuttavia, l'assegnazione dei capitoli di spesa ai responsabili dei servizi si è rivelata fallimentare (Di Mascio et al., 2019b). La Tabella 22 riassume i fatti salienti che hanno caratterizzato le revisioni della spesa italiane, ed i loro impatti, con riferimento alla durata in carica dei rispettivi governi.

Tabella 22: Spending review in Italia in sintesi

Spending review in Italia – governi ed effetti			
Governo	Durata in carica del governo	Fatti salienti	Effetti
Romano Prodi	05.2006 - 05.2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Introduzione della spending review</li> <li>• CTFP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La spesa pubblica continua a salire</li> <li>• Molti progetti non vengono attuati</li> </ul>
Silvio Berlusconi	05.2008 - 11.2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Il ministero dell'Economia e delle finanze assume tutte le attività legate alla spending review</li> <li>• Le principali sfide della SR sono la crisi economica e lo <i>spread</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fino al 2009 la spesa pubblica continua a salire</li> <li>• Nel 2010 si ottiene una prima riduzione della spesa con tagli lineari</li> </ul>

Governo	Durata in carica del governo	Fatti salienti	Effetti
Mario Monti	11.2011 - 04.2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Commissario straordinario alla spending review</li> <li>• Consultazioni pubbliche</li> <li>• Consolidamento di bilancio</li> <li>• Riforma del sistema pensionistico e del mercato del lavoro</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lo <i>spread</i> è di nuovo sotto controllo</li> <li>• Conquista di fiducia all'estero</li> <li>• Impopolarità in Italia</li> <li>• Fase di austerità</li> </ul>
Enrico Letta	04.2013 - 02.2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Potenziamento del ruolo del commissario straordinario</li> <li>• Piano di risparmio triennale di Cottarelli per oltre 34 miliardi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avvio di un nuovo ciclo di spending review</li> <li>• Breve periodo di carica, la spending review viene portata avanti (in parte) da Renzi</li> </ul>
Matteo Renzi	02.2014 - 12.2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proseguimento della spending review, ma senza riforma delle pensioni</li> <li>• Termine anticipato della SR a causa del referendum costituzionale (fallito)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• I risparmi vengono usati per misure di politica fiscale espansiva</li> <li>• La pressione fiscale si abbassa</li> <li>• Gli acquisti vengono centralizzati</li> <li>• Gli investimenti calano</li> <li>• Le risorse finanziarie per le province vengono ridotte</li> </ul>
Paolo Gentiloni	12.2016 - 06.2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proseguimento della spending review iniziata da Renzi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vedi gli effetti del periodo renziano</li> </ul>
Giuseppe Conte I	06.2018 - 09.2019	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riduzione della spesa per un volume di 30 miliardi (promessa elettorale non mantenuta)</li> <li>• Effettiva riduzione della spesa per un volume atteso di 2,7 miliardi</li> <li>• Riforme molto dispendiose</li> <li>• Costituzione della società partecipata PagoPA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento della tassazione (previsto)</li> <li>• Aumento del deficit e del debito pubblico</li> <li>• Effetti negativi sulla performance economica (previsti)</li> <li>• Riduzione degli investimenti</li> </ul>

Venendo ora ad un bilancio complessivo delle spending review italiane si può notare che, se da un lato i diversi governi centrali che si sono succeduti dal 2006 ad oggi hanno generalmente profuso un ingente impegno di risorse nella revisione della spesa, dall'altro questi sforzi non sono stati ripagati in modo soddisfacente a causa di ostacoli burocratici, di un consenso vacillante e della perdurante instabilità politica del paese.

A conclusioni simili giungono anche Di Mascio et al. (2019b, 180) che definiscono gli effetti delle spending review italiane *“not entirely negligible”*. Gli autori evidenziano che *“while experts have struggled to achieve efficiency gains, they have identified large savings and a wealth of methods for pursuing efficiency, raising the public’s awareness of the need to reorganize the public sector”* (Di Mascio et al. 2019b, 180).

Un dato positivo di tutto rilievo è l'avanzo primario nei conti pubblici, che colloca l'Italia ai primi posti fra gli stati membri dell'Ue per valore e stabilità. Purtroppo, però, l'elevata spesa degli interessi sul debito, una scarsa crescita economica e un basso tasso di inflazione non hanno consentito di ridurre in modo significativo il rapporto deficit/PII (Di Mascio et al., 2019a).

Mario Monti rappresenta l'unica eccezione nel panorama nazionale in quanto il processo di revisione della spesa è stato accompagnato da una politica di consolidamento del bilancio e da una politica fiscale restrittiva. La politica di austerità perseguita da Monti, inevitabile nella situazione di emergenza di quel momento, costò al governo tecnico dapprima la fiducia in parlamento, poi il consenso popolare e, infine, il mandato. Dopo Monti, pressoché tutti i governi hanno usato le risorse recuperate con la spending review per finanziare misure di politica fiscale espansiva. La domanda che si pone è se sia possibile, e come, dare corso ad una spending review “pura” e conseguente con i risultati strategici e operativi pianificati. Con questa domanda dovrebbe confrontarsi la ricerca futura. La spending review rappresenta un'arma a doppio taglio, come mostra il fatto che può compromettere l'approvazione di un governo al punto da costringerlo alle dimissioni. Tuttavia, rappresenta un tassello necessario nel mosaico della riforma della pubblica amministrazione di oggi. Nel 2007 l'allora ministro dell'Economia e delle finanze Padoa-Schioppa, in un discorso rivolto alla neocostituita Commissione tecnica per la finanza pubblica, paragonò la spending review all'invenzione della ruota: *“Non è perché ci si è già provato e non ci si è ancora riusciti, che è meglio avere un quadrato invece di un cerchio per organizzare il movimento di un veicolo.”* Con queste parole Padoa-Schioppa intese incalzare la Commissione tecnica per la finanza pubblica a mettersi in movimento, posto che la qualità di un'idea si rivela dalla sua capacità di rinascere dai propri insuccessi (Padoa-Schioppa, 2007.)

## 14 Alcune raccomandazioni basate sull'esperienza italiana

Nelle prossime pagine si svolgono alcune riflessioni conclusive partendo dall'esperienza italiana di spending review e si formulano alcune proposte per future spending review. Le raccomandazioni seguenti si basano sia sulle buone prassi, sia sulle aree di criticità emerse.

- Il **performance management** può contribuire in modo rilevante alla speditezza dei processi di spending review (Cottarelli, 2015b). In Italia, però, gli interventi di revisione della spesa si sono sempre basati su processi ad-hoc che dovevano essere rielaborati ogni volta. Inoltre, se da un lato la carenza di indicatori di efficienza non ha consentito di giustificare i tagli della spesa, dall'altro la carenza di indicatori di efficacia ha impedito una valutazione oggettiva degli effetti dei provvedimenti attuati. In assenza di un performance management, poi, non è possibile una chiara attribuzione delle responsabilità e lo sviluppo di una cultura della responsabilità sui risultati dei programmi di spesa pubblici. La Gran Bretagna è stata tra i primi paesi ad avere integrato il performance management nella cultura dell'amministrazione pubblica.
- A causa del ruolo decisivo che riveste il governo nel far partire un ciclo di spending review non è possibile avere successo senza una chiara **volontà politica** (Cottarelli, 2015b). L'architettura complessiva della spending review dovrebbe essere progettata in modo molto ampio e prendere in analisi tutti i capitoli di spesa in modo da conferire legittimità ai tagli della spesa operati. Nondimeno, la politica ha un ruolo decisivo nel far cadere la scelta dei tagli su determinati ambiti di *policy* anziché su altri. Con il passaggio dal governo Letta al governo Renzi, per esempio, il capitolo delle pensioni è stato emendato dalla lista dei tagli programmati.
- La determinazione di **obiettivi quantitativi concreti** a monte di un ciclo di spending review indirizza in modo chiaro l'implementazione delle misure contribuendo all'efficacia del risultato finale. La determinazione e comunicazione dei suddetti obiettivi spetta *in primis* ai vertici politici e dirigenziali e, pertanto, si configura come un processo "top-down" (Cottarelli, 2015b). Un esempio è l'approccio seguito dal commissario Cottarelli, che all'inizio del suo mandato ha stilato un dettagliato elenco di misure e del rispettivo potenziale di risparmio.
- Un **ampio consenso** pubblico sulla spending review aiuta a far sì che la sua attuazione avvenga senza grossi intoppi. La comunicazione ha un ruolo importante nell'incrementare l'indice di gradimento **dei cittadini nei confronti dei risparmi**

(Cottarelli, 2015b). Tuttavia, bisogna anche considerare che l'esposizione mediatica, se supera certi limiti, può creare difficoltà politiche (Cottarelli, 2015b).

- La **comunicazione** dovrebbe funzionare in entrambe le direzioni, non solo dal governo alla popolazione (G2C) bensì anche viceversa, dalla popolazione al governo (C2G). La comunicazione bidirezionale può trarre un grande vantaggio dalle nuove tecnologie (e-government). A questo riguardo va segnalata l'iniziativa di Mario Monti di promuovere la partecipazione dei cittadini all'innovazione attraverso sistemi di crowdsourcing. Le proposte dei cittadini non solo possono contribuire ai processi decisionali su temi di rilevanza pubblica ma servono anche come base per la legittimazione dei tagli. Monti non si limitò ad informare ma cercò anche di coinvolgere attivamente la popolazione, arricchendo l'approccio "top down" alla revisione della spesa di una componente di tipo "bottom-up".
- **Nessun capitolo di spesa dovrebbe essere escluso a priori**, e non venire toccato, **dalla spending review**. In alcun modo i provvedimenti assunti dovrebbero dare adito all'impressione che determinati settori economici debbano essere risparmiati dai tagli. La loro prioritizzazione dovrebbe essere giustificata da motivazioni fondate e venire condotta in modo trasparente. Nella prassi italiana, però, questa non è la norma (Cottarelli, 2015b).
- **I cosiddetti tagli lineari dovrebbero essere evitati** il più possibile. La revisione della spesa dovrebbe cercare soprattutto di aumentare l'efficienza e l'efficacia delle spese. Pertanto, bisognerebbe intervenire prima sui settori dove si concentrano le maggiori sacche di inefficienza. In questo modo è possibile ottenere il maggior potenziale di risparmio con il minor taglio di servizi pubblici. Se, per esempio, si decide di ridurre le risorse delle province, queste dovrebbero contribuire in modo differenziato in base al loro livello di efficienza, tagliando più risorse alle province più inefficienti. In Italia gli indicatori di efficienza mostrano spesso livelli di performance più elevati nelle regioni del Nord. Per evitare i tagli lineari, in Italia si è cercato di determinare i costi standard con riferimento alle spese degli enti locali (Cottarelli, 2015b).
- La pubblicazione delle banche dati della pubblica amministrazione crea più **trasparenza** e questa aumenta la pressione sulla necessità di una più efficiente gestione delle risorse pubbliche. L'accessibilità ai dati sull'uso delle risorse pubbliche può contribuire allo sviluppo, nella PA, di una cultura della responsabilità e della rendicontazione sull'operato nei confronti del contribuente. In Italia, negli ultimi anni, sono state rese accessibili al pubblico numerose banche dati fino ad allora riservate agli specialisti. Fra queste, sono da menzionare il SIOPE (Sistema Informativo sulle

Operazioni degli Enti pubblici) e la Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (OpenBDAP).

- La spending review non è un processo a breve termine. Soluzioni corpose e sostenibili necessitano di una **prospettiva di medio-lungo termine**, e comunque di almeno tre anni. Spesso i risultati sono visibili solo nel medio periodo e per questo andrebbero evitati i risparmi immediati. Allo stesso tempo, bisognerebbe evitare provvedimenti troppo prudenziali solo perché la loro realizzazione è procrastinata nel tempo (Cottarelli, 2015b). In Italia, l'elevata instabilità politica spinge spesso i governi a concentrarsi su soluzioni sicure ed immediate.
- La **stabilità politica** favorisce il raggiungimento di obiettivi di revisione della spesa più ambiziosi. Verosimilmente, i continui cambi di governo hanno rappresentato lo scoglio principale per la spending review italiana. Dal 2006 ad oggi, infatti, si sono succeduti ben otto governi diversi, ciascuno con i propri programmi, priorità e interessi.
- La pubblica amministrazione (PA) dovrebbe avere un ruolo centrale nell'indirizzare i provvedimenti di revisione della spesa in quanto, oltre a disporre della maggior parte delle informazioni, è responsabile della loro attuazione. Tuttavia, le decisioni di rimodulazione della spesa non dovrebbero essere lasciate alla sola PA, ma bensì essere assunte con il concorso di **esperti esterni** (Cottarelli, 2015b). Questo a causa degli inevitabili conflitti di interesse che nascono all'interno della PA quando a venire colpite dai tagli sono le stesse risorse della PA. Per questo, la spending review del 2014 fu condotta su tre livelli paralleli. Intorno al gruppo di base, posto sotto la guida del commissario alla spending review (esterno) e con funzioni di coordinamento, furono costituiti 17 gruppi di lavoro verticali, organizzati per centri di spesa, e otto gruppi di lavoro orizzontali, organizzati per tematiche interessate dai cosiddetti *"across the board cuts"*, risparmi conseguibili su più centri di spesa contemporaneamente. In base a questa impostazione metodologica la PA aveva il compito principale di elaborare possibili proposte di risparmio all'interno dei gruppi di lavoro verticali. Furono, tuttavia, proprio questi gruppi a conseguire i risultati peggiori. I gruppi orizzontali lavorarono in modo più produttivo ma il maggior numero di proposte giunse dal gruppo di base posto sotto la guida di esperti esterni (Cottarelli, 2015b).
- La **disponibilità a scendere a compromessi** è uno dei requisiti di successo della spending review. Questo vuol dire non aggirare o rifiutare misure controverse. Più efficienza significa offrire servizi di qualità invariata al più basso costo possibile. I provvedimenti di risparmio, oltre che concentrarsi sull'acquisto di beni e servizi, possono investire anche il personale. Escludere a priori i tagli del personale non rientra nella logica del compromesso e preclude l'accesso a soluzioni efficaci. A que-

sto riguardo va notato che il licenziamento non è affatto l'unico modo per risparmiare sul personale. Un'alternativa è l'internalizzazione di servizi acquistati da fornitori esterni con concomitante assegnazione di risorse umane alle nuove mansioni (Cottarelli, 2015b). Anche la riduzione o il blocco delle assunzioni non dovrebbe rappresentare l'unico approccio. Questa prassi, largamente diffusa in Italia, è infatti poco sostenibile e porta ad un invecchiamento del personale, ad una perdita di competenze e ad una mancanza di innovazione.

- È molto positivo se parte delle **risorse recuperate con la spending review vengono usate per ridurre le imposte**. Questo vale soprattutto nei paesi con una pressione fiscale molto alta, come l'Italia. Gli interventi dovrebbero concentrarsi nei settori di tassazione più evasi. In questo modo lo Stato darebbe un segnale di equità alle imprese che versano regolarmente le tasse dovute e che sono esposte a concorrenza sleale da parte delle imprese che, invece, evadono il fisco. Secondo il rapporto *"Paying Taxes 2020"* (PWC Global, 2019) l'Italia è fra i paesi con la più alta tassazione (quota di tassazione di 59,1 punti percentuali) in Europa e nel mondo. Questo porta al centro dell'attenzione la necessità di un abbassamento della pressione fiscale per le imprese in Italia.
- **Le risorse recuperate con la spending review non dovrebbero essere interamente utilizzate per il finanziamento di una politica fiscale espansiva**. Soprattutto nei paesi con un alto tasso di indebitamento la razionalizzazione della spesa pubblica dovrebbe essere un obiettivo centrale al fine di garantire la sostenibilità delle finanze dello Stato. Per questo, le risorse recuperate con la spending review dovrebbero essere usate anche per ridurre il deficit. Nel periodo considerato la spesa pubblica italiana non è mai scesa in termini assoluti, e così nemmeno il debito pubblico, in quanto i risparmi conseguiti sono stati interamente utilizzati per finanziare nuove spese ed è stato perfino necessario ricorrere ad ulteriori risorse.
- La spending review è una pratica dinamica e fortemente dipendente dal **tessuto sociale ed economico** in cui si sviluppa (Mantovani et al., 2014). Quando si cerca di avviare un processo di spending review nel proprio paese bisogna tener conto che le buone pratiche internazionali possono fornire importanti stimoli e indicazioni ma devono essere adattate alle specifiche condizioni nazionali.
- Il mantenimento, per motivi politici, della spesa per trasferimenti, e, per contro, il **taglio degli investimenti**, politicamente conveniente in quanto ha un effetto indiretto e non quantificabile sui singoli cittadini, **può condurre in tempi relativamente brevi ad una situazione di stagnazione economica e perdita di competitività**. Questa prassi, molto diffusa in Italia, aggrava ulteriormente i problemi cronici del paese.

## Elenco delle figure

<b>Figura 1:</b> Andamento del debito pubblico e del PIL dell'Italia (© Eurac Research su dati: Istat, 2019a; Istat, 2020) .....	18
<b>Figura 2:</b> Andamento del rapporto deficit di bilancio/ PIL dell'Italia (© Eurac Research su dati: Eurostat, 2021) .....	19
<b>Figura 3:</b> Il deficit italiano in confronto all'UE (© Eurac Research su dati: Eurostat, 2021) .....	19
<b>Figura 4:</b> Andamento delle spese ed entrate pubbliche dell'Italia tra il 2007 e il 2018 (© Eurac Research su dati: BDAP, 2019b) .....	20
<b>Figura 5:</b> Andamento del saldo primario, dell'indebitamento netto e dei pagamenti di interessi dell'Italia (©Eurac Research su dati: BDAP, 2019b).....	21
<b>Figura 6:</b> La spesa pubblica italiana per componenti (© Eurac Research su dati: BDAP 2019a).....	23
<b>Figura 7:</b> <i>Spread</i> : sviluppo dei rendimenti dei BTP e dei BUND (© Eurac Research su dati: Investing.com, 2021a; Investing.com, 2021b) .....	35
<b>Figura 8:</b> <i>Spread</i> italiano in punti base (© Eurac Research su dati: Investing.com, 2021a; Investing.com, 2021b) .....	35
<b>Figura 9:</b> Spesa corrente, investimenti e crescita del PIL in Italia (© Eurac Research su dati: Trovati, 2018; Eurostat, 2017) .....	73
<b>Figura 10:</b> Confronto del rapporto tra interessi pagati e PIL dell'Italia e la media dei paesi UE (© Eurac Research su dati: European Central Bank, 2019; BDAP, 2019b).....	79
<b>Figura 11:</b> Confronto UE: incidenza della spesa pubblica sul PIL (2018) (© Eurac Research su dati: Eurostat, 2019a) .....	84
<b>Figura 12:</b> Confronto UE: incidenza degli interessi sul debito sul PIL (2018) (© Eurac Research su dati: Eurostat, 2019b) .....	85
<b>Figura 13:</b> Confronto UE: incidenza della spesa per le pensioni sul PIL (2017) (© Eurac Research su dati: Eurostat, 2019c) .....	85
<b>Figura 14:</b> Confronto UE: variazione dei consumi finali delle amministrazioni pubbliche nel periodo 2013-2016 (© Eurac Research su dati: Eurostat 2018).....	86
<b>Figura 15:</b> Confronto UE: incidenza della spesa per consumi finali sul PIL (2018) (© Eurac Research su dati: Eurostat, 2019b) .....	86

## Elenco delle tabelle

<b>Tabella 1:</b> La spesa pubblica italiana per componenti in dettaglio (Fonte: BDAP, 2019a).....	23
<b>Tabella 2:</b> Classificazione della spesa pubblica italiana (Cottarelli, 2015a).....	24
<b>Tabella 3:</b> Prodi: i compiti della Commissione tecnica per la finanza pubblica .....	27
<b>Tabella 4:</b> Berlusconi: effetti dei decreti-legge sulle finanze pubbliche in milioni di € (Di Mascio et al., 2019a) .....	32
<b>Tabella 5:</b> Monti: i decreti d'emergenza "Salva Italia", "Cresci Italia" e "Semplifica Italia" .....	37
<b>Tabella 6:</b> Monti: effetti realizzati dai decreti-legge e dalle leggi sulle finanze pubbliche in milioni di € (Di Mascio et al., 2019a) .....	40
<b>Tabella 7:</b> Monti: tagli previsti in milioni di € (2012-2014) .....	42
<b>Tabella 8:</b> Competenze dei commissari straordinari a confronto (Revisionedellaspesa.gov.it, 2018) .....	45
<b>Tabella 9:</b> Letta: le proposte di risparmio di Cottarelli (Cottone, 2015a; Cottone, 2015b) .....	51
<b>Tabella 10:</b> Renzi: la legge finanziaria del 2015 (190/2014).....	58
<b>Tabella 11:</b> Renzi: la legge finanziaria del 2016 (208/2015) .....	59
<b>Tabella 12:</b> Renzi: effetti realizzati dalle leggi sulle finanze pubbliche in milioni di € (Di Mascio et al., 2019a) .....	61
<b>Tabella 13:</b> Renzi: la legge finanziaria del 2017 (232/2016) .....	62
<b>Tabella 14:</b> Provvedimenti di revisione della spesa durante i governi Prodi e Berlusconi .....	66
<b>Tabella 15:</b> Provvedimenti di revisione della spesa durante il governo Monti.....	68
<b>Tabella 16:</b> Principali misure di revisione della spesa tra il 2013 e il 2018.....	71
<b>Tabella 17:</b> Valutazione della spending review da parte dei media .....	76
<b>Tabella 18:</b> Effetti della spending review sui territori (Giannola et al., 2015; SVIMEZ-IRPET, 2014) .....	81
<b>Tabella 19:</b> Andamento del pubblico impiego in Italia tra il 2007 e il 2014 (Di Mascio et al., 2019a). .....	88
<b>Tabella 20:</b> Conte I: fabbisogno previsto di risorse in milioni di € (Occorsio, 2019) .....	94
<b>Tabella 21:</b> Conte I: fonti di finanziamento previste in milioni di € (Occorsio, 2019) ....	95
<b>Tabella 22:</b> Spending review in Italia in sintesi .....	99

## Bibliografia

### Fonti da riviste

- Agasisti, T., Arena, M., Catalano, G., & Erbacci, A. (2015). Defining spending reviews: a proposal for a taxonomy, with applications to Italy and the UK. *Public Money & Management*, p. 423-430.
- Arena, M., & Anabolic, M. (14 novembre 2012). Debate: Dealing with spending reviews—Italy. *Public Money and Management*, p. 4-6.
- Banca d'Italia. (dicembre 2014). L'economia delle regioni italiane. Dinamiche recenti e aspetti strutturali. *Economie Regionali*, 43.
- Benvenuti, A. (11 agosto 2017). Between myth and reality: the euro crisis and the downfall of Silvio Berlusconi. *Journal of Modern Italian Studies*, p. 512-529. doi:10.1080/1354571X.2017.1350027
- Bloche, G. (2012). "R Word"? Medicine's New Frugality. *New England Journal of Medicine*, p. 1953-1955.
- Brody, H. (24 maggio 2012). From an Ethics of Rationing to an Ethics of Waste Avoidance. *New England Journal of Medicine*, p. 1949-51.
- Catalano, G., & Erbacci, A. (2018). A theoretical framework for spending review policies at a time of widespread recession. *Journal on Budgeting*, p. 9-24.
- Cottarelli, C. (2015). Ten lessons from the 2014 Italian spending review. *Economia pubblica*, p. 177-186.
- Frosini, T. E. (2012). Anatomia e anomalia di un governo tecnico. *Ianus* (7), p. 267-278.
- Giannetti, D. (2012). Mario Monti's Technocratic Government. *Italian Politics*, p. 133-152.
- Giannola, A., Padovani, R., & Petraglia, C. (August 2015). Spending Review e divari regionali in Italia. *Economia Pubblica*, p. 129-155.
- Jones, E. (2011). The Berlusconi Government and the Sovereign Debt Crisis. In *Italian Politics* (p. 172-190). Berghahn Books.
- Kelly, J. (settembre 2000). Budgeting and Program Review in Canada 1994-2000. *Australian Journal of Public Administration*, 59(3), p. 72-78.
- Mantovani, R. (3 ottobre 2018). Che cos'è lo spread? *Focus*.
- Monacelli, D., & Pennisi, A. (20-21 settembre 2010). L'esperienza della spending review in Italia: problemi aperti e sfide per il futuro. *Società italiana di economia pubblica*, p. 1-37.
- Olivetti, M. (2014). Il tormentato avvio della XVII legislatura: le elezioni politiche, la rielezione del Presidente Napolitano e la formazione del governo Letta. *Amministrazione in cammino*, p. 1-72.
- Robinson, M. (2013). Spending reviews. *OECD Journal on Budgeting*, p. 1-42.
- Robinson, M. (2018). The Role of Evaluation in Spending Review. *Canadian Journal of Program Evaluation*, p. 305-315.

### Fonti da articoli di giornale

- agi. (28 dicembre 2017). Letta, Renzi e Gentiloni: tre governi a confronto. *agi*.
- Amato, R. (4 settembre 2018). Pubblico impiego record: La Regione Sicilia batte tutti con più dipendenti del Nord. *La Repubblica*.

Barbero, M. (20 aprile 2018). Spesa corrente delle provincie giù di un terzo. *Italia Oggi*.

Barone, N. (5 giugno 2019). Di Maio: saremo responsabili. Salvini: taglio tasse per ridurre debito. *Il Sole 24 Ore*. Consultato il 6 giugno 2019 da <https://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2019-06-05/ue-maio-saremo-responsabili-seduti-tavolo-131443.shtml?uuiid=ACG3x9M>

Baroni, P. (11 novembre 2015). Ecco perché in Italia la spending review è una missione impossibile. *La Stampa*.

Boeri, T. (15 dicembre 2010). Le conseguenze di Silvio Berlusconi sull'economia. *Il Sole 24 Ore*.

Buscema, A. (27 giugno 2017). Corte dei Conti: "Da spending review non c'è stato contenimento della spesa totale". *La Repubblica*.

Bussi, C. (26 giugno 2017). Spending Review nella UE a più velocità. *Il Sole 24 Ore*.

Colombo, D., & Rogari, M. (5 giugno 2019). Nel 2019 da reddito di cittadinanza e «quota 100» risparmi per 1,3 miliardi. *Il Sole 24 Ore*. Consultato il 6 giugno 2019 da <https://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2019-06-05/nel-2019-reddito-cittadinanza-e-quota-100-risparmi-13-miliardi-182513.shtml?uuiid=ACag2ON>

Conte, V. (11 novembre 2015). Scriverò perché in Italia non si taglia mai nulla. *La Repubblica*.

Cottarelli, C. (9 aprile 2018a). Non puntiamo più sugli aiuti di Draghi. *La Repubblica*.

Cottone, N. (10 settembre 2015a). Spending review: taglio per taglio tutte le misure del piano Cottarelli da 34 miliardi in tre anni (prima puntata). *Il Sole 24 Ore*. Consultato il 4 novembre 2018 da <https://www.ilsole24ore.com/articlegallery/notizie/2014/spending-review-cottarelli/index.shtml>

Cottone, N. (10 settembre 2015b). Taglio per taglio tutte le misure del piano Cottarelli da 34 miliardi in tre anni (seconda puntata). *Il Sole 24 Ore*. Consultato il 4 novembre 2018 da <https://www.ilsole24ore.com/articlegallery/notizie/2014/spending-review-seconda-puntata/index.shtml>

Cottone, N. (6 giugno 2019). Procedura sul debito eccessivo: cosa comporta, dal monitoraggio al deposito infruttifero. *Il Sole 24 Ore*. Consultato il 6 giugno 2019 da <https://stream24.ilsole24ore.com/video/notizie/procedura-debito-eccessivo-cosa-comporta-monitoraggio-deposito-infruttifero/AC42RZN>

Custodero, A. (30 aprile 2017). Primarie Pd, Renzi vince nettamente: "Al fianco del governo: nuovo inizio, niente rivincite". *La Repubblica*.

Dell'Omo, M. (6 febbraio 2018). Dai 101 a Renzi a Gentiloni, storia di una legislatura. ANSA.

Fubini, F. (28 marzo 2015). Gutgeld: "Alla spending review risanerò sanità e trasporti con i costi standard. Troppi 5 corpi di polizia". *La Repubblica*.

Gagliardi, A. (5 giugno 2019). Procedura Ue, cosa può fare l'Italia per salvarsi all'Ecofin del 9 luglio. *Il Sole 24 Ore*. Consultato il 7 giugno 2019 da <https://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2019-06-05/procedura-ue-ecco-calendario-e-protagonisti-trattativa-bruxelles-114055.shtml?uuiid=AC9Jo4M>

Galtieri, C. (27 giugno 2017). Corte dei Conti: "Da spending review non c'è stato contenimento della spesa totale". *La Repubblica*.

Giarda, P. (11 novembre 2015). Giarda: Ecco perché la spending review fallisce. *Il Corriere della Sera*. (intervista di S. Tamburello).

Gutgeld, Y. (28 marzo 2015). Gutgeld: “Alla spending review risanerò sanità e trasporti con i costi standard. Troppi 5 corpi di polizia”. *La Repubblica*. (intervista di F. Federico).

Gutgeld, Y. (11 maggio 2017). Spending: L'erba dei vicini non è più verde. *Il Sole 24 Ore*.

Il Corriere della Sera. (28 ottobre 2011). Berlusconi attacca l'euro: “non ha convinto nessuno”. Poi fa marcia indietro. *Il Corriere della Sera*. Consultato il 4 aprile 2019 da [https://www.corriere.it/politica/11\\_ottobre\\_28/berlusconi-euro-crisi\\_95ec93ec-0182-11e1-994a-3eab7f8785af.shtml](https://www.corriere.it/politica/11_ottobre_28/berlusconi-euro-crisi_95ec93ec-0182-11e1-994a-3eab7f8785af.shtml)

Il Corriere della Sera. (2 ottobre 2013). Spesa pubblica, Letta: «Con la fiducia un nuovo commissario per la spending review». *Il Corriere della Sera*. Consultato il 30 ottobre 2018 da [https://www.corriere.it/economia/13\\_ottobre\\_02/letta-spending-review-commissario-cottarelli\\_eec558f8-2b4e-11e3-b898-f13adc04f6.shtml](https://www.corriere.it/economia/13_ottobre_02/letta-spending-review-commissario-cottarelli_eec558f8-2b4e-11e3-b898-f13adc04f6.shtml)

Il Messaggero. (22 maggio 2018). Amministrazione pubblica, per pagare gli Statali ogni italiano spende oltre 2.600 euro l'anno. *Il Messaggero*. Consultato il 18 giugno 2019 da [https://www.ilmessaggero.it/primopiano/cronaca/stipendi\\_statali\\_amministrazione\\_pubblica\\_ogni\\_italiano\\_spende\\_oltre\\_2\\_600\\_euro\\_1\\_anno-3748695.html](https://www.ilmessaggero.it/primopiano/cronaca/stipendi_statali_amministrazione_pubblica_ogni_italiano_spende_oltre_2_600_euro_1_anno-3748695.html)

Il Sole 24 ore. (10 settembre 2015). Letta presenta Impegno Italia, senza scadenze. A Renzi: «Chi vuole il mio posto dica cosa vuole fare». *Il Sole 24 Ore*.

Jozsef, E. (10 ottobre 2016). I due errori di Matteo Renzi sul referendum costituzionale. *Internazionale*.

Livini, E. (19 novembre 2013). Spending-review incomplete, Cottarelli sfida la maledizione. *La Repubblica*.

Marattin, L. (10 ottobre 2016). La rivoluzione dei costi standard. *Il Sole 24 Ore*.

Marino, G. (5 settembre 2016). Quelle 6 riforme nate morte: il bilancio catastrofico dei 30 mesi dell'era Renzi. *Il Giornale*.

Mastroianni, F. (9 settembre 2019). Quante probabilità ha il Governo Conte bis di chiudere la legislatura? *Il Sole 24 Ore*. Consultato il 10 settembre 2019 da <https://www.infodata.ilsole24ore.com/2019/09/09/quanti-giorni-mancano-al-governo-conte-bis-per-chiudere-la-legislatura/>

neXt quotidiano. (19 settembre 2018). 80 euro, sanità, difesa, pubblico impiego: dove taglierà il governo Lega-M5S. *NeXt*.

Nigro, P. (12 dicembre 2016). Governo, tutti i ministri di Gentiloni (e Renzi). *italianotizie24*.

Occorsio, E. (14 gennaio 2019). La spending review dimenticata: i 30 miliardi promessi scendono a 3. *La Repubblica: Affari & Finanza*.

Pavesi, F. (10 settembre 2015). Il Cnel e quei 20 milioni che costa agli italiani. Tutti gli sprechi del pensatoio pubblico che Renzi vuole abolire. *Il Sole 24 Ore*.

Perrone, M. (12 giugno 2019). Salvini-Tria, tensioni sulla flat tax. Sul governo torna lo spettro della crisi. *Il Sole 24 Ore*. Consultato il 13 giugno 2019 da <https://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2019-06-12/la-faglia-governo-flat-tax-e-politica-sette-tavoli-174531.shtml?uuid=ACA7HVQ>

Pesole, D. (22 gennaio 2018). Il sentiero stretto della spending review. *Il Sole 24 Ore*.

Pisanò, A. (10 luglio 2012). Portogallo, Corte costituzionale bocchia i tagli agli stipendi dei dipendenti pubblici. *Il Fatto Quotidiano*. Consultato il 12 febbraio 2020 da <https://www.ilfattoquotidiano.it/2012/07/10/portogallo-corte-costituzionale-bocchia-tagli-a-gli-stipendi-dei-dipendenti-pubblici/288798/>

QuiFinanza. (13 ottobre 2018). Italia, evasione fiscale vale 108 miliardi l'anno. *QuiFinanza*. Consultato il 21 maggio 2019 da <https://quifinanza.it/tasse/italia-evasione-fiscale-vale-108-miliardi-lanno/231184/>

Redazione ANSA. (9 novembre 2015). Spending review, Roberto Perotti si dimette da commissario. *ANSA*.

Reuters Staff. (15 maggio 2019). Conte, governo studia profonda spending review per disinnescare clausole salvaguardia. *Reuters*. Consultato il 5 giugno 2019 da <https://it.reuters.com/article/topNews/idITKCN1SL135-OITTP>

Rizzo, S. (19 febbraio 2016). Spending Review, cinque commissari ma i risparmi non si vedono. *Il Corriere della Sera*.

Rogari, M. (21 giugno 2017). Spending review: i risultati ottenuti finora, dove colpirà in futuro. *Il Sole 24 Ore*.

Rogari, M. (1 giugno 2018a). Governo Conte, dal bilancio alla spending review: ecco i primi scogli da affrontare. *Il Sole 24 Ore*.

Rogari, M. (5 giugno 2018b). Spending review, dal 2014 tagli per 32 miliardi ma subito riutilizzati. *Il Sole 24 Ore*.

Rogari, M. (25 novembre 2019). Il fallimento della spending review: 40 miliardi, quasi tutti usati per le coperture. *Il Sole 24 Ore*. Consultato il 25 novembre 2019 da <https://www.ilsole24ore.com/art/spending-review-40-miliardi-ma-quasi-tutti-usati-le-coperture-AC8Tjxo>

Rogari, M., & Trovati, G. (21 settembre 2018). Manovra appesa alla spending: Consumi Pa: i tagli mai attuati. *Il Sole 24 Ore*.

Romano, B. (5 giugno 2019). La Ue: debito italiano in crescita anche per le scelte del Governo. *Il Sole 24 Ore*. Consultato il 6 giugno 2019 da <https://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2019-06-05/la-ue-debito-italiano-crescita-anche-le-scelte-governo-071513.shtml?uuid=ACzwRRM>

Rosso, U. (24 marzo 2018). Colle, Gentiloni si è dimesso da presidente del Consiglio: "Orgoglioso di aver servito l'Italia, grazie a tutto il governo". *La Repubblica*.

Ruffolo, M. (13 marzo 2017). Spesa pubblica, la guerra perduta. *La Repubblica*.

Sansonetti, S. (11 novembre 2015). Due commissioni ad hoc e otto uomini forbice. La farsa dei tagli di spesa. *La Notizia*.

Sappino, L. (13 febbraio 2014). Matteo Renzi manda a casa Enrico Letta. Il premier annuncia le dimissioni. *L'Espresso*.

Trovati, G. (7 ottobre 2013). Spending review, scommessa da vincere. *Il Sole 24 ore*.

Trovati, G. (7 luglio 2018). Investimenti Pa: scendono del 34% in dieci anni ma sale del +16% la spesa corrente. *Il Sole 24 Ore*. Consultato il 9 settembre 2019 da <https://www.ilsole24ore.com/art/investimenti-pa-scendono-34percento-dieci-anni-ma-sale-16percento-spesa-corrente--AEP2T6HF>

## Fonti da libri

Cottarelli, C. (2015a). *La Lista della spesa: La verità sulla spesa pubblica italiana e su come si può tagliare*. Milano: Feltrinelli.

Cottarelli, C. (2018b). *I sette peccati capitali dell'economia italiana*. Bergamo: Feltrinelli.

De Ioanna, P. (2013). *A nostre spese: Crescere di più tagliando meglio. La Spending Review nell'Italia sprecona*. Roma: Lit Edizioni Srl.

- Di Mascio, F., Galli, D., Natalini, A., & Ongaro, E. (2019). Italy: A Tale of Path-Dependent Public-sector Shrinkage. In E. M. Ghin, H. F. Hansen, & M. B. Kristiansen, *Public Management in Times of Austerity* (p. 71-91). London and New York: Routledge.
- Goretti, C., & Rizzuto, L. (2013). Spending review in Italia. Uso e Abuso di un termine. In A. Di Virgilio, *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni* (p. 198-215). Bologna: Società Editrice Il Mulino.

## Fonti online

- adnkronos. (23 maggio 2017). Stipendi dipendenti pubblici in linea con altri paesi europei. Consultato il 18 giugno 2019 da [https://www.adnkronos.com/lavoro/dati/2017/05/23/stipendi-dipendenti-pubblici-linea-con-altri-paesi-europei\\_qpBi-sE31W4vto4GcH1NqdL.html?refresh\\_ce](https://www.adnkronos.com/lavoro/dati/2017/05/23/stipendi-dipendenti-pubblici-linea-con-altri-paesi-europei_qpBi-sE31W4vto4GcH1NqdL.html?refresh_ce)
- Bankitalia. (aprile 2018). L'Economia italiana in breve. Consultato da [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it)
- BDAP. (2019a). *Conti pubblici - Analizza Risultati - CE delle Amministrazioni/Enti*. Conti Pubblici - Analizza Risultati - CE Delle Amministrazioni/Enti. Consultato il 9 marzo 2021 da <https://openbdap.mef.gov.it/it/COP/Analizza>
- BDAP. (2019b). *CONTO ECONOMICO CONSOLIDATO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE*. Consultato il 9 marzo 2021 da [http://www.bdap.tesoro.it/sites/openbdap/cittadini/contabilitanazionale/ContoEconomicoConsolidatoAmministrazioniPubbliche/Pagine/ccn\\_pa\\_consuntivo.aspx](http://www.bdap.tesoro.it/sites/openbdap/cittadini/contabilitanazionale/ContoEconomicoConsolidatoAmministrazioniPubbliche/Pagine/ccn_pa_consuntivo.aspx)
- Blogo.it. (2018). Governo Renzi. Consultato il 9 novembre 2018 da <http://www.polisblog.it/categoria/governo-renzi>
- Camera dei Deputati. (2015). Formazione del Governo Gentiloni. Consultato da <http://www.camera.it/leg17/557?fiducia=16>
- Camera dei Deputati. (20 giugno 2017). Revisione della spesa: obiettivi, attività e risultati 2014-2016. Consultato il 26 novembre 2018 da [http://www.governo.it/sites/governo.it/files/RelazioneSpendigReview\\_20062017.pdf](http://www.governo.it/sites/governo.it/files/RelazioneSpendigReview_20062017.pdf)
- Chiesa, P. (4 luglio 2016). Pubblica Amministrazione: definizione e struttura, organizzazione e finalità. *GZoom: Performance and Governance*. Consultato il 25 giugno 2019 da <https://gzoom.mapsgroup.it/2016/07/04/struttura-pubblica-amministrazione/>
- Consip. (9 febbraio 2018). Consip: Chi siamo. Consultato il 4 novembre 2018 da <http://www.consip.it/azienda/chi-siamo>
- Cottarelli, C. (2014b). Proposte per una revisione della spesa pubblica (2014/2016). Consultato il 28 gennaio 2020 da <http://www.quotidianosanita.it/allegati/allegato6595523.pdf>
- European Central Bank. (2019). Bollettino economico BCE. Consultato il 25 novembre 2019 da <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/bollettino-eco-bce/>
- Eurostat. (2017). Real GDP growth, 2007-2017. Consultato il 9 settembre 2019 da [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/5/53/Real\\_GDP\\_growth%2C\\_2007-2017\\_%28%25\\_change\\_compared\\_with\\_the\\_previous\\_year%3B\\_%25\\_per\\_annum%29\\_FP18.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/5/53/Real_GDP_growth%2C_2007-2017_%28%25_change_compared_with_the_previous_year%3B_%25_per_annum%29_FP18.png)
- Eurostat. (2018). Statistiche di finanza pubblica. Consultato il 26 novembre 2018 da [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government\\_finance\\_statistics/it](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_finance_statistics/it)

Eurostat. (2019a). Statistiken der öffentlichen Finanzen. Consultato il 3 dicembre 2019 da [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government\\_finance\\_statistics/de](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_finance_statistics/de)

Eurostat. (2019b). Government revenue, expenditure and main aggregates. Consultato il 3 dicembre 2019 da <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>

Eurostat. (2019c). Renten. Consultato il 3 dicembre 2019 da <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=de&pcode=tps00103>

Eurostat. (2021). *General government deficit/surplus*. Consultato il 9 marzo 2021 da <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tecoo127/default/table?lang=en>

Forum PA. (14 maggio 2019). forum pa: 500 mila dipendenti pubblici verso la pensione il turnover un'opportunità di rinnovamento per la pa. Consultato il 4 settembre 2019 da <https://forumpa2019.eventifpa.it/it/press-release/manifestazione/forum-pa-500-mila-dipendenti-pubblici-verso-la-pensione-il-turnover-unopportunita-di-rinnovamento-per-la-pa/>

Gazzetta Ufficiale. (2018). La Gazzetta Ufficiale. Consultato il 4 novembre 2018 da <http://www.gazzettaufficiale.it/caricaHtml?nomeTiles=gazzettaUfficiale>

Gentiloni, P. (20 giugno 2017). PRESENTAZIONE RELAZIONE - Relazione Gutgeld, Commissario revisione e razionalizzazione spesa. Consultato da [webtv.camera.it](http://webtv.camera.it).

Governo.it. (2018). Governo Italiano - Presidenza del Consiglio dei Ministri. Consultato il 9 novembre 2018 da <http://www.governo.it/i-governi-dal-1943-ad-oggi/xvii-legislatura-dal-15032013/governo-renzi-dal-22022014/329>

In Cammino. (2015). Perché abolire il CNEL: un ente inutile e costoso. Consultato il 9 novembre 2018 da <https://www.italiaincammino.it/cnel-ente-inutile-costoso/>

Investing.com. (2021a). *Germania 10 anni Dati Storici Rendimento Bond*. Consultato il 9 marzo 2021 da <https://it.investing.com/rates-bonds/germany-10-year-bond-yield-historical-data>

Investing.com. (2021b). *Rendimento obbligazione Italia 10 anni*. Consultato il 9 marzo 2021 da <https://it.investing.com/rates-bonds/italy-10-year-bond-yield-historical-data>

Istat. (2013). Pensioni e Pensionati. Consultato il 8 agosto 2019 da <https://www.istat.it/en/files/2016/12/pensioni-e-pensionati.pdf>

Istat. (2019a). Notifica dell'indebitamento netto e del debito delle amministrazioni pubbliche secondo il trattato di Maastricht. Consultato il 9 marzo 2021 da <https://www.istat.it/it/archivio/229784>

Istat. (ottobre 2019b). Conto economico per sottosettore. Consultato il 9 dicembre 2019 da <http://dati.istat.it/Index.aspx?QueryId=18125#>

Istat. (2020) Prodotto interno lordo lato produzione. Consultato il 9 marzo 2021 da [http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCN\\_PILT](http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCN_PILT)

Knoema. (2018). Italien - gesamtstaatliche Nettverschuldung. Consultato il 9 marzo 2021 da <https://knoema.de/atlas/Italien/topics/Wirtschaft/Finanzsektor-Staatsfinanzen/gesamtstaatliche-Nettverschuldung-abgerufen>

Max. (5 luglio 2017). Le principali misure del Governo Gentiloni. *Cronache della E-Government*. Consultato il 4 giugno 2019 da <https://www.cronache-egovernment.it/le-principali-misure-del-governo-gentiloni/#a-1>

Ministero per l'economia e le finanze. (8 gennaio 2016). Legge di stabilità 2016. Consultato il 21 maggio 2019 da [http://www.mef.gov.it/focus/article\\_0014.html](http://www.mef.gov.it/focus/article_0014.html)

Ministero dell'Interno. (senza data). Amministrazione trasparente. Consultato il 29 agosto 2019 da <http://www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente>

Rai News 24. (14 febbraio 2014). Letta alle 13 al Colle per le dimissioni. Renzi lavora alla sua squadra. Consultato da <http://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/il-pd-sta-con-renzi-letta-si-dimette-19aab691-8537-41ab-b64a-2f440ff3ff6a.html>

Renzi, M., & Boschi, M. (21 gennaio 2016). XVII Legislatura - Camera dei Deputati. Consultato il 9 novembre 2018 da [http://www.camera.it/leg17/995?sezione=documenti&tipoDoc=lavori\\_testo\\_pdl&idLegislatura=17&codice=17PDL0038060&back\\_to=Revisionedellaspesa.gov.it](http://www.camera.it/leg17/995?sezione=documenti&tipoDoc=lavori_testo_pdl&idLegislatura=17&codice=17PDL0038060&back_to=Revisionedellaspesa.gov.it). (2018). Il Commissario Straordinario. Consultato da <http://revisionedellaspesa.gov.it/commissario.html#commissarioichi>

Tuccari, F. (Januar 2014). La politica italiana 2008-2014. *Aula di Lettere*. Consultato il 21 ottobre 2018 da <http://aulalettere.scuola.zanichelli.it/storia-di-oggi/la-politica-italiana-2008-2014-completo/>

Ufficio legislativo - Gruppo PD Camera dei Deputati. (luglio 2010). Valutazioni sulla manovra correttiva (DL 78/2010 - A.S. 2228). Consultato il 6 agosto 2019 da [http://www.pdvivianvenezia.it/documenti\\_generali/100714scheda\\_manovra\\_pd\\_camera\\_luglio\\_2010.pdf](http://www.pdvivianvenezia.it/documenti_generali/100714scheda_manovra_pd_camera_luglio_2010.pdf)

## Interviste e altre fonti

Corte dei Conti. (2016). Rapporto di coordinamento della finanza pubblica. Roma: Corte dei Conti.

Cottarelli, C. (17 ottobre 2014a). «Non mi davano neanche i documenti Le resistenze dei burocrati a Roma». *Il Corriere della Sera*. (intervista di B. Severgnini).

Cottarelli, C. (21 ottobre 2018c). Che Tempo Che Fa. (intervista di F. Fazio) RAI 1.

Cottarelli, C. (21 aprile 2019). Aumento Iva, Cottarelli: "Impossibile trovare 23 miliardi coi tagli". (intervista di A. Gozzi). Consultato il 17 giugno 2019 da <https://www.quotidiano.net/economia/aumento-iva-2019-cottarelli-1.4553210>.

Gentiloni, P. (dicembre 2016). RepTV.

Gualtieri, R. (3 ottobre 2019). Gualtieri: «Servono 14 miliardi, lotta agli evasori. Salvini ha aperto la crisi per non affrontare la manovra». (intervista di I. C. Sera) Consultato il 8 ottobre 2019 da [https://www.corriere.it/economia/finanza/19\\_ottobre\\_03/gualtieri-servono-14-miliardi-lotta-evasori-salvini-ha-aperto-crisi-non-affrontare-manovra-c50fcboc-e555-11e9-b924-6943fd13a6fb.shtml](https://www.corriere.it/economia/finanza/19_ottobre_03/gualtieri-servono-14-miliardi-lotta-evasori-salvini-ha-aperto-crisi-non-affrontare-manovra-c50fcboc-e555-11e9-b924-6943fd13a6fb.shtml)

Ministero dell'economia e delle finanze. (2007). MEF: nominata la commissione tecnica per la finanza pubblica.

OECD. (2011). Typology and Implementation of Spending Reviews.

OECD. (2013). Spending Review.

OECD. (2014). SMART PROCUREMENT Going green: best practices for green procurement - PORTUGAL. Consultato il 26 novembre 2019 da <http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/portugal-best-practices-green-public-procurement-gpp-awareness-raising.pdf>

Padoa-Schioppa, T. (2007). Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica: Avvio del progetto di "Spending Review". (p. 1-5). Roma: Ministero dell'economia e delle finanze.

Salvini, M. (novembre 2018). (intervista di Adkronos)

Squitieri, R. (2016). Inaugurazione dell'anno giudiziario 2016 della magistratura contabile.

SVIMEZ-IRPET. (2014). Rapporto di previsione territoriale. Consultato il 7 gennaio 2020 da [http://www.svimez.info/archivio/images/PREVISIONI/previsioni\\_2014\\_06.pdf](http://www.svimez.info/archivio/images/PREVISIONI/previsioni_2014_06.pdf)



### **Spending Review: un'analisi dell'esperienza italiana**

Con il termine spending review si intende la revisione sistematica di tutta la spesa pubblica. Ad esempio, una sovvenzione porta il risultato desiderato? Oppure il contributo costa al cittadino-contribuente più di quanto porta? La spending review offre suggerimenti concreti per risparmiare, ad esempio riducendo il numero delle cosiddette "auto blu". In Italia, tra il 2014 e il 2016, sono stati risparmiati circa 300 milioni di euro. In questa pubblicazione, ora disponibile anche in italiano, Eurac Research analizza l'esperienza di spending review dell'Italia.

### **Spending Reviews: eine Analyse der italienischen Erfahrung**

Der Begriff Spending Review meint die systematische Überprüfung aller Ausgaben der öffentlichen Hand, ob Finanzierungen, Förderungen oder Beiträge. Bringt eine Förderung den gewünschten Erfolg? Gibt es alternative Möglichkeiten, Bürger und Unternehmen zu unterstützen? Und vor allem: Kostet der Beitrag den Steuerzahler nicht mehr, als er bringt? Spending Reviews zeigen konkrete Einsparungsvorschläge auf. Etwa die Reduzierung der Dienstwagen für Politiker oder der Beratungsaufträge. Rund 300 Millionen Euro konnten damit in Italien zwischen 2014 und 2016 eingespart werden. Eine Analyse der italienischen Spending Reviews hat Eurac Research in dieser Publikation veröffentlicht, die zuerst in Deutsch veröffentlicht wurde und nun auch in italienischer Sprache vorliegt.

### **Spending Reviews: an analysis of the Italian experience**

The term Spending Review refers to the systematic review of all public spending, whether financing, subsidies or contributions. Does a grant bring the desired success? Are there alternative ways to support citizens and businesses? And above all: do contributions cost the taxpayer more than they bring? Spending Reviews show concrete suggestions for savings. For example, reducing the number of government cars saved around 300 million euros in Italy between 2014 and 2016. In this publication, which is now also available in Italian, Eurac Research analyses the experiences regarding the Spending Reviews in Italy.