

8. *Spending review* in Italia. Uso e abuso di un termine

di Chiara Goretti e Luca Rizzuto

L'intenso recente dibattito sulle procedure per la revisione della spesa ha evidenziato in Italia una certa distanza tra significato e significato del termine *spending review*. Nell'esperienza internazionale con tale termine si intendono processi – a volte straordinari, a volte incardinati nelle procedure di decisione annuale di bilancio – intrapresi in genere per contenere la dinamica della spesa. Imboccati con duplice prospettiva, spesso quella di individuare ambiti di uso non efficiente delle risorse, a volte anche quella di rivedere le priorità nell'utilizzo delle stesse. Visioni che corrispondono a strumenti diversi; la prima adotta procedure basate su analisi microeconomiche, finalizzate essenzialmente ad identificare organizzazioni di fattori produttivi che possono essere modificate per fornire i medesimi livelli di servizio ad un costo minore. Analisi da riportare successivamente al decisore politico, il quale adotterà le azioni che ritiene opportune nell'ambito della organizzazione della pubblica amministrazione, ma le cui conseguenze si esplicano spesso anche attraverso atti amministrativi, finalizzati a definire la riorganizzazione «aziendale» delle strutture produttive pubbliche. La seconda che corrisponde a interventi di natura prettamente politica, di modifica nell'allocazione delle risorse, non necessariamente legata all'individuazione di una inefficienza organizzativa, riflesso invece di un nuovo, spesso più stringente vincolo di bilancio che impone di espellere alcune voci dalle priorità del paese e in tal senso richiede una riflessione sulle finalità dell'intervento pubblico.

Nell'esperienza recente italiana l'ambiguità, anche semantica, del termine *spending review* non viene sciolta, emergendo invece un potere evocativo del significato che sembra trascurare alcuni elementi di base su cui si fondano le procedure di revisione della spesa pubblica. Un'analisi degli strumenti messi in campo nel 2012 evidenzia sicuramente elementi significativi di novità, che però non sfuggono alla tendenza alla costruzione di complesse architetture procedurali imperniata sul valore giuridico delle norme, in linea con gli orienta-

menti emersi negli ultimi decenni nel nostro paese. Procedure che in realtà mal si conciliano con il significato di *spending review*, cioè di processo che, sulla base di una precisa indicazione delle priorità dell'azione pubblica, sviluppa appunto una analisi di tipo microeconomico, a volte aziendalistico, degli strumenti posti in essere per realizzare gli obiettivi stessi.

Il lavoro che segue, operando nell'ambito della distinzione concettuale indicata, mira a ricostruire il dibattito e le azioni che si sono sviluppate in Italia intorno al termine *spending review*. Il primo paragrafo ripercorre gli eventi che, a partire dal 2007, hanno caratterizzato le politiche di contenimento e revisione della spesa in Italia, soffermandosi in particolare sull'introduzione del concetto di *spending review* nei documenti di programmazione economico-finanziaria, nelle manovre correttive di finanza pubblica e nella stessa legge di contabilità, fino ad arrivare alle più recenti decisioni del governo per assicurare rapida esecuzione al programma di revisione della spesa. Il secondo paragrafo approfondisce l'accezione del termine in relazione alla ricerca dell'efficienza nell'organizzazione dei fattori produttivi, sottolineando la necessità di potenziare con vari strumenti analitici e contabili la responsabilità dei dirigenti in relazione al rispetto del vincolo di bilancio. Il terzo paragrafo sviluppa l'analisi in termini di strumenti diretti ad una migliore efficacia o allocazione delle risorse pubbliche, collocando la *spending review* nella prospettiva della revisione delle priorità dell'azione pubblica a fronte del sempre più stringente vincolo di bilancio e della valutazione della capacità delle politiche pubbliche di realizzare gli obiettivi desiderati. Il quarto paragrafo analizza il legame tra *spending review* in qualsiasi accezione considerata e disciplina fiscale a livello aggregato, sottolineando la necessità di collegare in un continuum istituzionale le tre fasi dell'analisi di efficienza condotta a livello micro, della valutazione di priorità nell'ambito della scelta allocativa e della definizione, monitoraggio e controllo *ex post* degli obiettivi di finanza pubblica, soprattutto nel mutato contesto europeo conseguente all'approvazione del *fiscal compact* e alle connesse modifiche costituzionali. L'ultimo paragrafo trae alcune conclusioni.

1. La *spending review* in Italia

Il principio della revisione della spesa entra nel linguaggio politico recente con il Documento di programmazione economico-finanziaria (Dpef) per il 2007-2011, nel giugno del 2006. Non a caso.

I macroaggregati di finanza pubblica a partire dal 1992 evidenziano alcuni elementi significativi. A partire dalla «manovra Amato» del 1992 il tema del consolidamento fiscale ha caratterizzato in modo quasi costante la direzione della politica fiscale. E del resto il termine «manovra» è specifico della terminologia italiana, laddove negli altri paesi si parla della decisione annuale di ricomposizione del prelievo e della spesa necessaria per riflettere le modifiche delle priorità e delle esigenze pubbliche. Anni novanta e successivi nei quali sono stati attuati significativi processi di consolidamento: nel 1992 appunto, poi nel 1997 per l'adesione all'euro, poi ancora nel 2006, in seguito alla apertura, nei confronti dell'Italia, di una procedura di disavanzo eccessivo.

Bene, negli anni di consolidamento, in corrispondenza della discesa del disavanzo, si registra, di solito, un aumento del rapporto entrate su Pil; nel 1997 la discesa del disavanzo si appoggia alla riduzione della spesa per interessi. La riduzione della spesa primaria sul Pil si manifesta solo negli anni successivi al 1997. Quando la tensione al consolidamento si allenta, si osserva che il saldo peggiora soprattutto per l'evoluzione della spesa. Insomma, senza voler generalizzare, la dinamica della spesa primaria nel nostro paese ha mostrato una certa regolarità nella crescita.

Il mancato rispetto degli obiettivi di finanza pubblica è dipeso dal limitato controllo dell'andamento della spesa rispetto agli obiettivi¹; i tassi di crescita della spesa sono stati in media superiori a quelli del Pil².

L'esigenza di controllo della spesa diventa un *leitmotiv* delle considerazioni finali del governatore della Banca d'Italia (BdI), analogamente alla posizione assunta nelle analisi degli organismi internazionali. Le motivazioni sono le medesime: la consapevolezza del peso della componente per interessi, connessa con l'elevato debito pubblico, la necessità di rendere meno distortivo il sistema di prelievo, che a causa della forte evasione presenta un peso effettivo superiore alle aliquote legali (già molto elevate), nonché la tensione per il miglioramento della qualità dell'intervento pubblico stesso. Analisi che non si stancano di sottolineare come i consolidamenti del bilancio pubblico dal lato della spesa siano i più duraturi, come ci sia una spesa produttiva, da privilegiare per sostenere la crescita³, e come sia necessario – soprattutto in fasi di crisi economica, come quella del 2009 e del 2012 – rivedere le priorità dell'azione pubblica, spingendo ad impostare e portare avanti quei processi di revisione della spesa che hanno caratterizzato, con modalità diverse, la gran parte dei paesi occidentali.

Il Dpef per gli anni 2007-2011, presentato nel luglio del 2006,

introduce nel dibattito politico il tema della riqualificazione della spesa pubblica⁴. Nel 2005 era stata aperta dalla Unione europea (Ue) una procedura di disavanzo eccessivo nei confronti dell'Italia, che imponeva una correzione per ritornare al di sotto della soglia del 3%. Il 2006 era stato il primo esercizio di correzione dei conti, nonostante fosse anno elettorale. Il Dpef per il 2007 si inserisce pienamente nel difficile percorso di risanamento legato al quadro dei vincoli europei e alla esigenza di chiusura della procedura di disavanzo eccessivo. Non solo, esso rappresenta anche il primo documento programmatico di una nuova maggioranza di governo. Il documento vuole pertanto trasmettere un metodo di consolidamento basato su una chiave di lettura diversa, meno emergenziale e sull'idea di qualità ed efficienza dell'intervento pubblico.

Il programma di *spending review* viene avviato in via sperimentale dalla legge finanziaria per il 2007⁵, muovendosi all'interno di un più ampio processo di riforma della struttura del bilancio dello Stato, articolato per missioni e programmi, avviato nei primi mesi del 2007. Il programma prevedeva che al ministro dell'Economia e delle finanze fosse affidato il compito di promuovere – avvalendosi della Commissione tecnica per la finanza pubblica, all'uopo istituita – un riesame sistematico dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali, volto a individuare le criticità, le opzioni di riallocazione delle risorse e le possibili strategie di miglioramento dei risultati ottenibili con le risorse stanziati sul piano della qualità e dell'economicità dell'azione amministrativa. Emergono già le due direttrici: efficienza dei processi e riallocazione dei programmi.

La sperimentazione inizia nell'aprile 2007, con l'individuazione di cinque ministeri da sottoporre ad un processo di revisione della spesa (Giustizia, Interno, Istruzione, Infrastrutture e Trasporti), che rappresentavano insieme circa il 30% del totale della spesa corrente dello Stato (al netto degli oneri per interessi e di altre partite finanziarie) e poco più di un quarto della spesa in conto capitale. L'iniziativa riceve il plauso della Bdi. Nel maggio del 2007: «Esistono margini di risparmio in tutte le grandi voci del bilancio pubblico; il progetto di revisione dei programmi di spesa, avviato dal Governo, muove nella giusta direzione»⁶.

L'analisi delle procedure, dell'efficienza organizzativa e dei principali programmi di spesa viene affidata a cinque gruppi di lavoro tematici, composti anche da esperti dei singoli dicasteri, coordinati dalla Commissione tecnica per la finanza pubblica, con il supporto della Ragioneria generale dello Stato. Dopo un anno di attività le analisi effettuate dalla Commissione producono risultati inseriti in alcuni rapporti quali il Libro verde sulla spesa pubblica⁷

e il Rapporto intermedio sulla revisione della spesa⁸. Tra i risultati si rileva la possibilità di esportare i sistemi di revisione della spesa tra i vari ministeri prendendo in considerazione quelli che hanno prodotto buoni risultati. La Commissione tecnica per la finanza pubblica, inoltre, evidenzia tre macroaree di intervento – razionalizzazione dell'organizzazione territoriale delle amministrazioni, revisione delle procedure amministrative e organizzazione del personale – e si sofferma anche sulla revisione della politica dei trasferimenti dal centro in periferia e ad altri soggetti. Il programma di *spending review* viene reso permanente con la legge finanziaria per il 2008⁹, che la definisce strumento di programmazione delle finanze pubbliche volto a fornire una metodologia per migliorare sia il processo di decisione delle priorità e di allocazione delle risorse, sia la performance delle amministrazioni pubbliche in termini di qualità ed efficienza dei servizi offerti.

Il lavoro analitico svolto non riesce ancora a trovare uno sbocco diretto negli interventi di correzione proposti. Nelle considerazioni del governatore della BdI: «Ogni azione di contenimento della spesa pubblica presenta difficoltà politiche e tecniche; si scontra con prassi consolidate e interessi specifici. L'esperienza recente di altri paesi, come la Germania, indica tuttavia che è possibile ottenere sostanziosi risparmi di spesa senza compromettere il conseguimento degli obiettivi fondamentali dell'azione pubblica»¹⁰.

In seguito alle nuove elezioni e al cambiamento di maggioranza, la Commissione tecnica della finanza pubblica viene soppressa e i compiti assolti vengono assegnati al ministero dell'Economia e delle finanze e precisamente alla Ragioneria generale dello Stato e al Servizio studi dipartimentale. L'attività connessa con la revisione della spesa viene di fatto a coincidere con una mera dimensione di analisi, proseguendo con la divulgazione di documenti sulla composizione del bilancio e sull'impatto delle manovre adottate, nonché sulle funzionalità di alcune procedure di spesa, portando alla stesura di un nuovo Rapporto¹¹.

Nel quadro normativo interviene ancora la nuova legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196/2009, come modificata dalla legge n. 39/2001). In base all'art. 39 sono costituiti i nuclei di analisi e valutazione della spesa nell'ambito dei quali si sviluppa la collaborazione tra il ministero dell'Economia e delle finanze e le singole amministrazioni centrali dello Stato. I nuclei hanno l'obiettivo di individuare e quantificare i principali fattori che ostacolano l'allocazione ottimale e l'utilizzo efficiente delle risorse¹². La stessa legge stabilisce principi e criteri direttivi che dovrebbero essere l'ossatura delle procedure di *spending review*, ma che ripetono in

modo formalistico l'esigenza di incardinare nelle amministrazioni strumenti di controllo e monitoraggio ai fini della realizzazione periodica di un programma di analisi e valutazione della spesa.

Ma mentre la legge di contabilità si sofferma sulle procedure amministrative ritenute in grado di diffondere pratiche di revisione della spesa a livello di singola amministrazione, le manovre correttive attuate nel 2009 e 2010 non sembrano recepire gli spunti sottostanti alla *spending review*, proponendo riduzioni lineari. La pressione della Banca centrale europea (Bce) e degli organismi internazionali è continua, perché la non sostenibilità di procedure di consolidamento lineari diventa sempre più evidente «[...] le regole di bilancio non bastano a garantire l'uso efficiente delle risorse. Occorrono informazioni chiare e confrontabili sulla qualità dei servizi erogati dai diversi enti, che consentano alle singole amministrazioni di individuare i punti di debolezza del proprio sistema, [...]. Costi e risultati variano ampiamente tra enti che prestano gli stessi servizi; indicano cospicui margini di miglioramento»¹³. «Per ridurre la spesa in modo permanente e credibile non è consigliabile procedere a tagli uniformi in tutte le voci: essi impedirebbero di allocare le risorse dove sono più necessarie; sarebbero difficilmente sostenibili nel medio periodo; penalizzerebbero le amministrazioni più virtuose»¹⁴.

L'indirizzo politico non sembra, però, riflettere le pressioni che vengono dalle più autorevoli istituzioni; il tema rientra timidamente nell'agenda politica solo nel marzo 2011, quando l'allora ministro dell'Economia Giulio Tremonti preannuncia la costituzione presso il ministero di quattro gruppi di lavoro, di cui uno sulla revisione della spesa coordinato da Piero Giarda.

Le vicende turbolente dell'estate 2011, forniscono un nuovo impulso al dibattito politico sul tema, con un nuovo intervento legislativo sulla materia (decreto legge n. 138/2011) che mira a definire un'agenda più puntuale per l'avvio delle azioni concrete di revisione della spesa. In particolare l'art. 1, richiamando l'obiettivo di razionalizzazione della spesa e il superamento del criterio della spesa storica, stabilisce che il ministro dell'Economia e delle finanze, d'intesa con i ministri interessati, presenti entro il 30 novembre 2011 un programma di riorganizzazione della spesa pubblica prevedendo alcune linee guida¹⁵. Il medesimo articolo al comma 4 impegna il ministero dell'Economia e delle finanze ad adottare un ciclo di *spending review* per l'anno 2012.

Il successivo governo Monti, sostenuto da un'ampia maggioranza parlamentare, riprende e rilancia il tema a metà del 2012. Per il coordinamento generale delle attività di revisione della spesa, nel

maggio 2012, viene costituito un apposito comitato interministeriale (decreto legge n. 52/2012)¹⁶. Il ministro delegato alla *spending review* è sin dall'inizio Giarda, delegato anche alla verifica dell'attuazione del programma di governo e al coordinamento della attività di analisi e studio per il riordino della spesa pubblica.

Per assicurare rapida esecuzione al programma di revisione della spesa, lo stesso decreto legge n. 52/2012 individua la funzione di commissario straordinario per la Razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi, con il compito di definire il livello di spesa per voci di costo. L'incarico viene affidato ad Enrico Bondi. In parallelo vengono conferiti specifici incarichi a Giuliano Amato (revisione del finanziamento dei partiti politici) e Francesco Giavazzi (razionalizzazione dei contributi pubblici alle imprese).

Tra i compiti del commissario rientra il coordinamento dell'attività di approvvigionamento di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni, incluse tutte le amministrazioni, autorità, anche indipendenti, organi, uffici, agenzie o soggetti pubblici, gli enti locali e le regioni, nonché assicurare una riduzione della spesa per acquisti di beni e servizi, per voci di costo, delle amministrazioni pubbliche. Il commissario può segnalare al Consiglio dei ministri (Cdm) le norme di legge o regolamento che determinano spese o voci di costo e che possono essere razionalizzate. Può inoltre proporre al Cdm la sospensione o la revoca di singole procedure relative all'acquisto di beni e servizi e l'introduzione di nuovi obblighi informativi a carico delle pubbliche amministrazioni.

L'attività di questi organismi e il loro coordinamento con le azioni di governo si sono concretizzate in una serie di provvedimenti, in particolare il decreto legge n. 95/2012 e la legge n. 228/2012 (legge di stabilità per il 2013). La panoramica degli ultimi anni riflette un percorso ricco di parole, ma più incerto nei risultati. La revisione della spesa viene molto citata nei documenti programmatici, ispira numerosi strumenti legislativi primari, dà luogo ad una messe di decreti di attuazione. L'incardinamento degli strumenti per la revisione della spesa nell'attività delle amministrazioni, nonostante gli interventi adottati nel 2012, rimane il punto più debole dell'intera materia. Complice sembrerebbe essere un approccio formalistico basato sulla norma giuridica: l'effettiva gestione della spesa, nella sua dimensione di efficienza operativa e idoneità allocativa, rimane su un percorso separato, non dialogante, rispetto alle complesse architetture procedurali messe in campo per l'obiettivo finale di razionalizzazione e controllo della spesa.

2. La *spending review* come ricerca dell'efficienza

Una delle direttrici, forse la principale, del dibattito politico e tecnico italiano ha orientato le procedure della *spending review* a un obiettivo di ricerca dell'efficienza, identificato con l'eliminazione degli sprechi che si ritiene caratterizzino l'organizzazione produttiva della pubblica amministrazione. Significativo appare in questo senso, come indice di una diffusa percezione della questione, l'esito della consultazione pubblica avviata dal governo contestualmente alla nomina del commissario straordinario per la Razionalizzazione dell'acquisto di beni e servizi. A tale iniziativa, nell'arco di circa un mese (maggio 2012) hanno partecipato più di 130.000 cittadini e associazioni, che hanno scritto al governo segnalando inefficienze e sprechi e proponendo soluzioni per razionalizzare la spesa pubblica.

Tale orientamento, sintetizzato nello stesso titolo del decreto legge n. 95/2012 (Riduzione della spesa a servizi invariati), sembrerebbe indicare una volontà di agire sulla riorganizzazione della struttura produttiva della pubblica amministrazione, sia a livello centrale sia locale, andando a rimuovere quelle situazioni di inefficiente utilizzo delle risorse che si traducono in eccessi di spesa a cui non corrisponde un valore misurabile per il cittadino. Il che sembrerebbe presupporre analisi a livello anche microeconomico sulle modalità di produzione dei beni e servizi pubblici, che si calino nella valutazione concreta della combinazione dei fattori produttivi, sulle modalità tecnologiche utilizzate, in altri termini sulla tipica massimizzazione della funzione di produzione sottostante i vari ambiti della pubblica amministrazione. Procedure accompagnate da approfondimenti sulle condizioni di acquisto dei fattori produttivi, per evidenziare condizioni di approvvigionamento «ineffettive» o ingiustificatamente differenziate tra le diverse strutture produttive.

Più in generale, ciò ha dato luogo all'attivazione, benché in forma embrionale, di tipici strumenti di analisi microeconomica di settore, come il *benchmarking* o la costruzione di frontiere dell'efficienza, utilizzati normalmente per individuare criteri di utilizzazione ottimale delle risorse disponibili. Tali strumenti dovevano acquisire poi un rilievo macroeconomico ai fini delle scelte di finanza pubblica che il governo era chiamato a operare per assicurare il rispetto del vincolo di bilancio. Si tratta di procedure che, nella loro impostazione teorica, si costruiscono con una dinamica dal basso verso l'alto, sulla base di capacità analitiche di settore, di disponibilità di dati articolati, affidabili e significativi, esercitandosi in un ambito di discrezionalità organizzativa amministrativa e valo-

rizzando i potenziali benefici delle innovazioni tecnologiche nella composizione dei fattori produttivi.

L'applicazione dei citati strumenti nella realtà delle pubbliche amministrazioni in Italia si è scontrata però con una situazione di fatto ostile, dove dominanza del formalismo giuridico-contabile e incompleta responsabilizzazione in termini finanziari dei centri incaricati della spesa producono un groviglio difficile da sciogliere. Risulta evidente la sussistenza di numerosi vincoli e rigidità nell'organizzazione dei fattori produttivi che impediscono il conseguimento di traguardi di efficienza o addirittura il rispetto del vincolo finanziario. Alcuni di questi fattori sono da ricondurre alle caratteristiche della normativa, che scendendo a un livello minuto di dettaglio, erode le capacità manageriali del dirigente responsabile della spesa. In questo senso occorre constatare che le successive ondate di riforma della dirigenza pubblica non sono riuscite a orientare nel senso desiderato l'operato delle strutture amministrative. Alla privatizzazione degli incarichi dirigenziali ha raramente corrisposto una ampia e completa assunzione di responsabilità del manager pubblico, offuscata dai limiti imposti da normative rigide che permeano ogni aspetto dell'azione amministrativa, minando l'idea stessa di operare nell'ambito della pubblica amministrazione con vere e proprie ristrutturazioni aziendali, che implicano obiettivi e strumenti ben precisi.

Tale situazione evidenzia un problema culturale più ampio che investe la pubblica amministrazione a partire dalle strutture di vertice ministeriali fino alla singola unità produttiva, sintetizzabile nella mancata «interiorizzazione» del valore della disciplina fiscale anche a livello microeconomico, all'interno del quale realizzare gli interessi e i valori alla cui promozione sono destinati i programmi di spesa. È questa forse una delle più gravi criticità che ha minato il controllo della spesa pubblica, reso inefficace dall'assenza di una corretta dialettica anche istituzionale tra gli organi preposti ai diversi comparti di spesa e quelli responsabili della tutela degli equilibri macroeconomici e finanziari complessivi. Ciò sia a livello politico che tecnico: ministeri di spesa da un lato, ministero dell'Economia dall'altro; commissioni parlamentari «di merito» *vs* Commissioni bilancio; centri di spesa *vs* organi di controllo esterno. Con il risultato che, da una parte, l'obiettivo sembra essere quello di massimizzare lo stanziamento di risorse, all'inseguimento di una domanda di servizi pubblici in continua crescita per quantità e qualità, non arginato da una corretta graduazione delle finalità dell'azione nell'ambito del vincolo finanziario; dall'altra, l'azione di contenimento non sembra costruita su strumenti coerenti in grado di essere calati nella

singola realtà produttiva, ma su strumenti che esauriscono la loro azione nell'ambito di manovre di bilancio dall'alto a cui poi non corrispondono concreti processi di revisione della spesa.

Diverse sono le evidenze del deficit di responsabilizzazione finanziaria. Una delle più rilevanti è rappresentata dal fenomeno contabile dei debiti fuori bilancio. Si tratta di spese che non trovano capienza negli ordinari stanziamenti di bilancio, ma che nonostante vengono ugualmente ordinate dagli organi responsabili della spesa. Indice secondo i ministeri responsabili di insufficiente finanziamento e quindi di insostenibilità degli stanziamenti a fronte di spese definite «incomprimibili», evidenziano in realtà un non corretto funzionamento del vincolo di bilancio. In altre parole, a fronte dei rilevanti aggiustamenti di bilancio adottati con diverse manovre negli scorsi anni, le strutture incaricate dalla spesa non hanno saputo o potuto riorganizzarsi per tener conto della riduzione degli stanziamenti loro assegnati e hanno assunto obbligazioni non coperte da provvista in bilancio. L'entità del fenomeno è impressionante: «a fine 2009 i debiti fuori bilancio accertati erano pari a circa 2,1 miliardi, e malgrado la costituzione di un apposito fondo di reintegro per coprirli, a fine 2010 se ne contavano altri 1,5 miliardi e a fine 2011 una quantità aggiuntiva pari a circa 1 miliardo». Ma soprattutto «circa il 90 per cento del debito accertato del 2011 grava sugli stessi capitoli e piani gestionali su cui già erano state rilevate fatture e contratti non evasi nel 2010»¹⁷.

Si tratta di dati che suscitano riflessioni impellenti, proprio nell'ottica della *spending review*. Quali gli strumenti utili a riportare sotto controllo le dinamiche segnalate? Un esempio può essere indicativo: tra i settori costantemente interessati da questo fenomeno vi è quello delle cosiddette spese di giustizia, ovvero le spese ordinate dai magistrati nell'ambito dei procedimenti giudiziari (es. intercettazioni telefoniche e ambientali, accertamenti tecnici, e così via). Spese sulle quali il competente ministero della Giustizia ha, giustamente, un controllo labile e indiretto, in base al principio costituzionale di tutela dell'autonomia della funzione giudicante. Si tratta quindi di sviluppare un nuovo modello di responsabilizzazione finanziaria che riconduca anche questo settore di spesa (con le dovute cautele di rispetto della Costituzione) a un principio di vincolo di bilancio (che trova anch'esso tutela costituzionale, nell'art. 81). Ma alle forse necessarie modifiche normative (es. riconducendo la responsabilità finanziaria complessiva al Consiglio superiore della magistratura, Csm, organo di auto-governo dei giudici) è necessario comunque e soprattutto affiancare interventi di altra natura, inserendo con appropriati meccanismi dosi aggiuntive di responsabili-

tà del dirigente preposto alla spesa (in questo caso il magistrato). Problematiche di efficienza dell'amministrazione della giustizia affrontate, ma non in modo risolutivo, dalle azioni di riorganizzazione delle circoscrizioni giudiziarie (riduzione del numero dei tribunali).

Nei settori in cui si manifesta ricorrentemente il fenomeno dei debiti fuori bilancio, ma in generale in tutti i settori di spesa, deve essere attuato un modello di responsabilizzazione manageriale in base al quale, a fronte dello scostamento dalle previsioni di spesa o dagli stanziamenti iscritti in bilancio, scatti un meccanismo correttivo, endogeno e incardinato nella responsabilità dirigenziale, di riorganizzazione del modello produttivo. Se questo non è fattibile deve emergere la richiesta di iniettare più risorse con una decisione di spesa aggiuntiva, che essendo soggetta a un obbligo di copertura richiederà una nuova scelta allocativa. Il cambiamento di mentalità presuppone l'esistenza e l'utilizzo di registrazioni dettagliate che segnalino se l'assunzione di obblighi al di là dello stanziamento abbia interessato uno stesso centro di responsabilità. Da queste procedure deve derivare una sorta di «memoria storica» nella costruzione del bilancio, per definire il corretto livello di finanziamento dei singoli programmi di spesa, beninteso nel rispetto del vincolo aggregato di bilancio.

Tali considerazioni conducono ad ulteriori riflessioni sui sistemi contabili più appropriati per favorire questo percorso culturale. Occorre chiedersi, infatti, se rispetto a queste esigenze, il formato dei dati contabili oggetto di analisi sia adeguato o meno a fornire le informazioni necessarie. Nella pubblica amministrazione italiana, come nei principali Paesi Ocse, coesistono una contabilità finanziaria (che misura gli esborsi monetari sostenuti) e una contabilità economica (che rileva il valore delle risorse umane e strumentali utilizzate, cioè i costi indipendentemente dal momento in cui vengono pagati).

Nelle analisi effettuate dal commissario straordinario per la Razionalizzazione dell'acquisto di beni e servizi sono stati esaminati per esempio i consumi intermedi dei ministeri, basandosi sui dati del budget economico dello Stato, costruito sulla base della contabilità economica analitica per centri di costo. Strumento formidabile di rilevazione dei costi sostenuti dalle amministrazioni, fondamentale per analizzare la spesa per acquisto di beni e servizi in quanto finalizzato a misurare il consumo di risorse da parte di un singolo centro di costo, che permetterebbe inoltre un'analisi di *benchmark* interno, essendo annodato alla struttura per centri di responsabilità. Nell'analisi sono emersi tuttavia rilevanti problemi di raccordo con la contabilità finanziaria e di qualità dei dati im-

messi dalle amministrazioni, che hanno evidenziato come l'esistenza di una data struttura contabile non garantisce automaticamente il risultato della leggibilità dei dati e rischia di tradursi in un semplice esercizio burocratico, peraltro oneroso per gli uffici. Vi è necessità quindi di un forte investimento in trasparenza per rendere queste informazioni pienamente fruibili¹⁸.

Vi sono peraltro altri strumenti di monitoraggio da mettere in campo e valorizzare per queste analisi: in particolare il Siope, Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici, la cui implementazione, a dieci anni dall'avvio, non è ancora ultimata (e ciò dà una misura delle difficoltà che si incontrano nella ricerca della trasparenza dell'informazione in materia di finanza pubblica). Per le pubbliche amministrazioni diverse dalle amministrazioni centrali questo database risulta prezioso, anche tenuto conto della difformità degli schemi di bilancio delle diverse amministrazioni e quindi della difficile comparabilità dei dati, anche ai fini di un'analisi di *benchmark*.

Le analisi effettuate dal commissario straordinario per la Razionalizzazione dell'acquisto di beni e servizi relativamente ai consumi intermedi degli enti territoriali (regioni, province, comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti), delle università e degli enti di ricerca hanno fatto riferimento proprio alle rilevazioni Siope. Anche in questo caso sono emersi problemi di qualità dei dati immessi dalle amministrazioni. Sono state riscontrate, per esempio imputazioni erronee, ovvero temporaneamente non identificabili (in quanto non ancora imputate alla corretta voce di spesa, le cosiddette carte contabili) o la tendenza a imputare un grosso volume di spesa a voci residuali, in mancanza di un piano dei conti ben definito. Problemi oggettivi sono connessi poi alla natura stessa della rilevazione, che riguarda per definizione il momento del pagamento e che non è in grado di distinguere la gestione di competenza a cui la singola transazione si riferisce. È emersa quindi anche per il Siope la necessità di un forte investimento in qualità, affidabilità e trasparenza dei dati, per rendere queste informazioni pienamente fruibili nelle analisi della *spending review*.

3. La *spending review* come modifica delle priorità pubbliche

Un secondo significato del termine *spending review* riguarda la rivisitazione delle priorità pubbliche efficaci, cioè il riesame dell'elenco dei programmi di spesa, nell'ambito di un vincolo di bilan-

cio dato e alla luce di una determinata graduazione degli obiettivi dell'azione pubblica, per liberare risorse da destinare a finalità più alte nella scala delle priorità. Le motivazioni per compiere questo riesame sono molteplici. Le finalità redistributive e il peso da assegnare ai diversi beni pubblici possono cambiare nel tempo in ragione della evoluzione socio-demografica ed economica del paese (si pensi, ad esempio, alla formazione per il reinserimento di lavoratori in caso di riorganizzazioni industriali o alle prestazioni sanitarie in relazione all'invecchiamento della popolazione). Infine, forse il principale fattore nell'esperienza recente, la revisione delle priorità dell'azione pubblica è il riflesso di un nuovo, spesso più stringente vincolo europeo al bilancio.

In ogni caso si tratta di un intervento di natura prettamente politica di modifica nell'allocazione delle risorse, il quale richiede una riflessione sulle finalità dell'intervento pubblico e non è necessariamente legato all'individuazione di una inefficienza organizzativa.

Spesso però la valutazione della finalità delle risorse impiegate – cioè se l'allocazione delle risorse corrisponde alle priorità politiche della maggioranza di governo – non dice nulla sull'efficacia del loro impiego, cioè sulla capacità di realizzare gli obiettivi desiderati.

Intervenire con un processo di *spending review* in questo ambito presuppone una definizione molto nitida delle priorità dell'azione pubblica, nonché la capacità di valutare come le politiche pubbliche realizzino gli obiettivi desiderati. L'uscita di un intervento dal novero di quelli finanziati può derivare sia dalla valutazione che l'obiettivo di quella politica è relativamente meno importante, sia dal fatto che le politiche esistenti non consentono di raggiungere l'obiettivo (per esempio, quando le risorse impiegate non sono sufficienti a ottenere i risultati desiderati, che richiederebbero un investimento molto maggiore. La revisione delle risorse necessarie a realizzare un obiettivo può far spostare la politica stessa lungo la gerarchia delle priorità. Tale azione richiede altresì una condizione: aver preventivamente valutato l'efficienza nell'uso degli input, ossia l'impossibilità di ottenere lo stesso tipo di tutela a un costo minore.

La descrizione precedente rende evidente quali sono gli strumenti necessari per procedere a un percorso di revisione della spesa di tal genere. Il primo consiste nella configurazione della procedura decisionale sulle politiche in termini *top-down*. Se si deve confrontare l'utilità di due politiche, queste devono essere omogenee. Non sarebbe giusto confrontare una politica sociale per la lotta contro la ludopatia con una politica per la tutela del suolo. La scelta allocativa generale dovrebbe avvenire preliminarmente sulla base di valutazioni aggregate di settore: salute, difesa del suolo, sicurezza

interna, e così via. Solo successivamente la valutazione della singola politica può inserirsi nel confronto con altri programmi analoghi. Un certo percorso di adattamento iterativo è spesso necessario, mediante il ritorno di verifica *bottom-up* di ciò che è realizzabile in ciascun settore con il volume di risorse preventivamente determinato con la procedura *top-down*.

Lo stesso principio di copertura finanziaria dell'art. 81 della Costituzione è estremamente nitido e finalizzato alla richiesta di evidente trasparenza nella scelta allocativa, nel momento stesso della deliberazione. Se si vuole aumentare una spesa o ridurre una entrata, occorre decidere (contestualmente) quale altra spesa viene ridotta o maggiore entrata viene prelevata. Nitidezza di finalità che è stata travolta, nell'esperienza applicativa, da un pletorico sistema di regole contabili che spesso invoca inutili equilibri formalistici.

La problematicità nell'identificare il reale senso allocativo della decisione di finanza pubblica in Italia è evidente anche dalla difficoltà di avere informazioni confrontabili sul bilancio pubblico. I ripetuti cambiamenti di struttura del bilancio dello Stato non consentono di svolgere analisi consolidate nel tempo. La disponibilità dei numeri di contabilità nazionale consente l'analisi dell'evoluzione dei flussi finanziari anche a livello di sottosettore, riflettendo in tal modo le scelte di trasferimento di funzioni compiute. Ma l'analisi del bilancio dello Stato è più complessa; la mancanza di raccordi stabili tra contabilità pubblica e contabilità nazionale non agevola la lettura delle rilevazioni disponibili, si accompagna ad un uso quasi ossessivo della classificazione economica (cruciale per la costruzione dei conti di contabilità nazionale), ma fa perdere di vista la classificazione funzionale, unica significativa ai fini della analisi della struttura allocativa e riflesso delle priorità dell'azione pubblica. Basti pensare agli accesi dibattiti politici sulla possibilità di utilizzare per finalità diverse le risorse destinate ai trasferimenti alle imprese, quando in tale categoria economica sono compresi i contratti di servizio di ferrovie e trasporto pubblico locale, nonché i finanziamenti alle scuole private (finalità ben lontane, nell'immaginario collettivo, dall'incentivo ad un settore industriale).

Appare poi cruciale, in tale ambito, la disponibilità di strumenti di valutazione delle politiche pubbliche. Gli incentivi alla innovazione (o alle energie rinnovabili) sono efficaci ai fini dello sviluppo di un sistema industriale competitivo? La riforma dei meccanismi di entrata o di uscita del mercato del lavoro induce un aumento dell'occupazione dei giovani (o delle donne)? Di valutazione delle politiche pubbliche si parla spesso in Italia e anche su questo abbiamo iniziato una interessante stratificazione ordinamentale. Però

si tratta di strumenti che, in Italia, sono molto acerbi e poco strutturati¹⁹. Soprattutto richiederebbero un diverso, più lento, processo di disegno delle politiche. Nella nostra legislazione si intravede un leggero cambiamento, poiché alcuni importanti provvedimenti adottati nel corso del 2012 hanno previsto procedure di monitoraggio definite nelle disposizioni per verificarne l'efficacia (riforma del mercato del lavoro e incentivi per le *start up* innovative). Ma anomalo, ancora una volta, è che si debba ripetere per ogni disposizione legislativa la definizione di una procedura che dovrebbe essere incardinata nell'attività amministrativa e di rilevazione dei dati.

Il cambiamento profondo richiesto per una reale revisione della spesa comprende l'innesto di conoscenze nella deliberazione, di procedure di analisi quantitativa nella valutazione delle politiche stesse; a tal fine esso comporta l'esigenza di riconsiderare le caratteristiche del sistema di produzione legislativa, frammentato e torrenziale. La condizione per cogliere i risultati di un processo con tali caratteristiche passa per un cambiamento nel modo di produrre la legislazione, che dovrebbe assumere una connotazione più organica e di sistema, caratterizzata da una stabilità di quadro giuridico e da un'analisi dei costi e benefici attesi (analisi di impatto della regolazione). Già Luigi Einaudi sottolineava tale aspetto: «Le leggi frettolose partoriscono nuove leggi intese a emendare, a perfezionare; ma le nuove, essendo dettate dall'urgenza di rimediare a difetti propri di quelle male studiate, sono inapplicabili, se non a scopo di sotterfugi, e fa d'uopo perfezionarle ancora, sicché ben presto il tutto diventa un groviglio inestricabile da cui nessuno cava più i piedi»²⁰.

4. Dall'analisi di efficienza operativa a livello micro alla disciplina fiscale a livello aggregato

Le procedure di revisione della spesa – sia quelle sviluppate e implementate a livello microeconomico e orientate alla ricerca dell'efficienza, sia quelle dirette a una allocazione delle risorse che rifletta in modo migliore le priorità politiche – generalmente comportano la riduzione di autorizzazioni di spesa, concorrendo, su un piano aggregato, al rispetto dei vincoli di bilancio a cui è sottoposto l'intervento pubblico. La debolezza del modello sperimentato in Italia risiede nel mancato dialogo tra questi due elementi: programmazione finanziaria (che chiede alla singola organizzazione produttiva, tramite la riduzione degli stanziamenti di bilancio, soluzioni più efficienti) e capacità adattiva delle amministrazioni di

spesa al vincolo di bilancio. Perché le procedure di *spending review* risultino efficaci, alla forzatura dall'alto verso il basso dei tagli di spesa dovrebbe affiancarsi il sentiero inverso, dal basso verso l'alto, raccordando efficienza operativa da conseguire a livello microeconomico e tutela della disciplina fiscale a livello aggregato.

Per ottenere tale risultato non bisogna trascurare gli aspetti tecnici dello strumentario in grado di assicurare un simile raccordo. Il framework di bilancio deve essere quindi rimodellato per tenere conto di questa esigenza, individuando apposite metodologie di analisi e di correzione. Diventa cruciale, in primo luogo il tema della disponibilità di dati di finanza pubblica affidabili su cui costruire le politiche di bilancio. Il raccordo e una puntuale riconciliazione tra i dati di contabilità nazionale e quelli di bilancio a livello di ciascun ente (Stato, autonomie territoriali, enti pubblici non territoriali) rappresenta lo snodo tecnico per rendere possibile il monitoraggio dell'attuazione concreta della politica di bilancio a partire dalle singole unità produttive e la verifica del raggiungimento dei target di finanza pubblica.

Esigenza tanto più pressante alla luce della nuova architettura di bilancio messa a punto dall'Ue: a partire dal maggio del 2010, con l'emergere della crisi dei debiti sovrani, fino a oggi, con l'entrata in vigore del *Fiscal Compact*, l'evoluzione che ha caratterizzato le istituzioni europee evidenzia regole più cogenti per la politica di bilancio dei singoli Stati membri, caratterizzate da una notevole complessità e da nuovi obblighi di monitoraggio. Nuovi vincoli e nuove tensioni sui mercati finanziari che rinnovano le vecchie sfide per il paese. Non a caso ciò ha portato nello stesso anno a una modifica della Costituzione italiana, in base alla quale non è più consentito che lo Stato e le amministrazioni territoriali ricorrono all'indebitamento, se non nel quadro stringente stabilito dalla normativa europea. Inoltre l'accento è spostato dalle regole *ex ante* alla verifica *ex post* del raggiungimento degli obiettivi di bilancio delle pubbliche amministrazioni, ivi compreso un apposito apparato sanzionatorio. Innovazioni che hanno comportato adeguamenti normativi, che richiederanno ulteriori adattamenti e soprattutto indurranno cambiamenti significativi negli schemi di decisione finanziaria pubblica e di esecuzione da parte dei centri di spesa²¹. È l'attuale stato di cose a richiedere un forte cambiamento per raccogliere la sfida del nuovo framework europeo. Fenomeni come i debiti fuori bilancio o i ritardi di pagamento delle amministrazioni pubbliche sono l'indicatore di comportamenti non coerenti con l'impianto delle nuove regole e dell'interruzione della catena che lega programmazione finanziaria, che definisce i vincoli aggregati,

e gestione corrente del singolo centro di spesa. Il sistema pubblico, nel nuovo quadro di regole europee, non può più permettersi di generare debito, anche occultamente, per l'incapacità di sottoporre a un vincolo finanziario meccanismi di spesa fuori controllo.

Strumenti tecnici e analisi, che pure rappresentano uno snodo fondamentale, non sono sufficienti. Già adesso vengono prodotte interessanti e accurate analisi di dettaglio su alcuni comparti di spesa²². Ma di fronte a questi approfondimenti nasce un interrogativo: perché analisi così raffinate stentano a consolidarsi in un circuito istituzionale virtuoso, che – a partire dal basso – identifichi aree di recupero di efficienza su cui costruire i risparmi di spesa necessari per centrare i target di finanza pubblica? Anche il disegno di architetture normative di riferimento non garantisce la percorribilità di sentieri di riorganizzazione: a fronte di una legislazione anche di dettaglio relativa alla dismissione degli immobili pubblici in connessione con la valorizzazione degli spazi disponibili, un comma della legge di stabilità per il 2013 prevede che il ministero dell'Istruzione dismetta l'immobile di viale Kennedy in Roma. C'è bisogno di scrivere un comma *ad hoc* per fare una operazione gestionale tipica di una *spending review*? La risposta non può essere che l'ammissione di una certa dose di impotenza nel realizzare in via amministrativa gli obiettivi di razionalizzazione.

5. Conclusioni

L'analisi svolta nei paragrafi precedenti testimonia i molti sforzi fatti nel 2012, ma soprattutto quanto la strada da percorrere per dare concretezza alle procedure di revisione della spesa e ai risultati attesi sia ancora lunga. I punti più dolenti sono una capacità tutta italiana di smarrirsi in complessità procedurali e architetture altisonanti quanto farraginose, che non reggono alla prova della gestione. A questo si somma una cultura amministrativa deresponsabilizzata rispetto al vincolo di bilancio che quindi poco comprende la logica sottostante alla ricerca dell'efficienza, ossia, in termini economici, alla massimizzazione di una funzione di produzione sotto vincolo.

Occorre quindi partire dalla effettiva responsabilizzazione finanziaria delle singole amministrazioni di spesa, in modo da attuare quello che finora è stato solo uno slogan: «Ogni ministro sia il proprio ministro delle finanze» e far sì che l'organizzazione produttiva pubblica sia davvero condizionata dal vincolo di bilancio. Il circuito deve però funzionare anche nel senso inverso, dall'alto verso il basso, con la capacità, in fase di programmazione econo-

mica e di bilancio, di individuare le priorità dell'azione pubblica e determinare scelte allocative che risultino effettivamente coerenti con il vincolo di bilancio. A questo scopo esse dovranno poggiare, a livello microeconomico, sulla capacità manageriale di adattamento e aggiustamento verso il traguardo delle frontiere dell'efficienza.

In mancanza di tali passi, finisce per mancare il collegamento tra i tagli di spesa decisi *top-down* e le effettive riorganizzazioni aziendali che ne dovrebbero conseguire. I tagli, comunque necessari per attuare quel consolidamento dal lato della spesa auspicato da più parti, finiscono con il sembrare «lineari» anche quando non lo sono. L'argomento riconduce a un dilemma: il taglio degli stanziamenti deve precedere o seguire le azioni di riorganizzazione che rendono sostenibili quei tagli? E ancora, le azioni di riorganizzazione devono essere affidate alla normativa primaria, secondaria o rientrare nell'ambito della discrezionalità amministrativa associata alla responsabilità dirigenziale? Per la risposta rimane cruciale il rapporto tra legislazione primaria – che condiziona comunque l'agire pubblico, ma troppo spesso assume in Italia la connotazione di complesse impalcature giuridico-formali – e responsabilità dirigenziale nella gestione amministrativa. Se poi la risposta a tale dilemma non tiene conto dell'insieme delle problematiche illustrate, le procedure di revisione della spesa rischiano di rimanere puramente cartacee, lasciando l'operatore pubblico in una situazione di incertezza sull'appropriatezza dei livelli di finanziamento necessari, con centri di spesa che stentano a svolgere correttamente le proprie funzioni e altri che navigano nello spreco.

Note

¹ F. Balassone, D. Franco e S. Zotteri, *Achilles catches up with the tortoise: An expenditure rule to bridge the gap between fiscal outturn and targets*, in Banca d'Italia (a cura di), *Rules and Institutions for Sound Fiscal Policy after the Crisis*, Roma, 2011, pp. 513-526.

² D. Franco, *Fiscal Policy in Difficult Times: The Way Forward*, paper presentato al seminario *The European Economic and Financial Crisis and the Role of Parliament*, Roma, 2012.

³ Per una panoramica della letteratura si veda: European Commission, *The Quality of Public Expenditures in the EU*, Occasional Papers, Brussels, 2012.

⁴ «Se pure non fosse costretta a ridurre il deficit e ad alleggerire il peso del debito, l'Italia dovrebbe comunque porre mano a una riqualificazione della spesa pubblica per poter destinare più risorse a nuove infrastrutture, ricerca, politiche di solidarietà sociale, valorizzare la cultura». Lettera di accompagnamento del ministro dell'Economia Tommaso Padoa-Schioppa al Dpef 2007-2011, 7 luglio 2006.

⁵ Legge n. 296/2006, art. 1, comma 480.

⁶ Banca d'Italia, *Considerazioni finali. Assemblea ordinaria dei partecipanti anno 2006*, Roma, 2007, p. 14.

⁷ Ministero dell'Economia e delle finanze, *Libro verde sulla spesa pubblica*, Doc. 2007/6, Roma, 2007.

⁸ Ministero dell'Economia e delle finanze, *Rapporto intermedio sulla revisione della spesa*, Doc. 2007/9, Roma, 2007.

⁹ Legge n. 244/2007, art. 3, commi 67-73.

¹⁰ M. Draghi, *Considerazioni finali all'annuale Assemblea ordinaria dei partecipanti*, Roma, 31 maggio 2008.

¹¹ Ministero dell'Economia e delle finanze, *Rapporto sulla spesa delle amministrazioni centrali dello Stato 2009*, Roma, 2009.

¹² Il decreto del ministro dell'Economia e delle finanze del 22 marzo 2010, concernente l'individuazione della composizione e la disciplina delle modalità di funzionamento dei nuclei di analisi e valutazione della spesa, stabilisce che i nuclei hanno il compito di avanzare proposte in merito alle revisioni di missioni e programmi, forniscono supporto alla definizione di proposte di rimodulazione delle risorse iscritte in bilancio e alla misurazione del livello di erogazione dei servizi pubblici e della loro quantità e qualità.

¹³ Banca d'Italia, *Considerazioni finali. Assemblea ordinaria dei partecipanti anno 2009*, Roma, 31 maggio 2010, p. 12.

¹⁴ Banca d'Italia, *Considerazioni finali. Assemblea ordinaria dei partecipanti anno 2010*, Roma, 31 maggio 2011, p. 10.

¹⁵ Per esempio veniva espressamente indicata la razionalizzazione delle strutture periferiche dell'amministrazione dello Stato, l'accorpamento degli enti di previdenza pubblica, la razionalizzazione dell'organizzazione della giustizia, e così via.

¹⁶ Il comitato è presieduto dal presidente del Consiglio e composto dal ministro delegato per il Programma di governo, dal ministro per la Pubblica amministrazione e la semplificazione, dal viceministro dell'Economia e delle finanze e dal sottosegretario di Stato alla presidenza del Consiglio dei ministri.

¹⁷ Ministero dell'Economia e delle finanze, *Rapporto sulla spesa delle amministrazioni centrali dello Stato 2012*, Roma, 2012.

¹⁸ Le perplessità a più riprese emerse rispetto all'adozione nella pubblica amministrazione di schemi di bilancio basati sulla contabilità economica meritano a questo punto un supplemento di riflessione. Spostandosi dalla prospettiva di un bilancio votato dal Parlamento, per il quale sussistono legittimi dubbi sui vantaggi della contabilità economica (soprattutto in termini di *accountability* e di nitidezza del passaggio autorizzatorio Parlamento-governo), a quella del bilancio gestionale, risulta evidente l'utilità di un corredo informativo che consenta di misurare rigorosamente l'utilizzo degli input da parte dei diversi centri di responsabilità amministrativa, per poter veicolare tale informazione nel processo di revisione della spesa.

¹⁹ A. Martini e U. Trivellato, *Sono soldi ben spesi*, Venezia, Marsilio, 2011.

²⁰ L. Einaudi, *Prediche inutili*, Torino, Einaudi, 1959, p. 12.

²¹ Come previsto dal nuovo art. 81 a fine legislatura è stata approvata la cosiddetta legge rinforzata, una sorta di super-legge di contabilità che modifica radicalmente le regole contabili vigenti.

²² Si veda, per esempio, l'analisi sulle spese dei Vigili del fuoco contenuta nel *Rapporto sulla spesa delle amministrazioni centrali dello Stato 2012* citato nella nota 17.

A. DI VIRGILIO,
C.M. RADAELLI (a cura di),
Politica in Italia.
I fatti dell'anno e le interpretazioni.
Edizione 2013

Collana

"Pubblicazioni
dell'Istituto Carlo Cattaneo"

© 2013

by Società editrice il Mulino,
Bologna

il Mulino