
Governo della spesa pubblica

31 gennaio 2019

H 17.00 – 19.30

LUISS Guido Carli

Viale Romania, 32

Aula 104

Il 31 gennaio 2019, presso la Luiss di Viale Romania, si è svolto il seminario, organizzato dall’Associazione Alumni Luiss-Sog,”, in collaborazione con la School of Government, la Rivista Italiana di Public Management (RIPM) e il Centro di ricerca “Vittorio Bachelet”, dal titolo “Governo della spesa pubblica”.

Al centro delle due sessioni, moderate dalla Prof.ssa Pintus, sono intervenute diverse personalità del mondo accademico, rappresentanti di alcune istituzioni e nella parte del Work shop alcuni dei membri dell’Alsog, i quali hanno trattato temi specifici relativi alla Spesa previdenziale, alla finanza pubblica degli enti locali e al rafforzamento della funzione allocativa del bilancio pubblico.

Ad aprire i lavori è stata la d.ssa **Grillo,** che dopo i ringraziamenti ai presenti ha introdotto il seminario, segnalando l’importante iniziativa editoriale della Rivista italiana di Public management, che propone studi per Innovare la Pubblica amministrazione attraverso il coinvolgimento tra quanti lavorano nelle Pa con un approccio multidisciplinare, per poi focalizzare l’attenzione su alcuni provvedimenti contenuti nella recente legge di bilancio.

Presenti all’evento il Direttore della Sog, **Prof. Orsina** per i saluti introduttivi che, nel delineare l’evoluzione storico/politica dei dati relativi alla spesa pubblica, sottolinea come da decenni il problema della spesa pubblica è un tema cruciale, ma che da decenni non si è riusciti a trovare una soluzione per frenare l’incremento del debito pubblico che ne deriva.

L’Avv. **Gambescia,** Amministratore Unico di Studiare Sviluppo, società del Mef che svolge attività di assistenza e supporto alle politiche pubbliche ed editore della Rivista, ha illustrato la *mission* e la genesi del progetto editoriale. La Rivista Italiana di Public Management (RIPM) si pone l’obiettivo di essere un luogo aperto di discussione ed elaborazione di idee e proposte per il rinnovamento delle Pubbliche amministrazioni e nasce dall’esigenza di superare l’approccio monoculturale e abbracciare una visione plurale e multidisciplinare nello studio delle Istituzioni pubbliche e delle proposte di riforma e rinnovamento del sistema pubblico.

La discussione è stata aperta e moderata dalla **Prof.ssa** **Pintus,** coordinatrice delComitato Tecnico-scientifico della Rivista Italiana di Public Management (RIPM), che ha illustrato la centralità e le sfide che pone il governo della spesa pubblica, anche rispetto alle esigenze di rinnovamento della pubblica amministrazione. La Prof.ssa Pintus ha sollecitato i relatori su alcuni interrogativi chiave rispetto al tema e, quindi, su come si può costruire efficacemente un sistema di revisione della spesa pubblica, quali devono essere i criteri e gli indicatori che dovrebbero guidare il processo, quali sono i meccanismi da mettere in campo per rendere efficace l’azione di revisione e monitoraggio della spesa e di valutazione nell’uso delle risorse. Inoltre, vista l’attinenza tematica, la Prof.ssa Pintus ha lanciato il Call for Papers della rivista “*Governo della spesa pubblica: modelli interpretativi e strumenti di management”*, invitando i presenti a continuare la discussione anche sulle pagine della Rivista.

Il **Cons. Deodato**, attualmente Capo di gabinetto per gli Affari Europei, ha richiamato l’attenzione sulla difficoltà di attuare politiche di spesa a legislazione vigente e di *de jure condendo* in raccordo con le stringenti regole europee, tutte orientate solo a garantire un controllo sui saldi di finanza pubblica. La rigidità delle regole sul rapporto deficit/pil e debito/pil con tutte le connesse declinazioni, la stratificazione normativa europea e nazionale sono elementi che creano un assetto normativo complesso e confuso, poco incline a favorire una politica di crescita economica.

In questo quadro, il Cons. suggerisce la necessità di intervenire su alcuni aspetti: introdurre la clausola *golden rule,* secondo la quale gli investimenti pubblici possono essere scorporati dal computo del deficit ai fini del rispetto del patto di stabilità fra gli stati membri dell'Unione europea; semplificare quel processo di *multilever governance* nato con l’intento di rafforzare una responsabilità condivisa dei diversi livelli di potere interessati, ma che di fatto blocca in fase deliberativa e gestionale i vari interventi di attuazione di politiche pubbliche; favorire una spesa pubblica puntata su misure che assicurino un moltiplicare più alto, quindi sugli investimenti e semplificare quel complesso normativo farraginoso che crea solo inefficienza burocratica e ostacolo ad ogni forma di sviluppo economico.

A seguire **il Cons. Massi** ha sottolineato che ha senso fare controlli sulla spesa solo se c’è un “governo” della spesa. La consapevolezza di un assetto istituzionale basato su uno stretto connubio tra controlli e governo emerge fin dai primi anni di vita dello Stato italiano ed è dimostrato dal fatto che è risalente al 1862 la prima legge che istituisce la Corte dei Conti. Si può anche non fare un governo della spesa ma le conseguenze negative sono inevitabili sull’economia italiana, sulla finanza pubblica e sul prezzo delle importazioni. Si può pensare al governo della spesa come ad una fase ascendente mentre ai controlli sulla spesa come ad una fase discendente. Per quanto riguarda la prima, la scelta principale è tra spesa produttiva e spesa improduttiva, tra i dannosi tagli lineari e gli efficaci tagli selettivi. Per quanto riguarda la seconda, invece, il tentativo più grande è stato quello di attuare una trasformazione per rivolgerli all’efficienza e all’efficacia della spesa, ovvero ai così detti controlli sulla gestione ex post. Questi non sono mai abbastanza a causa del fatto che la spesa italiana è troppo disarticolata e i loro esiti spesso finiscono per non avere nessun effetto sulla gestione. Si conclude, quindi, sulla necessità di dare più valore agli esiti dei controlli ex post sulla gestione da parte della Corte dei Conti nei confronti della dirigenza tecnica deputata alla gestione della spesa qualora dai controlli emergano criticità.

Il **Dott. Lo Conte,** ricorda, come fino agli anni ’60, si sia adottata una visione conservatrice della politica di bilancio, applicando il principio del pareggio tra entrate e spese, per poi introdurre dal 1961 in poi il principio del *deficit spending*, al solo fine di stimolare l’economia e la crescita.

In deroga al principio del pareggio, infatti, negli anni successivi si sono moltiplicate le leggi pluriennali di spesa e il ricorso all’indebitamento a lungo termine. In tal modo la spesa è diventata più rigida e più difficile da manovrare.

Si sono moltiplicate le leggi prive di copertura finanziaria, con un’interpretazione estensiva dall’art. 81 co. 4 (originaria formulazione), che ha portato ad un aggiramento sostanziale dei limiti posti dalla norma costituzionale. Negli ultimi anni molti cambiamenti in questo campo sono stati effettuati grazie ad una maggiore influenza della normativa europea. In particolare, con la riforma costituzionale della legge cost. 1/2012, è stato modificato l’art. 81 Cost. che al co. 3 pone limiti più stringenti per la copertura delle leggi di spesa, prevedendo anche una serie di meccanismi di controllo e monitoraggio sul livello della spesa. Molte cose sono state fatte nella direzione di delineare meccanismi di spesa migliori ma permangono alcune criticità da correggere. Nella legge 243, ad esempio, si prevede che la prima sezione del bilancio non può contenere norme localistiche o microsettoriali ma tale limite viene costantemente aggirato. Se si riuscisse ad evitare questa prassi, anche il legislatore dimostrerebbe di considerare il bilancio, in linea anche con la dottrina e la giurisprudenza costituzionale, un bene pubblico.

Nel dibattito poi il **Prof. Di Gaspare** ha espresso preoccupazione circa lo stato attuale della Finanza Pubblica facendo notare come, nonostante le molteplici iniziative normative e le tecnicalità messe in campo dal legislatore, il debito pubblico non abbia arrestato la sua crescita, che prosegue incessante. D’altra parte, il problema della crescita incontrollata della Spesa Pubblica non è cosa recente, così come non sono recenti i primi tentativi per arginarla; si pensi ai decreti Stammati degli anni ’70 che miravano a porre un freno alla crescita della spesa storica attraverso tagli di tipo lineare. Il baluardo rigoroso ed efficace, come lo definiva Einaudi, dell’art. 81 della Cost. (originaria formulazione), voluto dal Costituente, è stato travolto da un’interpretazione estensiva che, a partire dal ’66, determinando una grave rottura costituzionale, ha posto le basi per la crescita della spesa e del debito pubblico, senza che si provvedesse alle relative entrate.

Con spunti di vive riflessioni conclusive, il **Prof. La Spina** partendo dall’esempio di alcuni Paesi europei (Svezia, Irlanda, Lestonia, Portogallo, Spagna) fa notare che nonostante le regole stringenti dell’Ue ci sono Paesi virtuosi con un buon tasso di crescita. Le regole sono state sottoscritte ai tempi del Trattato di Maastricht non per essere da ostacolo ma per disciplinare l’allegria e l’indisciplina della spesa pubblica, con l’intento di spesa come governo dell’eccesso di spesa pubblica. Quello che va interiorizzata, dunque, è l’idea di una canalizzazione della spesa al servizio delle politiche pubbliche, che le orienti per capire quali temi siano indispensabili per la crescita di un paese e per la tenuta di un sistema democratico.

Il **Cons. Fiorentino** ha concluso i lavori della giornata, ponendo l’accento sulla necessità di momenti di approfondimento e dialogo, come quello odierno, tra mondi ed esperienze diverse, per generare pensiero nuovo e proposte innovative. Infatti, lo stato di crisi in cui si trova la Pubblica amministrazione oggi, che nasce da problemi risalenti e rischia di protrarsi, necessita di un impegno collettivo delle menti più brillanti del paese, al fine di immaginare proposte di rinnovamento e cambiamento radicale del sistema.

Al termine dei lavori, il Pres. **Grazioso** con la d.ssa **Munno** hanno conferito il I premio erogato dall’Alsog alla D.ssa Bruna Galante, con la consegna di una pergamena e l’attribuzione di € 400,00, e alla D.ssa Elisa Cardillo la proclamazione della pubblicazione della tesi sul n. 3/19 della Rivista Italiana di Public Management.

**Coordinamento Alsog**

1. **Canzoneri – A. Grillo – A. Lupo – E. Munno – R. Valicenti**