

La disciplina italiana para la reducción de la deuda pública a través de la así llamada «spending review»

La disciplina italiana per la riduzione del debito pubblico attraverso la c.d. «spending review»

Elisabetta Bani
Michela Passalacqua
Università di Pisa

Sumario: Parte I. 1. El crecimiento del gasto público en Italia. 2. La larga historia de los controles. 3. Continuación: desde los años noventa a la Ley Constitucional No. 1 de 2012. 4. La crisis ha incidido en los presupuestos de los Estados Miembros. 5. Incidencia de los derivados sobre el cuadro de los equilibrios de las finanzas públicas. 6. El nuevo artículo 97 de la Constitución. 7. Conclusiones. Parte II. 1. La noción de 'public spending review'. 2. Características actuales del gasto público italiano. 3. La revisión del gasto público en la legislación nacional. 3.1. Las leyes de la revisión de gastos. 3.2. Costos y necesidades estándar versus gasto histórico. 4. Hayek contra Keynes y la crisis del 'Bienestar social' público.

Resumen: El artículo se estructura en dos partes. En la primera parte (Tribunal de Cuentas: el sistema de control de el gasto publico) se analizarán los instrumentos cuyo objetivo es controlar el gasto público a través de un sistema de comprobación de la exactitud de la misma (en su mayoría *ex post*), confiada al Tribunal de Cuentas. La estructura del sistema de control contable, concebida en el

nacimiento del Estado unificado, sufrió varias modificaciones como consecuencia de las transformaciones en el sistema administrativo y, en particular, de las características de la hacienda pública descentralizada tras la reforma federalista de la Constitución. Esta última plantea problemas particulares de coordinación y control, sobre todo a la luz de las restricciones presupuestarias, principalmente como resultado de los vínculos impuestos por la adhesión a la Unión Europea.

En la segunda parte (*Spending review* y derechos sociales. Reconstrucción de una difícil coexistencia) después de haber explicado el concepto de *public spending review*, se describe la institucionalización – en el ordenamiento jurídico italiano – de este proceso de análisis y evaluación de los gastos de la administración central y que se extiende gradualmente a otras administraciones públicas a través del sistema de los costos y de las necesidades estándar. Sin embargo, el marco delineado pone en evidencia el posible impacto negativo en la efectiva protección de los derechos individuales relacionados con los beneficios tradicionalmente garantizados por el Estado.

Riassunto: Il lavoro è articolato in due parti. Nella prima parte (La Corte dei Conti: il sistema dei controlli sul debito pubblico), verranno analizzati gli strumenti volti al controllo della spesa pubblica mediante un sistema di verifica della correttezza della stessa (prevalentemente ex post) affidato alla Corte dei conti. L'architettura del sistema di controllo contabile, concepita alla nascita dello Stato unitario, ha subito numerose modifiche per tenere conto dei mutamenti intervenuti nel sistema amministrativo e soprattutto delle caratteristiche

della finanza decentrata conseguente alla riforma in senso federalista della costituzione. Quest'ultima pone particolari problemi di coordinamento e controllo soprattutto alla luce dei vincoli di bilancio, introdotti in Costituzione prevalentemente derivanti dai vincoli posti dall'appartenenza all'Unione Europea.

Nella seconda parte («Spending review» e diritti sociali. Ricostruzione di una difficile coesistenza), dopo aver illustrato la nozione di public spending review, si descrive l'avvenuta istituzionalizzazione, nell'ordinamento giuridico italiano, di tale processo di Analisi e Valutazione della spesa delle amministrazioni centrali, in via di graduale estensione alle altre amministrazioni pubbliche attraverso il sistema dei costi e fabbisogni standard. Il quadro delineato evidenzia, tuttavia, possibili ripercussioni negative sulla effettiva tutela dei diritti soggettivi correlati alle prestazioni tradizionalmente garantite dallo Stato.

Palabras clave: presupuesto del Estado, control, Tribunal de Cuentas, derechos sociales, gasto público, *spending review*, servicios públicos

Parole chiave: bilancio dello stato, controllo, Corte dei conti, diritti sociali, spesa pubblica, *spending review*, servizi pubblici

El Tribunal de Cuentas: el sistema de control del gasto público²³⁹

Elisabetta Bani

Sumario: 1. El crecimiento del gasto público en Italia. 2. La larga historia de los controles. 3. Continuación: desde los años noventa a la Ley Constitucional No. 1 de 2012. 4. La crisis en los presupuestos de los Estados. 5. Incidencia de los derivados sobre el cuadro de los equilibrios de las finanzas públicas. 6. El nuevo artículo 97 de la Constitución. 7. Conclusiones.

1. El crecimiento del gasto público en Italia.

Como se sabe, la literatura económica no indica una relación óptima entre el gasto y el producto interno bruto, siempre que el gasto pueda ser financiado y sostenido por la economía, de acuerdo a un determinado nivel de ahorro financiero y una distribución equilibrada entre las suscripciones nacionales y extranjeras. Es igualmente bien conocido y obvio que si la relación deuda-PIB creció a lo largo de los años, significa que el gasto está creciendo más rápido que la economía y esto podría dar lugar a un cargo por servicio del gasto (que consiste en pagos de intereses y reembolsos del principal) en el borde de lo intolerable para las generaciones futuras. Esto es porque algunas constituciones establecen límites a la posibilidad de recurrir al gasto. En la Constitución de la República Italiana en 1948 el equilibrio del presupuesto era de alguna manera perseguido por el artículo 81, pero la interpretación y posterior aplicación de

²³⁹ Traducción al español por la autora del texto original en italiano, con el apoyo de Eber Betanzos.

esta norma en los últimos años ha sido bastante flexible, lo que permite un aumento constante en el *ratio* gasto / PIB. Podríamos decir que en Italia, después de experimentar un crecimiento moderado y estable del gasto público en las primeras décadas después de la II Guerra Mundial, ha de repente explotado en los últimos 30 años y, en cierto sentido, ha aprendido a vivir con un alto nivel de gasto público²⁴⁰. Al parecer, sólo los eventos externos obligatorios podrán forzar al ordenamiento jurídico italiano en un *self* (no tanto *self*) *restraint* en el asunto. Eran, de hecho, las reglas económicas establecidas por la legislación de la Unión Europea, en particular el procedimiento de déficit excesivo y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, los primeros límites de la política económica y financiera italiana. Sin embargo, la interpretación de estas normas, tanto a nivel nacional como europeo, han permitido un grado de flexibilidad dentro de los parámetros de referencia, tal vez por un exceso de confianza en la capacidad del mercado para llevar a la convergencia de las economías de los países miembros²⁴¹.

²⁴⁰ Por una historia del gasto público italiano desde la unificación del País hasta hoy, ver M. FRANCESE, A. PACE, *Il debito pubblico italiano dall'unità a oggi. Una ricostruzione della serie storica*, publicación de la Banca d'Italia, cuaderno n. 31 octubre 2008. En la literatura jurídica se puede ver entre otros L. FIORENTINO, *Il Debito Pubblico*, en S. Cassese, *Trattato di Diritto Amministrativo*, Tomo III, Milano, Giuffrè 2003, M. GIANCARLO, voz *Disavanzo Finanziario*, en *Digesto, Sez. Pubblico*, Vol. V, Torino, UTET 1990; G. SCARPELLI, *La Gestione del Debito Pubblico in Italia*, Roma, Bancaria 2001. Para el registro, señalamos que en abril 2014 la Banca d'Italia ha certificado que el gasto público ha excedido los 2.146 billones de euros, en comparación con los € 2.069 billones en 2013 (132,6% del PIB), los € 1.989 billones del 2012 (127% del PIB) y los € 1.907 billones del 2011 (120,7% del PIB). El crecimiento del gastopúblico no se ha detenido y en el mes de Junio 2014 ha alcanzado los € 2.168,4 billones (dato presentado por el Suplemento al Bollettino statistico de la Banca d'Italia sobre las finanzas públicas).

²⁴¹ Recordemos que la adhesión de Italia a la Unión Monetaria Europea era posible con un aumento de los ingresos fiscales gracias a la introducción de un impuesto especial para asistir al Euro desde el principio. En esos años (1996/1997) el nivel de la deuda superaba el 115%, pero la atención se centró

El estallido de la crisis, su difusión para involucrarse en el gasto soberano²⁴² europeo ha dado lugar a la aplicación

más en el *déficit* que en la deuda, siempre que la relación deuda / PIB mostró una tendencia a la baja, con una velocidad razonable. Tras reunirse formalmente, tomaron las normas europeas de las medidas económicas con efectos temporales (incluyendo varias amnistías fiscales y las medidas excepcionales, a un promedio de alrededor de 1% del PIB en los años 1995-2006). Anteriormente una contribución sustancial a la reducción de la relación deuda PIB se había dado en la segunda mitad de los años Noventa a partir de la privatización de las empresas de propiedad del Estado. El resultado fue una disminución de este *ratio* de 120,9% en el 1994 a 109,2% en el 2000. El ahorro en términos de carga de los intereses era más de 50 billones de euros al año

²⁴² No se puede dejar de señalar que una de las transformaciones institucionales más importantes que se han adoptado en la Unión Europea para hacer frente a la crisis ha sido la creación de la llamada *Banking Union*, cuyo primer pilar es la creación de un sistema de supervisión único del sistema de crédito (*Single Supervisory Mechanism*, SSM) y el segundo la creación de un mecanismo único para la resolución bancaria (el tercer pilar, representado por un único mecanismo de garantía de depósitos que ha resultado difícil de despegar). Este gran esfuerzo de reforma se ha abordado precisamente para romper ese vínculo "entre bancos y deuda soberana" lo cual ha permitido la transmisión del riesgo de la banca al estado soberano y del riesgo soberano a los bancos. Para comprender mejor el modo de transmisión del riesgo nos acordamos de las dificultades de algunos sistemas bancarios, especialmente en países en donde las prácticas de supervisión eran deficientes. Estas situaciones condujeron a un rápido deterioro de las finanzas públicas. Se han sentado las bases para la crisis de los estados soberanos y el contagio a otras economías y otros sistemas bancarios. Para evitar la repetición de estos desajustes de supervisión hay soluciones intermedias, tales como la creación de una coordinación europea de los supervisores nacionales individuales, que ha resultado insuficientes, por lo que se ha llegado a considerar necesaria la provisión de un sistema único de supervisión. Además fomentado la adopción de las mejores prácticas de supervisión. Ello implicando también una manera de romper los vínculos bancos-soberanía: de hecho, la supervisión conjunta atenúa los intereses nacionales, que en el pasado llevaron a la acumulación de desequilibrios en los balances de los bancos (con el fin de proteger a los referentes nacionales) con el impacto sobre las finanzas públicas que se observaron durante la crisis. En cuanto a la segunda dirección, es decir, a la transferencia del riesgo del soberano de los bancos, la crisis ha puesto de relieve cómo en un país sometido a la tensión en las finanzas públicas, los recursos para salvaguardar

intensificada de los compromisos existentes y la introducción de una nueva *governance* económica en la Unión Europea. El nuevo sistema también tenía que introducir en la norma nacional el principio de un presupuesto equilibrado²⁴³. El Tratado Europeo de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (el llamado *Fiscal Compact*), firmado en Bruselas el 2 de marzo 2012 requiere la transferencia en el contenido nacional del mismo "con las disposiciones obligatorias y de carácter permanente - *de preferencia constitucional* - o que la fiel observancia de ellos se de otra manera estrictamente garantizada durante todo el proceso presupuestario nacional (Artículo 3, párrafo 2, del Tratado "Pacto Fiscal", que constituye el primer artículo del Título III)".

la estabilidad del sistema financiero puede ser insuficiente. También se limita la posibilidad de utilizar mecanismos de resolución nacional. Además, en general, los bancos de un país son los mayores tenedores de bonos gubernamentales emitidos en ese país y, por lo tanto, el deterioro de la calidad de la deuda pública se convierte en un deterioro de la calidad de los activos de la cartera de los bancos. De ello se desprende, como bancos ubicados en países con tensiones más altos en las finanzas públicas representan una desventaja competitiva.

La disponibilidad de mecanismos europeos para la resolución de la crisis, puede ayudar a romper este vínculo, pero la voluntad de sumar recursos para el establecimiento de una red de seguridad europea es difícil de lograr sin controles también comunes. La información asimétrica en el ejercicio de los controles prudenciales puede crear situaciones de riesgo moral y, por tanto, en necesario un mecanismo único de supervisión.

Sobre la necesidad de abrir el circuito entre el soberano y los bancos véase la audiencia del Director Central por la Supervisión de bancos y instituciones financieras de la Banca d'Italia Luigi Federico Signorini al Senado de la Republica - Roma, 24 de octubre 2012. Sobre el nacimiento de la unión bancaria ver G. NAPOLETANO, *La risposta europea alla crisi del debito sovrano: il rafforzamento dell'Unione economica e monetaria. Verso l'Unione bancaria*, en *Banca borsa*, 2012, pagg. 747 ss.

²⁴³F. GUZZO, *Il pareggio di bilancio e dintorni*, en *Astrid rassegna*, n. 11/2014. www.astrid-online.it/rassegna/13-06-2014/Guzzo_Pareggio-di-Bilancio-e-dintorni_03_04_14.pdf. Es crítica de la fórmula utilizada por el nuestro legislador F. BILANCIA, *Note critiche sul cd. pareggio di bilancio* en <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it>.

En el ordenamiento jurídico italiano la Ley Constitucional No. 1 de 2012 ha vuelto a escribir en su totalidad el artículo 81 de la Constitución²⁴⁴; se han modificado los artículos 117 y 119 e introducido un nuevo párrafo en el artículo 97. Los nuevos principios constitucionales para equilibrar el presupuesto y la sustentabilidad del gasto público actualmente vinculan en esta materia directamente a cualquier gobierno, ya sea estatal, local o cualquier otro organismo público. Como resultado de ello también se modificó el sistema de controles que deben ser adaptados a una más amplia y profunda auditoría del equilibrio de los presupuestos públicos y de la sustentabilidad del gasto público.

2. La larga historia de los controles

En el lado del control y de la contención del gasto público, en los últimos años, el legislador ha tratado de varias maneras de influir en su curso. Sin duda la experiencia más nueva y orgánicamente procurada era la institucionalización del proceso de análisis y de evaluación del gasto público; ello se conoce comúnmente como la *spending review* (el tema del análisis en la segunda parte de este ensayo), pero antes de describir las características que tipifican este nuevo modelo de control del gasto público, es quizás oportuno recordar la larga tradición que ha dado forma a la disciplina de la contabilidad pública italiana y, sobre todo, a las acciones de los últimos años que iban a influir en el llamado sistema de controles "tradicionales" en el gasto público y en particular los que están confiados al Tribunal de Cuentas.

Recordemos que la necesidad de previsión del gasto, de calcularlo con relación a el presupuesto del Estado y de tenerlo bajo control, ha llevado en los primeros años del Estado italiano

²⁴⁴ Entre los numerosos ensayos sobre el tema: R. PEREZ, N. D'AMICO, G. LO CONTE, *Il pareggio di bilancio in costituzione*, in *Giornale di dir. amm.* 2012, 10, 929, G. LADU, *I principi costituzionali e la finanza pubblica*, en AA.VV., *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Torino, Giappichelli 2013.

unificado a adoptar este complejo de reglas conocidas como la "contabilidad del Estado" (llamado, "contabilidad pública" más recientemente) y dentro de las cuales tienen una importancia decisiva los controles encomendados al Tribunal de Cuentas. El Reino de Italia, quizás debido a la proximidad entre Francia y Turín, la capital del Estado que sirvió como catalizador de la unión, con las instituciones de transposición y los modelos napoleónicas, uno de los cuales, por supuesto, fue el establecimiento del Tribunal de Cuentas en los albores del estado unitario²⁴⁵, con la tarea de "garantizar que el Ejecutivo nunca va a violar la ley."²⁴⁶ En efecto, el nuevo Estado estaba dando prioridad a la cuestión del control del gasto, porque en ese momento el Gobierno podría (en el marco del decreto Bastogi), en caso de urgencia ordenar por decreto "costos más altos", pero sólo porque el período de tres años 1860-62 había recurrido a esta práctica para los 290 millones de gasto, y de ahí a la necesidad de introducir regulaciones que limitaran la discreción del Gobierno.

Sin entrar en detalle observamos que desde que la ley Cambrey Digny, así como con la institución de un sistema de control basado en el establecimiento de una Tesorería General

²⁴⁵ El Tribunal de Cuentas fue instituido por la ley de 14 agosto 1862, n. 800, para supervisar el gobierno del Estado, con el fin de prevenir y evitar el despilfarro y la mala gestión. Las líneas básicas de su legislación se fijaron en el texto aprobado con el Real Decreto 12 Julio 1934, No. 1214. En el curso de los años siguientes a la entrada en vigor de la Constitución republicana se ha producido profundos cambios en la organización y en las funciones administrativas (multiplicación de las instituciones, la creación de autoridades administrativas independientes, la privatización de las funciones y de las empresas públicas) y las disposiciones constitucionales (piénsese en la reforma federalista hecha por la Ley 3/2001) que también afectó a los arreglos financieros y a los gastos que afectan en gran medida las funciones del Instituto, llamados a adaptarse a las nuevas necesidades, tanto de sus actividades de control como de la jurisdicción de la responsabilidad administrativa, que es una peculiaridad italiana.

²⁴⁶ R. FAUCCI, *Finanza amministrazione e pensiero economico. Il caso della contabilità di Stato da Cavour al fascismo*, Torino, Fondazione Einaudi, 1975.

para el manejo de los fondos públicos y de una Oficina de Contabilidad General para el mantenimiento regular de los registros contables, fue creada una separación entre la dirección y los auditores de cuentas. En otras palabras, por ejemplo, las órdenes de pago se firmaron, no sólo por el administrador a cargo, sino también por el jefe de contabilidad, del cual éste se encontraba no sólo para verificar la forma y la correspondencia del presupuesto, sino también la legitimidad y el mérito de los gastos. Este sistema claramente se caracteriza por el alargamiento de los procedimientos y la duplicación de tareas en comparación con el control - comprobación del Tribunal de Cuentas²⁴⁷.

Las grandes crisis empujan, tal como la conocemos, a derogar de las provisiones "ordinarias" y con la Primera Guerra Mundial, la necesidad de simplificar y acelerar el gasto militar condujo a la creación de nuevos órganos (como las superintendencias de guerra), nacidos bajo decretos de urgencia, donde se exentó de control por parte del Tribunal de Cuentas con gran capacidad de gasto autónomo.

Después de que el final de la Gran Guerra se encontraron oposiciones de quienes pidieron el restablecimiento de los controles de contabilidad sobre el gasto público y los que pidieron, por lo menos en cuanto al fondo, el mantenimiento de la administración de la guerra, para satisfacer las necesidades de la reconstrucción.

De hecho, la Oficina de Contabilidad General y el Tribunal de Cuentas realizaron de vuelta sólo una parte de sus funciones. Esto abrió una temporada de gasto fuera de control que opuso de un lado los controles de cuentas y del otro la política, que se enfrentó a una creciente demanda social.

²⁴⁷ Para una reconstrucción histórica de la Oficina de Contabilidad General del Estado (y de sus potencialidad de control y conducción del presupuesto) y del Tribunal de Cuentas y su originaria influencia sobre el gasto, vease G. MELIS, *La lunga storia dei controlli: i conti separati dall'amministrazione*, en *Riv Trim dir pubbl.*, 2/2014, p. 397 y ss.

Este fue el ambiente en el que ocurrió el ascenso fascista en el poder. El régimen del fascismo asumió inicialmente una actitud hostil hacia la Oficina de Contabilidad General (así como, en general, empapado en la retórica futurista, a todas las burocracias encargadas de los controles), pero gracia a un ministro en el primer gobierno de Mussolini - Alberto De Stefani - fue provocada la reforma de la contabilidad del Estado, que en el Real Decreto de 18 de noviembre de 1923, No. 2440 establece disposiciones, principios y arreglos institucionales que han llegado casi hasta nuestros días y que, en relación con la Oficina de Contabilidad General del Estado (es decir, el centro de gravedad de la administración pública), podemos decir hoy en día no ha sido modificado²⁴⁸.

Esa ley de contabilidad general, sin embargo, fue diseñada sólo para los gobiernos y para el Estado "slim", y no podía haber previsto la explosión del fenómeno de las empresas de propiedad estatal que sólo de esos años han caracterizado al sistema económico italiano hasta los años noventa del siglo XX. Con la proliferación de las empresas de propiedad estatal se trastornó todo: estos fueron los años de la creación de la INA, IMI, IRI²⁴⁹ ... organismos con personalidad jurídica de derecho público, cuya política de financiación era -originalmente- autónoma del Estado y no estaban sujetos a la ley del Estado de Contabilidad y Oficina de Contabilidad, que no pudo cumplir con sus presupuestos (como ente asignado a la supervisión del Ministerio responsable de la asignatura): dio comienzo la fase de

²⁴⁸ La reforma (conocida como la ley De Stefani-De Bellis) marca el establecimiento de una nueva organización destinada al control estricto del gasto, básicamente inspirado en el mito de un presupuesto equilibrado. Puede definirse "la *revancha* del partido de los contadores": en este sentido G. MELIS, *op. cit.* p. 407

²⁴⁹ INA (Istituto Nazionale delle Assicurazioni) fue una compañía de seguros, IMI (Istituto Mobiliare Italiano) fue un banco por el crédito a la industria, IRI (Istituto per la Ricostruzione Industriale) fue una *holding* de participaciones industriales.

expansión para el Estado-empresario²⁵⁰. La historia de los controles de esos años²⁵¹ se caracterizan por el "divorcio entre la administración y las finanzas", de la "leadership de los controladores del gasto en la vida administrativa" y de la falta de control de las finanzas públicas no estatales. Un punto de inflexión decisivo se produjo en los años Noventa, la época en la que no sólo está diseñada una nueva estructura territorial del Tribunal de Cuentas, así como las nuevas normas orgánicas que rigen la jurisdicción y el control del Tribunal de Cuentas (respectivamente con la Ley del 14 enero de 1994, No. 19 y No. 20), pero también hay un cambio radical en la comprensión del funcionamiento de las administraciones públicas y, por tanto, de la forma de evaluar el trabajo: no más comprobaciones previas de legitimidad (en cada transacción); pero si a los controles tendencialmente sucesivos a los resultados.

3. Continuación: desde los años noventa a la Ley Constitucional No. 1 de 2012

A principios de los años noventa (antes de la reforma antes citada) los controles principales fueron los realizados por el Tribunal de Cuentas y la Oficina de Contabilidad General del Estado y relacionados principalmente con la legalidad y la regularidad de la gestión administrativa y contable de la acción administrativa. Era, por lo tanto, un sistema básico, que dejó al descubierto muchos perfiles de los órganos de administración y creó al mismo tiempo, diversas disfunciones de la burocracia,

²⁵⁰ "Una enorme masa de recursos, frecuentemente financiados por el Estado, tomó el camino de los balances de las instituciones y escondió el control de la Oficina de Contabilidad General", G. MELIS, *op. cit.* p. 409

²⁵¹ Cabe destacar que en los años sesenta del siglo XX (los años del "boom" de la planificación económica) intenta sustituir el liderazgo de las Oficinas de Cuentas con un modelo basado en la planificación democrática, (la incubadora de ideas era el pequeño Ministerio de Presupuesto y Planificación Financiera recién nacido) con el abandono de los viejos modelos burocráticos de arriba hacia abajo: el intento permaneció sin éxito.

esencialmente debido a la naturaleza preventiva de las actividades de verificación.

Durante casi veinte y cinco años después, el panorama de los controles de gobierno ha cambiado: los controles previos de legitimidad del Tribunal de Cuentas se han reducido; se ha desarrollado el posterior escrutinio de la gestión; se ha fortalecido el control de la regularidad administrativa y contable; se introdujeron diversas formas de control en el ámbito local; se han proporcionado los controles internos que operan en todas las administraciones²⁵².

Sin embargo, aún hoy, y quizás más que en los años noventa, podemos decir que "el de los controles administrativos es uno de los principales problemas italianos"²⁵³.

Un aspecto que afecta en particular a la acción legislativa en los últimos años es la "descomposición". Es como si uno tratara de detener la hemorragia de los recursos públicos mediante la adición, un poco aquí, un poco más allá, de inspectores de aguda vista, mas el sistema va perdiendo la dinámica que en su caso hubiera obtenido.

Algunas reflexiones se pueden hacer tomando como centro de gravedad al Tribunal de Cuentas, una institución, como hemos señalado, "histórica", cuyo rol también ha sido reconocido por la Asamblea Constituyente, en muchos momentos cruciales de decisión y control del gasto público ... todavía prácticamente desconocida, a menos que se utilice en relación con las autoridades locales como un garante imparcial del sector público económico-financiero, el cual se hace difícil de conciliar con la exigencia federalista de las cuentas públicas.

Con respecto a los gobiernos regionales y locales, el Tribunal de Cuentas desempeña el control siguiente, sobre la gestión y sobre el control económico y financiero en su actividad informativa. El Tribunal está organizado en secciones

²⁵² E. D'ALTERIO (editado por), *Lo stato dei controlli delle pubbliche amministrazioni*, SNA-IRPA, 2013.

²⁵³ S. CASSESE (editado por), *I controlli nella Pubblica Amministrazione*, Bologna, Il Mulino 1993, p. 14.

regionales de control: la regionalización que siguió a la labor judicial de la Corte y del Fiscal (debido a la Ley No. 19/1994). La regionalización fue un importante punto de inflexión en el sistema de control, que no sólo ha abordado la tarea de controlar los territorios, también permite análisis comparativos sobre la base de datos no sólo financieros, proporcionando información importante sobre el desempeño de los gobiernos locales.

Dos fuerzas han caracterizado el rol actual del Tribunal de Cuentas: la implementación de la descentralización, a través de la reforma del Título V de la Constitución y de la responsabilidad del Estado en la consecución de los objetivos establecidos de convergencia en Europa. Es debido a estas dos presiones en los últimos años que se han ampliado las competencias de la contabilidad del Poder Judicial (lo que aumenta la interferencia en contra de la gestión financiera de las autoridades regionales y locales).

El legislador se ha encontrado con el deber de afrontar la cuestión de aumentar el gasto en forma descentralizada y ha debido tratar el refuerzo de los controles, a fin de evaluar la validez de los órganos de administración y la contabilidad y para detectar la presencia de desequilibrios en los presupuestos de las instituciones regionales y locales.

El control siguiente de la gestión económica y financiera de todo el gobierno (confiado a el Tribunal de Cuentas) se ha introducido en nuestro ordenamiento jurídico por el artículo 3 de la Ley 20/1994 ("Disposiciones para el control y jurisdicción del Tribunal de Cuentas") y tal control -que tiene la naturaleza de reporte al Parlamento y a las otras asambleas elegidas- también está diseñado para verificar la legitimidad durante el año y la regularidad de la gestión y el funcionamiento de los controles internos de cada administración.

De acuerdo con la Ley 131/2003 ("Medidas de adaptación de la Ley Constitucional de la República 18 de octubre 2001, N. 3") se ha extendido la función del Tribunal de Cuentas de control sobre el equilibrio del presupuesto a todas las autoridades locales para la coordinación de las finanzas públicas

en relación con el pacto de estabilidad interna y las limitaciones derivadas de la pertenencia de Italia a la Unión Europea.

Entonces el Artículo 1º párrafos 166 a 172 de la Ley 266/2005 (Ley financiera para el 2006), asignó al Tribunal de Cuentas un control directo sobre los presupuestos de las autoridades locales y el Servicio Sanitario Nacional (aunque a través de auditores externos de las cuentas, en relación con directrices específicas emitidas para ello). Con esta regla se han asociado a una agrupación general obligatoria los presupuestos y las cuentas finales de cada autoridad local, de hecho, acosadas por la necesidad de respetar el pacto de estabilidad interna y el equilibrio de las finanzas públicas.

Por último, con el D.L. 174/2012 ("Disposiciones urgente sobre la finanzas y el funcionamiento de las autoridades locales, así como otras disposiciones en favor de la zona del terremoto de Mayo 2012") tal unión se ha reforzado con la intención de abrir la participación de miembros del Tribunal de Cuentas a los controles previos sobre gestión financiera de las autonomías. Esta ley introdujo en el texto refundido de las leyes sobre la autonomías locales el artículo 148-*bis*, que dispone de controles más estrictos asignados a las sucursales regionales del Tribunal de Cuentas sobre el presupuesto y las cuentas definitivas de las autoridades locales: estos controles están diseñados para comprobar el equilibrio del presupuesto sin el cual la entidad puede estar impedido por la implementación de programas de gasto ante la falta de cobertura o la ausencia de su sostenibilidad financiera.

Podemos decir que a partir de la previsión inicial hasta hoy, han cambiado tanto la naturaleza como el propósito del control dado al Tribunal de Cuentas: un control de estático de la legalidad-regularidad, se ha convertido en un control diseñado para garantizar la buena gestión financiera de todas las autoridades locales, incluido el respecto del pacto de estabilidad interna y los objetivos de gobierno de las cuentas públicas, convenidos en el ámbito europeo. Un control actualmente, es parte de la coordinación de las finanzas públicas.

El Tribunal de Cuentas ha asumido el rol de cuerpo que ayuda a asegurar la viabilidad financiera del sector público y la gestión adecuada de los recursos colectivos. Este control, y esto es una diferencia más del pasado, ya no es estático sino dinámico, porque las pruebas de verificación están diseñadas para remedios funcionales para garantizar el cumplimiento del saldo presupuestario global (en el caso de que el saldo financiero esta amenazado).

4. La crisis ha incidido en los presupuestos de los estados

La crisis, o más bien el intento de su gestión y resolución para la comunidad política²⁵⁴, ha impuesto reglas más duras sobre el equilibrio presupuestario con las disposiciones constitucionales. Hoy en día, los objetivos fijados por el Artículo 81 de la Constitución, y en conjunción con las obligaciones asumidas en el ámbito europeo, hacen necesario reforzar el principio de unidad económica del ordenamiento (prospecto de ello tiende a atenuarse las exigencias del principio de autonomía, o por lo menos son más difíciles de conciliar) lo cual es esencial para garantizar una estrecha coordinación de las finanzas públicas. No es sorprendente que se hayan fortalecido y aumentado las competencias del Tribunal de Cuentas, en la última década, siendo un elemento esencial (portador) de dicha coordinación.²⁵⁵

La necesidad de equilibrar las finanzas públicas se ha vuelto más prominente y no ha dejado de señalar cómo la coordinación financiera en realidad puede comprimir las instancias y poderes de las autoridades locales. Los controles cada vez más estrictos introducidos en los últimos años no parecen consistentes con la inspiración regionalista de la Constitución y, como resultado de la coordinación, las razones

²⁵⁴ M. WOLF, *The Shifts and the Shocks. What We've Learned – and Have Still to Learn – from the Financial Crisis*, London, Allen Lane, 2014.

²⁵⁵ M. BARBERO, *Controlli sulla finanza degli enti locali: stato dell'arte, criticità e prospettive*, en *Riv. Dir. finanziario e scienza delle finanze*, 3, 2007, p. 416 y ss.

de la autonomía son probables que sean subordinadas a las de la unidad económica, a condición de que las autoridades locales estén bajode ellas. Ello comprueba cada vez menos la compatibilidad de este modelo con la autonomía que les otorga el ordenamiento.

La cuestión se ha convertido en varias ocasiones en objeto de examen por la Corte Constitucional. En las consultas se ha reconocido una base constitucional para la supervisión del Tribunal de Cuentas sobre las autoridades regionales y locales, dando legitimación a la evolución de nuestro sistema para fortalecer más a los órganos de toma de decisiones estatales: en efecto, el Estado se debe hacer cargo de la situación financiera de todas las partes, incluso los que tienen autonomía. El camino lógico de la Corte Constitucional es descartar que el control de gestión –que también puede ejercerse en el respeto de las administraciones regionales– sea la adjudicación de un poder del Estado que se opone a la autonomía de las regiones, teniendo en cuenta que puede haber en su lugar una tarea colaborativa por "servir a las necesidades del público protegido por la Constitución"²⁵⁶.

En vista del aumento del alcance con el cual se ejerce hoy en día el trabajo de auditoría llevado a cabo por la Corte, se registra la permanente presencia de elementos de ambigüedad con respecto a la función desempeñada por la misma en relación con la permanencia de su función judicial.²⁵⁷ La presencia de esta actividad judicial socava la base la confianza con el cual las entidades fiscalizadas deben de elaborar el control encomendado, como parte de la supervisión y asesoría de

²⁵⁶ C. DE ROSE, *Il controllo della Corte dei conti relativo alle autonomie territoriali come strumento di garanzia per l'unione europea*, en *Cons. Stato* 11, 2000, p. 2327.

²⁵⁷ Acerca de las funciones jurisdiccionales del Tribunal de Cuentas y, en particular de la responsabilidad administrativa a que se le somete, ver: V. GIOMI, *Responsabilità amministrativa e responsabilità della pubblica amministrazione*, in AA.VV., *Estudios sobre la Responsabilidad Jurídica del Juez, el Servidor Público y los Profesionistas*, Mexico, 2013, p. 265-307.

colaboración, por el temor evidente de que los hechos conocidos puedan dar lugar a denuncias ante el fiscal regional de la Corte.²⁵⁸ Por otro lado la falta de una relación directa entre la función de control y posibles mecanismos de sanción, socava la eficacia de la actividad informativa.

5. Impacto de los derivados en el balance del marco de las finanzas públicas²⁵⁹

El Tribunal de Cuentas -en su calidad de magistratura contable consagrada a controles previos y siguientes dirigidos a garantizar la correcta gestión de los recursos públicos²⁶⁰- también ha intervenido (varias veces) en las transacciones derivadas de ayuntamientos italianos, una historia particular que merece ser recordado, aunque ahora concluida, excepto por los efectos de los asuntos derivados aún pendientes. Cabe señalar que las conclusiones derivadas por las autoridades locales contienen (a menudo) un pasivo a largo plazo, que no son evidentes en las cuentas, pero que han llevado a un aumento del gasto público sin revisión por parte de la Corte, lo cual podría incidir en el fenómeno.

El enfoque de la Corte -siempre muy cauteloso hacia este fenómeno, se ha vuelto en cada vez más restrictivo²⁶¹

²⁵⁸ S. PIPERNO, *La finanza decentrata in Italia*, Bologna, Il Mulino 2013, p. 255.

²⁵⁹ F. CAPRIGLIONE, *I "derivati" dei comuni italiani nella gestione della finanza pubblica. Una problematica ancora attuale*, en *Banca borsa*, 2014, I, pp. 265 e ss, 295.

²⁶⁰ Corte dei conti sez. Reg. controllo per la Campania, nn. 14 e 17 del 2008.

²⁶¹ Ver la "Indagine sul fenomeno degli strumenti finanziari derivati nelle province e nei comuni del Veneto" realizada por la sección regional de control del Veneto en el 2010 y la "Relazione sulla gestione finanziaria delle regioni (esercizi 2011-2012)", presentada por la sección por las autonomías en el 2013, y también la "Indagine conoscitiva sull'utilizzo e la diffusione degli strumenti di finanza derivata e delle cartolarizzazioni nelle pubbliche amministrazioni", Audiencia del 18 de febrero de 2009, antes la VI Commission del Senato.

(incluso) en conjunto con el empeoramiento de los problemas de las finanzas públicas, debido al impacto de la crisis financiera y de la deuda soberana.

Por la suscripción de derivados se puede, en teoría, lograr diferentes propósitos. En el caso de los derivados de suscripción locales se deben tener fines de cobertura para la reestructuración de las deudas contraídas con anterioridad. Desde el principio, sin embargo, el Tribunal de Cuentas²⁶² ha advertido contra el uso de estos instrumentos, -a través de la reestructuración de las operaciones de endeudamiento del pasado- en el caso que nadie persiga el propósito de recaudar fondos para ser utilizados en la gestión ordinaria, mediante el diferencial pagado inicialmente para emparejar las "patas" del swap.

En un primer momento, el fenómeno no se ha abordado específicamente, sólo las autoridades locales, en virtud de su plena capacidad de obrar (de derecho privado, artículo 11 código civil) han comenzado a utilizar instrumentos financieros derivados de su específica regulación de disposiciones reglamentarias, en la segunda mitad de los años noventa.²⁶³ La legislatura del Estado vio inicialmente en esta operación conjunta una oportunidad para contener el costo del gasto -para los políticos un camino menos arduo para perseguir la imposición de una gestión financiera pública destinada a restringir sensiblemente la posición de deuda de los órganos locales y especialmente de los Ayuntamientos-. La Ley de 28 de diciembre de 2001, N. 448 (Ley Financiera 2002) ha permitido a las autoridades locales acceder al mercado de capitales mediante la regulación de los métodos de gestión (Ministro de Economía del decreto 01 de diciembre 2003, núm. 389 y la Circular 27 de mayo de 2004), para limitar su uso a fines de cobertura y

²⁶² Corte dei conti, Sez. riunite in sede di controllo, *Gli strumenti di finanza derivata nelle regioni e negli enti locali*, 2009.

²⁶³ Cfr. L. Cavallini Cadeddu - E. Bani (editado por), *Strumenti finanziari e risorse per le autonomie*, Atti del Convegno di studi di Cagliari, 16-17 marzo 2007, Padova, Cedam 2008.

reestructuración del gasto existente y para evitar que la carga financiera de las entidades locales se mueva hacia adelante en el tiempo, sin perjuicio de la posibilidad de la "novación" o, mejor, el reemplazo de la contraparte bancaria y la firma de una nueva extensión de contrato. Además, para evitar que los planes de actuación pudieran dar lugar a formas excesivamente complejas de aumento de los riesgos asumidos, en detrimento de la estabilidad de las entidades, las operaciones de reestructuración debían ser realizadas en un arreglo simplificado.

Después de la entrada en vigor de la Ley 448/2001, hubo amplias operaciones en derivados, efectuadas por las autoridades locales, pero no siempre se ajustaron a las regulaciones especiales dictadas en la materia, tal como se refleja en el análisis del Tribunal de Cuentas que, en el ejercicio de sus facultades de control sobre la gestión financiera de las organizaciones, llevó a cabo un análisis detallado de los derivados suscritos por los gobiernos locales.

De hecho, la firma de derivados por parte de las autoridades locales a menudo ha hecho aparecer insuficiencias de fondo, generando numerosos casos judiciales que llevaron primero a suspender la negociación de derivados permitidos (en virtud del artículo 62 del Decreto Ley 25 de junio 2008, N. 112, con modificaciones en la Ley 6 de agosto de 2008, N. 133.), y al final de prohibir, de conformidad con el artículo 572, párrafo 1, letra b de la Ley de 27 de diciembre 2013. 147 (Ley de Estabilidad para 2014).

Esta regla indica una posición crítica con el *favor* con el que se veía a la reorganización del gasto a través de los mercados financieros, y algunos creen que de hecho puede ser considerado como "un preludio de una renovación conducente a limitar el rol dominante de las finanzas en la realidad italiana."²⁶⁴

Por supuesto que es el reconocimiento de la necesidad de proceder en una dirección diferente que en el pasado, cuando la

²⁶⁴ F. CAPRIGLIONE, *Op. cit.*, p. 295.

gestión de las finanzas públicas ha sido impulsada por la lógica sin atención en el interés general y atenta a las necesidades especiales y en especial la de las generaciones futuras.

6. El nuevo artículo 97 de la Constitución

Como hemos mencionado, el sistema de control puede, sin embargo, ser un punto de inflexión, como consecuencia de la entrada en vigor (1 enero 2014) de la Ley Constitucional No. 1 de 2012 y en particular el párrafo añadido al Artículo 97, que establece: "Los gobiernos de conformidad con los reglamentos de la Unión Europea, asegurarán el equilibrio presupuestario y la sostenibilidad del gasto público". A través de esta previsión se trazan nuevos principios constitucionales para equilibrar el presupuesto y para la sostenibilidad del gasto público, extendidos a todas las autoridades públicas de la República, en cualquier administración ya sea estatal, local o no local. La regla crea las condiciones necesarias para "garantizar una adecuada cadena de transmisión entre la disciplina "local" (el equilibrio presupuestario y la sostenibilidad del gasto de cada administración pública) y los "objetivos generales" (prevención de déficits excesivos, y el tamaño total del gasto de la República Italiana"²⁶⁵. Al limitar nuestra observación con el principio de "sostenibilidad del gasto público" a la luz del nuevo Artículo 97 se debe suponer que cada gobierno debe asegurarse de que pueden pagar (en términos de gasto corriente) los gastos por intereses de su deuda (por lo que debe de generar ingresos actuales para este fin); debe ser capaz de prevenir e informar de los excedentes que se utilizarán para reducir gradualmente la deuda contratada históricamente; debe proporcionar información para la reemisión de nuevo gasto si no se es capaz de pagar vencimientos de una deuda (posiblemente a tasas de interés más bajas que las de los atrasos) y luego considerar la contracción de

²⁶⁵ En este sentido se expresa G. BOTTINO, *Il nuovo articolo 97 della Costituzione*, en *Riv. Trim. dir. pubbl.* 3/2014, p. 696.

la nueva asunción de deuda como una hipótesis de todas vías excepcional.

Respecto al gasto de los gobiernos locales, el tema de referencia es el Artículo 119 último párrafo, segundo y tercer periodo, de la Constitución y el artículo 10 de la Ley 243 de 2012 (Endeudamiento por parte de las autoridades regionales y locales), mientras que al gasto público de los gobiernos estatales están dedicados el nuevo segundo párrafo del Artículo 81 de la Constitución y el Artículo 6 de la Ley 243/2012 (con en lo que respecta a las circunstancias excepcionales que justifican la utilización de nueva deuda) y, por último, el Artículo 4 de la Ley 243 "Sostenibilidad del gasto público", en donde se indican determinados límites de tiempo para que el gasto sea sostenible por toda la administración pública italiana.

Inevitablemente ello es un reflejo de la reforma constitucional sobre el sistema de controles y la contabilidad y la jurisdicción administrativa del Tribunal de Cuentas, siendo necesario acudir a la racionalidad de la legislación, que antes de esta reforma se había ampliado el ámbito de control de ella misma.

Nos referimos en particular al Decreto Ley 174/2012 transformado en la Ley 213/2012 que en gran medida reforzó el control por el Tribunal de Cuentas sobre las autoridades locales (artículos 3 y 6) y lo mismo al control siguiente en la gestión de los presupuestos de las regiones, (artículo 20) para las autoridades locales y las otras autoridades.²⁶⁶

²⁶⁶ En el argumento también recordamos que la Corte Constitucional ha tenido la oportunidad de intervenir con las sentencias núms. 39 y 40 de 2014 y se ha pronunciado sobre el rol del Tribunal de Cuentas y las secciones regionales de control de la redefinición de sus competencias respectivas. En el marco de acción para fortalecer el rol de la Corte recordamos las disposiciones de la Ley 228/2013, que se refieren al control de la Corte sobre la formación de los estados financieros de las entidades infra-estatales de la República, mediante la ampliación del control a las obligaciones de remedio de las cuentas públicas, el examen de los presupuestos y las cuentas finales de las regiones, para garantizar la buena gestión financiera de los entes locales, asegurando que no existen irregularidades que puedan afectar el equilibrio de los derechos económicos y financieros de las autoridades

Hasta la fecha las secciones regionales del Tribunal de Cuentas para las regiones a) examinan los presupuestos y las cuentas finales para la verificación del cumplimiento de los objetivos anuales establecidos por el Pacto de Estabilidad Interna, la observancia del gravamen previsto respecto de endeudamiento por el artículo 119, párrafo sexto Constitución, la sustentabilidad del endeudamiento y la ausencia de irregularidades que puedan afectar a los equilibrios económico-financieros (Artículo 1° párrafo 1); b) equiparan la Cuenta General y adjuntan a la decisión de una relación en la que el Tribunal de Cuentas deberá opinar sobre la legalidad y la regularidad de la gestión y proponer las medidas correctivas y las medidas de reforma que estime necesarias a fin de garantizar el equilibrio del presupuesto regional (Artículo 1°, párrafo 5). Para los gobiernos locales, las mismas secciones regionales: a) Revisan, cada seis meses, la legalidad y la regularidad de la gestión, con el fin de cumplir con las normas de contabilidad y de presupuesto equilibrado para cada autoridad local con una población de más de 15.000 habitantes (Artículo 148 del Decreto Legislativo no 267 de 2000, modificado por el Decreto-Ley 174/2012); b) examinan los presupuestos y las cuentas finales para la verificación del cumplimiento de las metas anuales siempre impuestas por el pacto de estabilidad interna, el respeto de la limitación constitucional antes mencionada sobre el endeudamiento, la propia sostenibilidad del gasto y la ausencia de irregularidades que pueden ser perjudicial para los equilibrios económico-financieros (Artículo 148-bis del

locales. En este ámbito, el riesgo es homogenizar no sólo los procedimientos, sino también a todo el sistema, con la consecuencia de no tomar en cuenta la realidad individual, muy heterogénea en Italia, en la definición de las políticas de recuperación y las respuestas, para ser suministrada a la emisión del gasto público.

Decreto Legislativo n. 267/2000 introducido por el Decreto-Ley 174/2012)²⁶⁷.

La jurisdicción del Tribunal de Cuentas de establecer sanciones se fortalece y encuentra en la nueva disposición constitucional una base en la cual coloca las reglas ordinarias de la ley del Estado que ha permitido durante mucho tiempo al tribunal aplicar dichas sanciones, aún dentro de su jurisdicción:²⁶⁸ Recuérdese las sanciones contra los directores de las autoridades locales que recurren al endeudamiento para financiar los gastos corrientes;²⁶⁹ en contra de los directores y el Jefe de los Servicios Financieros que persiguen artificialmente el cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento interno o eluden las normas del Pacto²⁷⁰; contra los directores y empleados que son beneficiarios de la póliza de seguro en virtud del cual dichas entidades del gobierno aseguran la posibilidad de cubrir daños fuente de responsabilidad administrativa y contable²⁷¹.

7. Conclusiones

El sistema de control ha cambiado con respecto al gobierno desde principios de los años noventa bajo la influencia del *new public management* y se mueve hacia la introducción de los principios de análisis económico, como un paso necesario (aunque no suficiente) para permitir que sea llevado a cabo la evaluación de las políticas públicas y allanando el camino para nuevas formas de control sobre la economía y los resultados finales de la acción administrativa, visto en términos de la consecución de sus objetivos. Con referencia a los controles de

²⁶⁷ A. BALDANZA, *Le funzioni di controllo della Corte dei conti*, en V. Tenore (editado por), *La nuova Corte dei conti: Responsabilità, Pensioni, Controlli*, Milano, Giuffrè 2013, p. 1120 ss. .

²⁶⁸ G. BOTTINO, *op cit.*, p. 715.

²⁶⁹ Art. 30 párrafo 15 ley n. 289/2002.

²⁷⁰ Art. 31 párrafo 31 ley n. 183/2011.

²⁷¹ Art. 3 párrafo 59 ley n. 244/2007.

las regiones y las autoridades locales del sistema se cambia de forma paralela a la evolución del proceso de descentralización, como complemento necesario de la rendición de cuentas para la asistencia financiera a los gobiernos locales. Como se ha eliminado el control administrativo previo de un tipo jurídico-conformativo, son introducidos nuevos controles (internos y externos) de tipo funcional, pero sobre todo, se han ampliado y fortalecido los de una garantía financiera por el respeto de las limitaciones presupuestarias que surjan para miembros de la Unión Europea. En este contexto, hay una poderosa tendencia a reforzar la capacidad financiera para hacer frente a la labor de los gobiernos sub-nacionales por el gobierno central, incluyendo la introducción de nuevos instrumentos y mecanismos de control. En este contexto —no sin alguna ambigüedad— el Tribunal de Cuentas vio en gran medida el aumento de su rol en el sistema de controles sobre los gobiernos regionales y locales, de manera que se puede considerar el pivote independiente de ese sistema.

Hay muchos puntos críticos que nos limitamos aquí a mencionar, tales como: la difícil integración de la cultura jurídica de control y el nuevo paradigma de su realización, la debilidad de las asambleas electas destinatarias de las diversas actividades del informe, la contradicción de la función de asesorar al ejecutivo y el apoyo conjuntos de control (por un lado, y la actividad judicial para la evaluación de la responsabilidad administrativa en el otro) por no hablar de la difícil coordinación entre las diferentes estructuras que controlan.

Aunque el proceso de *spending review*, del cual mucho se espera, deberá ser monitoreado y evaluado utilizando apropiados instrumentos hoy poco sistematizados.

La «spending review» en la legislación italiana. Crónica de una muerte anunciada²⁷²

La «spending review» nella legislazione italiana. Cronaca di una morte annunciata

Michela Passalacqua
Università di Pisa

Sumario: 1. La noción de 'public spending review'. 2. Características actuales del gasto público italiano. 3. La revisión del gasto público en la legislación nacional. 3.1. Las leyes de la revisión de gastos. 3.2. Costos y necesidades estándar vs. gasto histórico. 4. Hayek contra Keynes y la crisis del 'Bienestar social' público.

1. La noción de public spending review

Según un estudio empírico reciente, llevado a cabo en la OECD²⁷³, resulta que varios países adherentes a la organización, como Bélgica, Canadá y Dinamarca, han reducido su deuda de manera significativa a partir de mediados de los años 90 hasta la reciente crisis financiera²⁷⁴. En este caso, la reducción de la deuda ha sido posible gracias a una serie de factores, tales como

²⁷²Traducción de la autora al español, del texto original en italiano.

²⁷³D. SUTHERLAND, P. HOELLER, R. MEROLA, *Fiscal Consolidation: Part I. How Much is Needed and How to Reduce Debt to a Prudent Level?*, OECD, Economics Department Working Papers, No. 932, OECD Publishing, 2012, en <http://dx.doi.org/10.1787/5k9h28rhqnxxt-en>.

²⁷⁴Es una reducción significativa de la deuda que se produjeron durante un largo período: 1993-2007 y el 50% del PIB de Bélgica; 1996-2007 en comparación con el 35% del PIB de Canadá y el 52% del PIB de Dinamarca entre 1993 a 2007.

fuertes tasas negativas en momentos de crecimiento económico y de interés reales, combinado con los superávits primarios significativos²⁷⁵, que en el caso italiano se pueden obtener sólo mediante la reducción del gasto público²⁷⁶. La esperanza es que pueda hacerse, reconvirtiendo los gastos en lugar de eliminar rotundamente elementos individuales.

En el momento, ni el sistema jurídico italiano, ni el ordenamiento jurídico europeo contienen una definición legal de *spending review*. Por tanto, podemos tomar las directrices de la OECD sobre el tema²⁷⁷, aunque, en mi opinión, las mismas no se reflejan de forma unívoca en la legislación nacional, ya que tienden a considerar la revisión de gastos como una especie de escrutinio público, a través del cual se analizan las tendencias en el gasto, los mecanismos que los regulan y la actualidad o efectividad de las intervenciones que la componen.

Según la OECD, se puede hacer un *performance review*, también conocido como *revisión de los gastos funcional*, cuando nos limitamos a hacer una comprobación de la eficiencia del gasto público sostenido. En esencia, se considera si los costos incurridos (input) son racionales respecto a los objetivos buscados (output); el objetivo es reducir los costos para la prestación de servicios públicos o la realización de procedimientos administrativos, lo que resulta en un aumento de la eficacia del gasto.

Si se desea transferir la noción de empresa al marco jurídico nacional, claramente el *performance review* está incluido en el instituto jurídico de controles internos para las administraciones públicas, con referencia a los denominados

²⁷⁵*Studi economici dell'Ocse. Italia*, de mayo de 2013, 14-15.

²⁷⁶El excedente primario del presupuesto del Estado es, de hecho, la diferencia entre el gasto y los ingresos fiscales del gobierno y los ingresos no tributarios excluidos los pagos de intereses de la deuda; se trata de la cantidad disponible para pagar los intereses de la deuda pública y, posiblemente, para reducir esta deuda.

²⁷⁷Véase OECD, *Typology and implementation of spending reviews*, 2011, GOV/PGC/SBO (2011)9.

controles internos de gestión, totalmente reglamentado por el conocido Decreto Legislativo No. 286/1999²⁷⁸, por delegación del primer decreto Bassanini²⁷⁹, al cual luego se asociaron los controles externos del Tribunal de Cuentas²⁸⁰.

En este caso, la definición legal de los controles de gestión contenida en el decreto que acabamos de mencionar, la configura como el medio para verificar la eficacia, eficiencia y economía de la administración con el fin de optimizar, incluso a través de medidas correctivas a tiempo, la relación entre costos y resultados.

Por la Ley de Contabilidad Pública deducimos que la eficiencia debe ser entendida como la relación entre la cantidad de recursos utilizados y servicios producidos o actividad desarrollada.

La eficiencia indica el grado de consecución de los objetivos de gestión. Por ejemplo, en la reciente legislación sobre la armonización de los sistemas contables y los estados financieros de los gobiernos locales, el *Principio contable aplicado relativo a la planificación del presupuesto* establece que "para los entes locales, los resultados en términos de eficacia se pueden leer de acuerdo con los perfiles de calidad, de equidad de los servicios y de satisfacción del usuario"²⁸¹. No hay que pasar por alto la referencia explícita a la equidad y satisfacción del cliente; de hecho, aunque se trate de cantidades no fácilmente mensurables, representan un intento útil de resguardar la protección de los derechos sociales relacionados con la prestación de servicios. En última instancia, el control de

²⁷⁸ Estos controles han sustituido a la verificación de las operaciones de en virtud del artículo 20 del Decreto Legislativo No. 29/1993, dedicado a la responsabilidad de los Administradores como parte de la racionalización de la organización de la administración pública y la revisión de las normas que rigen función pública.

²⁷⁹ Véase artículo 11 Decreto Legislativo 15.III.1997, No. 59.

²⁸⁰ Serán tratados en los contribución de E. Bani, en el presente trabajo.

²⁸¹ Véase el Anexo 4.1. Decreto Legislativo 23.VI.2011, No. 118, introducido por el Decreto Legislativo 10.VIII.2014, No. 126.

la gestión también se extiende a la verificación de la eficacia de la acción administrativa (en el conjunto de las intervenciones planificadas), que se define como la capacidad de llevar a cabo, a través de los recursos utilizados en el gasto, los propósitos institucionales.

En Europa, se destaca Finlandia por haber introducido a partir de 2004 un *spending review* funcional para mejorar la productividad y la eficiencia de la administración pública²⁸², en algunos aspectos similar a la llamada "Reforma Brunetta," iniciada en Italia por el Decreto Legislativo 27 de octubre de 2009, No. 150, que estableció la Comisión para la evaluación, la transparencia y la integridad de la administración pública (Civit)²⁸³, a la cual se asignó además la tarea de adoptar las directrices para la definición de las "Herramientas para la calidad de los servicios públicos", la función para promover sistemas y metodologías destinadas a mejorar el desempeño de la administración pública y comparar el desempeño contra estándares y experiencias, a nivel nacional e internacional²⁸⁴. Como se sabe, posteriormente la Civit fue suprimida y las funciones de interés aquí, en el campo de la medición y evaluación del desempeño, se trasladaron nuevamente *de plano* a la autoridad gubernamental o al Departamento de Administración Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros²⁸⁵.

No tan asimilable a los controles de gestión aparece en cambio el *spending review* en el sentido propio (o *spending*

²⁸² Servizio del bilancio del Senato, *La spending review nell'esperienza internazionale: una breve analisi*, de febrero de 2012, no. 57, 8-9.

²⁸³ Artículo 13 del Decreto Legislativo No. 150/2009.

²⁸⁴ A esta autoridad también le fue asignada la tarea de mantener la transparencia de los resultados obtenidos mediante el fortalecimiento de la cultura de la transparencia a través de los medios para prevenir y combatir la corrupción. En un hecho bien conocido la posible correlación entre los defectos en la organización de los departamentos y de ejercer funciones parciales.

²⁸⁵ Véase el artículo 19, párrafo 9, del Decreto Ley 24 de junio de 2014, No. 90 (conv. Ley 11 de agosto de 2014, No. 114).

review estratégico)²⁸⁶, que permite evaluar los gastos en términos de la efectividad de los programas y la posible reasignación de los recursos entre las diferentes partidas de gastos, es decir como garantía de servicios considerados inevitables y prioritarios.

La intención es aumentar la calidad del gasto, en un intento de superar el criterio de gasto histórico como el único método de asignación de los recursos²⁸⁷, para el surgimiento de la racionalización de los gastos, más allá de cuestiones de una regulación meramente cuantitativo, consistente de la introducción de topes a los gastos.

Una planificación de gastos similar se inició en los países anglosajones, Australia (1989), Canadá (1994) y el Reino Unido (1998) (primer país europeo en adoptarlo) y luego se extendió a muchos países occidentales, como Japón (2007)²⁸⁸. De hecho, Canadá ha establecido un enfoque basado en los indicadores de eficiencia/eficacia o en el estudio de los resultados de rendimiento, como una reducción racional del gasto público²⁸⁹.

A través de la *spending review* no se interviene a continuación en la fase descendente de la acción administrativa, con controles concurrentes o posteriores en la actividad, sino que actúa en la fase ascendente de la planificación de los gastos, a través del control continuo de los niveles de eficacia, eficiencia y calidad de los programas de gasto en los cuales se articula el presupuesto del Estado, con el fin de lograr una racionalización de los procesos y de las decisiones presupuestarias, y por lo

²⁸⁶ Usted ve OECD, *Typology and implementation of spending reviews*, GOV/PGC/SBO (2011)9, citado, así como OECD, *Spending Review*, GOV/PGC/SBO(2013)6, 28 de mayo de 2013.

²⁸⁷ En palabras de un economista, ex ministro de Economía, es la «lógica incremental a través de la cual cada programa se refinancia sistemáticamente», T. PADOA SCHIOPPA, *Presentazione, Libro verde sulla spesa pubblica*, Roma, 6 de septiembre de 2007, V-VI.

²⁸⁸ Servizio del bilancio del Senato, *La spending review nell'esperienza internazionale: una breve analisi*, citado, 3-4.

²⁸⁹ En esto, 7.

tanto una mejora de la gestión del gasto.

En el marco del sistema italiano, donde el presupuesto se divide actualmente en dos niveles de agregación, las misiones del gasto público y los programas de gasto, las misiones son las principales funciones y objetivos que deben perseguirse a través del gasto, es decir las políticas del sector, mientras que los programas son definidos por la ley de contabilidad (ley 196/2009) como agregados dirigidos a la búsqueda de los objetivos estratégicos antes mencionados²⁹⁰.

La atención sobre la efectividad de los programas evoca, en parte, un tipo diferente de control interno, no muy bien implementado en Italia, o el denominado control estratégico²⁹¹, que, según el decreto de creación, permite "evaluar la conveniencia de las decisiones en la implementación de planes, programas y otras herramientas para determinar la dirección política, en términos de congruencia entre los resultados alcanzados y los objetivos predefinidos"²⁹².

Una presunción que no se puede eliminar de semejante reprogramación del gasto es, obviamente, la disponibilidad de información precisa y confiable sobre los programas de gasto implementados, en función de las decisiones presupuestarias anteriores sobre las actividades financiadas específicas, y, sobre todo, sobre los resultados del control *ex post* de los resultados alcanzados. En otras palabras, de la ley de presupuesto se deben inferir *ex ante* objetivos claros que se desean alcanzar para cada programa de gasto²⁹³, que sean verificables *ex post* (denominado

²⁹⁰ En los años fiscales 2013 y 2014, el presupuesto se divide en 34 misiones y 174 programas.

²⁹¹ Por favor, consulte las reflexiones de B. DENTE, N. PIRAINO, *La parabola dei controlli interni nelle amministrazioni dello Stato*, en <http://www.astrid-online.it/Dossier--s/Studi--ric/Dente-La-parabola-dei-controlli.pdf>, 2008, especialmente 12 y ss.

²⁹² Artículo 6, párrafo 1, del Decreto Legislativo No. 289/1999, antes citada.

²⁹³ Con respecto a el denominado *Zerobase budgeting* de origen estadounidense, introducido en el presupuesto del Estado desde la reforma italiana de 1997 (ver la Ley de 3 de marzo de 1997, No. 94), consulte M. NARDINI, *Politica di bilancio e programmazione della spesa. Dalla legge n.*

performance budgeting). De hecho, según sondeos de la misma Comisión Europea (ver Tabla 1), resulta que, entre los países de la Unión monetaria, en los últimos años Italia careció de un presupuesto correctamente orientado a los resultados, sólo Irlanda y Hungría presentaban peores situaciones.

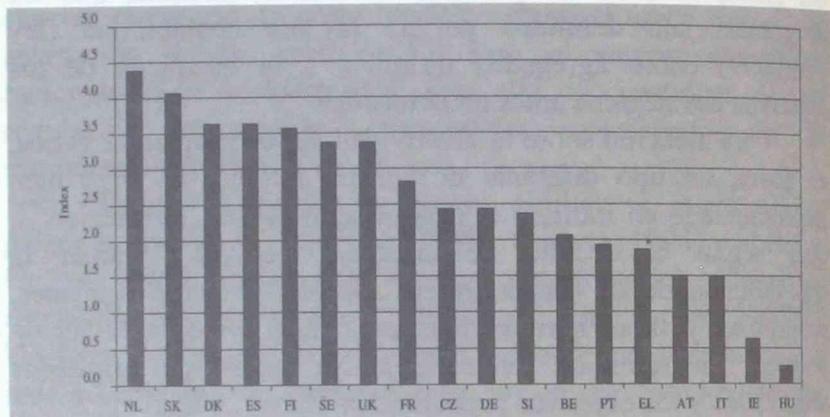


Tabla 1: *Performance Budgetary Index* en las cifras para el año 2004. Fuente: Comisión Europea, Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros, *Public Finance in European Monetary Union*, 2007, no. 13.

Como se discutirá más adelante (*infra* § 3), la norma actualmente en vigor está tratando de remediar estas deficiencias, a fin de garantizar los mecanismos legales esenciales a la *spending review* en sentido propio.

2. Características actuales del gasto público italiano

Al contrario de lo que comúnmente se cree, en los últimos quince años, el gasto del gobierno italiano como porcentaje del PIB ha ido disminuyendo de manera constante. Eso se

62/1964 alla legge n. 196/2009 di riforma della contabilità dello Stato, en www.luissamministrazioneincammino.it, 14 de octubre de 2011, 12, también nota 19 y 20.

desprende de los datos del Istat²⁹⁴ y de los resúmenes estadísticos de Eurostat²⁹⁵.

En particular, de la comparación de los datos con los principales países europeos, está claro que, si bien se registró una disminución (por otra parte de mayor importancia) en Alemania, la proporción del gasto público sobre el PIB ha ido en aumento en Francia, España y el Reino Unido²⁹⁶. Dicho esto, no se puede ocultar el hecho de que Italia todavía presenta niveles de gasto superiores a los de otros países europeos²⁹⁷.

Del análisis de los datos estadísticos, se deduce también una información importante sobre el rendimiento de los componentes y niveles de gasto, muy útil para la aplicación de la propuesta de revisión de la misma. Es sabido que, incluso en el contexto de una reducción global del gasto público, ciertas funciones se han beneficiado de un aumento de los recursos disponibles, mientras que otras las han visto reducirse.

Como se puede ver en la Tabla 2, los aumentos se refieren, con mayor intensidad, a la función de la protección social, especialmente por el aumento de los costes para el pago de las pensiones de vejez²⁹⁸. Si bien este fenómeno se verifica

²⁹⁴ En 1995, los gastos totales en proporción al PIB fueron de 52,7%, mientras que en 2010, disminuyeron en un 15%. Fuente: Istat. En 2011, el gasto público total en relación al PIB, disminuyó en un 49,7%, y se remonta a 50,6%, tanto en 2012 como en 2013 (Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, *La spesa pubblica in Europa: anni 2000-2013*, Roma, 2014, 20).

²⁹⁵ El gasto público italiano está disminuyendo en el periodo 1995-2010, de 52,5% a 50,4%. Fuente: Eurostat.

²⁹⁶ Ministerio de Economía y Finanzas, *Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni Centrali dello Stato*, Roma, 2012, 29.

²⁹⁷ Además de los países escandinavos, vale la pena recordar ya que se desvía de la media incluso Francia (2011-2013).

²⁹⁸ Véase Ministerio de Economía y Finanzas, *Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni Centrali dello Stato*, citado, 32, en donde es evidente que, de 1990 a 2010, los gastos para el pago de las pensiones de vejez se incrementaron en un 4,9%.

en todos los países de la Unión Europea, en Italia ha adquirido rasgos particulares, en parte debido a los efectos perversos del sistema de seguridad social remunerativo. Según este régimen, la jubilación de hecho se correlaciona con el salario medio (o ingresos para los trabajadores autónomos) de los últimos años de trabajo, por lo que la compensación jubilatoria se desacopla de las contribuciones efectivamente pagadas²⁹⁹. Con la reforma de las pensiones de 1995³⁰⁰, se reemplazó el método de cálculo según las cotizaciones por el método remunerativo para los trabajadores menores de 18 años de cotización, también se elevó la edad para la jubilación por vejez³⁰¹. Sin embargo, las pensiones calculadas con el primer método todavía se siguen pagando a los beneficiarios, lo que genera una desigualdad sustancial con los trabajadores actualmente activos, que nunca podrán aspirar a tales sistemas de pensión con el método de cálculo renovado.

Es de destacar que las normas europeas sobre la estabilidad financiera, desde 2005, han tratado de alentar a los gobiernos nacionales a poner en práctica las reformas de las pensiones para asegurar la sustentabilidad a largo plazo de sus finanzas. Estas disposiciones constituyen una interferencia no menor por parte por del regulador europeo en relación con las

²⁹⁹Para una revisión de la literatura científica sobre este tema, por favor consulte E. DEL COLLE, F. ANTOLINI, *Il sistema pensionistico italiano tra regime retributivo e contributivo*, en *Economia e lav.*, 1996, vol. 3, 61; R. PESSI, *Il requisito previdenziale dell'età pensionabile nella transizione dal regime retributivo al regime contributivo*, en *Dir. lav.*, 1997, 1, 17.

³⁰⁰Ley de 8 de agosto de 1995, No. 335.

³⁰¹Para entender mejor la insostenibilidad financiera del sistema anterior, conviene recordar que el Instituto Nacional de Directores de Seguridad de Empresas Industriales (INPDAI), retrasó durante dos años el transponer la citada reforma, implementada en el sector específico por el Decreto Legislativo 24 de abril de 1997, No. 18, ello generaba un desequilibrio financiero que ha hecho necesario su remoción, y la transferencia de todas las estructuras y funciones del Instituto Nacional de la Seguridad Social (Véase art. 42 de la Ley de 27 de diciembre de 2002, No. 289, Ley de Finanzas de 2003).

políticas de *bienestar social* de los países participantes; de hecho, la imposición de superar lógicas de asistencia económicamente insostenible, son un signo de la creciente importancia que los aspectos de la estabilización fiscal han asumido con respecto al desarrollo de políticas sociales, notablemente evocadas por la llamada estrategia de Lisboa, que ahora parece abrumada por la crisis actual.

Al igual que otros países de la UE, la otra función de los gastos, cuyo costo está en constante aumento, se relaciona con la atención de salud, en parte debido al envejecimiento de la población.

Funciones de gasto	1990			1995			2000			2005			2010		
	Porc. PIB	Comp. Porc.	Núm. Ind. (1990=100)	Porc. PIB	Comp. Porc.	Núm. Ind. (1990=100)	Porc. PIB	Comp. Porc.	Núm. Ind. (1990=100)	Porc. PIB	Comp. Porc.	Núm. Ind. (1990=100)	Porc. PIB	Comp. Porc.	Núm. Ind. (1990=100)
Servicios generales	3,2	7,4	100,0	3,0	7,3	126,7	3,5	8,8	185,0	4,3	10,0	277,9	4,1	8,8	283,2
Defensa	1,6	3,8	100,0	1,4	3,4	114,9	1,2	3,1	129,6	1,4	3,2	175,0	1,5	3,3	207,9
El orden y la seguridad pública	2,1	4,9	100,0	2,1	5,0	132,9	2,0	5,1	164,3	2,0	4,6	196,6	2,0	4,3	211,0
Asuntos económicos	5,9	13,7	100,0	4,0	11,2	105,4	3,0	7,0	86,9	4,3	9,9	140,0	4,4	9,4	164,1
Protección ambiental	0,5	1,1	100,0	0,3	0,8	102,1	0,4	1,1	159,1	0,6	1,3	250,0	0,6	1,2	209,6
Vivienda y la tierra agrícolas	1,3	3,1	100,0	0,9	2,3	94,9	0,9	2,3	136,2	0,8	1,7	113,9	0,8	1,8	135,9
Salud	6,2	14,4	100,0	5,2	12,8	114,5	5,9	15,0	162,7	6,9	15,8	227,6	7,6	16,3	269,7
Recreación, cultural y religiosa	0,8	1,8	100,0	0,7	1,8	131,2	0,8	2,0	175,4	0,9	2,0	226,6	0,8	1,7	230,1
Educación	5,3	12,4	100,0	4,5	10,9	112,6	4,5	11,3	142,6	4,6	10,5	174,9	4,4	9,4	180,7
Protección social	16,0	37,4	100,0	18,2	44,5	153,3	17,3	43,7	183,9	17,9	41,0	228,1	20,4	43,8	280,3
Total	41,0	100,0	100,0	41,0	100,0	128,4	39,0	100,0	156,3	41,7	100,0	197,3	44,3	100,0	254,9

Tabla 2: Gastos primarios por función de la administración pública italiana. Varios años. En porcentajes del PIB, composición porcentual, números de índice 1990=100. Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, *Informe sobre el gasto del Gobierno Central del Estado* 2012, elaboraciones de Contabilidad según datos Istat.

En correlación, sin embargo, ha habido una dramática caída en el gasto en educación³⁰² y en asuntos económicos. Esta partida de gastos incluye actividades relacionadas con la intervención pública en los diversos sectores de la actividad

³⁰²Con una mayor disminución en la educación superior (- 2,9%).

económica, como, por ejemplo, la agricultura, la energía, la industria, el transporte, las telecomunicaciones, el turismo, la investigación aplicada. En particular, en los últimos veinte años, se incurrió en menores gastos para las políticas agrícolas; también se redujo el gasto para la construcción de viviendas³⁰³, de manera que sea necesario durante la actual crisis financiera, la adopción de la emergencia legislativa, aunque insuficientemente financiada, para la reducción de la falta de vivienda para personas y familias en situación de desventaja mediante el aumento de la oferta de vivienda social en contrato de arrendamiento, la provisión de fondos públicos para el beneficio de arrendatarios en mora, la prestación de las deducciones fiscales para los conductores de vivienda social³⁰⁴. Más recientemente³⁰⁵, las principales reducciones afectaron los compromisos de gasto "Regulación del mercado", "Energía y diversificación de las fuentes de energía" y "Turismo".

Es de destacar, entonces, que a pesar de que los gastos por servicios generales parecen aumentar, en línea con la media europea³⁰⁶, en realidad el aumento se relaciona con los gastos del aparato administrativo vinculado al funcionamiento de los órganos de gobierno y legislación, donde se observa una reducción neta de los gastos por servicios generales y servicios públicos (ver Tabla 3).

³⁰³ En el período 1990-2010 se redujo incluso 17,6 puntos porcentuales.

³⁰⁴ En este sentido, lo ha ordenado el Decreto Ley de 28 de marzo de 2014, No. 47 (conv. Ley No. 73/2014), cuyo cobertura financiera, se establece, en promedio, en poco más de €100 millones por año para el período 2014-2020 (art. 14).

³⁰⁵ 2008-2011, ver Ministerio de Economía y Finanzas, *Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni Centrali dello Stato*, 36.

³⁰⁶ Estos gastos públicos representan el 8,0% del total del gasto primario de la Unión Europea de los 27 Estados miembros (2011 y 2012), ver Ministerio de Economía y Finanzas, *La spesa pubblica in Europa: anni 2000-2013*, cit., 24.

Funciones de gasto	Designación de los grupos de segundo nivel	Comp.	Comp.	Diferencias
		% 1990	% 2010	Comp. 1990-2010
Servicios generales	Órganos ejecutivos y legislativos, activos financieros y los impuestos, y relaciones exteriores	51,3	60,3	8,9
	La ayuda económica internacional	3,7	2,3	-1,4
	Servicios generales	30,9	21,4	-9,6
	La investigación básica	4,1	7,1	3,0
	La investigación y el desarrollo de los servicios públicos generales	0,1	0,4	0,3
	Los servicios públicos generales no clasificados en otra parte	6,6	5,0	-1,6
	Las transacciones relacionadas con la deuda	3,2	3,6	0,4
	Las transferencias a carácter general entre diferentes niveles de gobierno	0,0	0,0	0,0

Tabla 3: Gasto primario de las administraciones públicas italianas y por Funciones de gasto y grupos. Años 1990-2010. Composiciones porcentuales y diferencias. Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, *Informe sobre el gasto del Gobierno Central del Estado* 2012, elaboraciones de Contabilidad según datos Istat.

En este sentido, vale la pena entonces investigar los costos de producción de los servicios públicos, para evaluar si hay margen de mejora.

Debemos concluir que la parte de la actividad de la administración pública dedicada a la producción de servicios públicos, como la salud y la educación, bien puede ser objeto de un *spending review* funcional, destinado a aumentar la eficiencia del gasto público afrontado (ver *supra* § 1).

Hay que recordar, además, que tal requisito no parece detectable en el ámbito del apoyo público a favor de determinados servicios de importancia económica (en el ámbito de los llamados asuntos económicos), ya que una parte importante del gasto total para estas funciones, se refiere a "transferencias

corrientes y de capital a empresas e inversiones, para lo cual los costos de producción resultan en general limitados en comparación con el total de los gastos"³⁰⁷. Además, se intentará evaluar la eficiencia de los costos incurridos por las empresas prestatarias de fondos (v. *infra* § 3.2.).

Por otra parte, se plantea la cuestión de si los datos objetivos presentados permiten excluir el sector de los servicios públicos –que ya ha sufrido, con el tiempo, una disminución significativa en los recursos asignados– de los efectos negativos de un *spending review* estratégico.

La respuesta a la cuestión planteada radica en la esencia misma de la revisión de gastos; de hecho, con el objetivo de evaluar la eficacia de la acción administrativa, presupone controlar la proporcionalidad de la calidad de los servicios públicos con respecto a los recursos utilizados.

Sin embargo, si esto seguramente diera lugar, como veremos (*infra* § 3), a una distribución diferente de los recursos asignados a los distintos programas, no puede justificar en cambio una desviación de recursos a programas de gastos progresivamente ya empobrecidos. Por otra parte, tal ocurrencia, además de ser ajena a la *revisión de gastos* estratégica como, con la ley actualmente en vigor, se rige en nuestro sistema, podría poner en peligro la calidad de los servicios, sin devatir que ella dependa, al menos en parte, de la aportación de capital humano cualificado y motivado también desde un punto de vista económico.

En vez de, debemos recordar que la Ley No. 196 de 2009 ha proporcionado un mandato al Gobierno (por otro lado, extendido en varias ocasiones³⁰⁸) para la realización de la revisión de la estructura del presupuesto de acuerdo con algunos criterios que prevén, entre otras cosas, el delicado proceso de las

³⁰⁷ Ministerio de Economía y Finanzas, *Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni Centrali dello Stato*, cit., 241.

³⁰⁸ En un primer momento, al 31 de diciembre de 2013, por la Ley núm. 213/2012, y como consecuencia, al 31 de diciembre de 2015, por el art. 1 de la Ley de 23 de junio de 2014, No. 89.

misiones, así como el número y estructura de los programas (artículo 40)³⁰⁹.

Por lo tanto, según cómo decida el gobierno utilizar los poderes que le confirió el parlamento, posiblemente mediante la supresión de ciertas misiones y reduciéndolas a los programas, dependerá de la evolución de *spending review* del futuro, con una posible mayor restricción de la intervención estatal en la economía.

3. La revisión del gasto público en la legislación nacional

En una inspección más cercana, el modelo de revisión de gastos que se inició en Italia en las últimas décadas, tiene aspectos de analogía con la experiencia francesa contemporánea, que culminó en el presente con la *Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP)*, introducida en 2007.

De hecho (como se mencionó) ciertamente en los años 90 se trató de establecer en Italia un *performance review*, anclado a la modernización de la organización de la administración y a la introducción de controles de resultado, que fue acompañado por una acción más concreta para reformar los procedimientos de compra de la administración pública a través de la creación de centrales de compras únicas³¹⁰, facultadas para

³⁰⁹ También se prevé la identificación de «acciones» como la articulación de los programas gasto y unidades elementales de los presupuesto.

³¹⁰ La central de compras es un órgano de contratación, a menudo con la forma jurídica de un organismo público bajo la forma de empresas públicas (por ejemplo spa CONSIP). La función principal de cada centro es comprar los suministros y servicios en nombre de las personas que deban cumplir, en sus compras, los procedimientos públicos (es decir, las entidades o poderes, definitiva según las directivas europeas sobre contratación pública). Además, cada panel puede adjudicar contratos públicos o de los acuerdos marco de las obras, los suministros o los servicios para dichas personas (art. 3, párrafo 34, del Decreto Legislativo No. 163/2006, el Código de Contratación Pública). En la literatura, ver R. TOMEI, V. D. SCIANCALEPORE, *Centrali di committenza (diritto amministrativo)*, 2008 actualización, en *Digesto pubbl.*, Torino, Utet, vol. I, 177; F. DI LASCIO, *Le centrali di committenza regionali*,

satisfacer pedidos agregados de compra de una pluralidad de administraciones, con el principal objetivo de estandarizar los precios de compra en todo el país. Desafortunadamente los resultados deseados demostraron ser a menudo descuidados, en parte debido al difícil equilibrio entre la necesidad de la normalización nacional y el sistema de autonomía, tanto que al fortalecerse este último debido a la reforma de la Sección V de la Constitución (2001), se ha producido un debilitamiento del sistema centralizado mediante resoluciones declaratorias de inconstitucionalidad emitidas por el Tribunal Supremo.

A continuación, en 2006 el gobierno de Prodi introducía novedades a través de la Ley de Finanzas para 2007³¹¹, que trató de "revisar" los gastos efectuados por el Gobierno central, mediante la introducción de un *spending review estratégica*, para unirse al bien conocida *spending review* funcional (es decir, de carácter tradicional) obtenido mediante el fortalecimiento de los procesos de medición de las actividades públicas (incluyendo la evaluación de la eficacia con respecto a los objetivos previstos y el uso eficiente de los recursos humanos y materiales), y el empoderamiento de las administraciones competentes.

Para lograr este doble sentido de *spending review*, se promovía "la realización de un programa extraordinario de análisis y evaluación del gasto de las administraciones centrales", mediante el establecimiento en el Ministerio de economía y finanzas, de la Comisión técnica de finanzas públicas, que para el año 2007 deberá identificar "los puntos críticos, las opciones de reasignación de recursos, las estrategias

en http://www.astrid-online.it/rassegna/28-04-2010/Di-Lascio_contributo-Gruppo-ASTRID_19_04_10.pdf; ID., *La centralizzazione degli appalti, la spending review e l'autonomia organizzativa locale*, en *Giorn. dir. amm.*, 2014, 205.

³¹¹ Art. 1, párrafos 474 a 481, la Ley núm. 296/2006.

posibles para la mejora de resultados alcanzables con los recursos asignados en términos de calidad y eficiencia"³¹².

La innovación de la operación de revisión de gastos consiste entonces en anclarla a la ley de presupuesto y a la necesidad de reclasificar el mismo gasto, con el fin de mejorar "la elección de asignación".

Sin embargo, como señaló el mismo Fondo Monetario Internacional, en el ejercicio de su función de supervisión bilateral³¹³, la deseada revisión de los programas de gasto no habría podido conducir a los beneficios previstos en ausencia de reformas anteriores de la modalidad de redacción y procesos de aprobación de la ley de presupuesto.

En primer lugar, como ya se ha dicho (v. *supra* § 1 y Tabla 1), el presupuesto se basa en partidas de las cuales no era posible deducir los objetivos políticos, faltando de este modo un parámetro de evaluación. La Oficina General de Contabilidad del estado intentó remediar esta situación, que enseguida reclasificó el presupuesto en misiones y programas³¹⁴.

En segundo lugar, más del 90 por ciento del gasto estaba predeterminado por la ley, lo que resultó en la imposibilidad de prever una revisión periódica puramente administrativa. Por último, la complejidad de los contenidos y la práctica consolidada de saturar la aprobación parlamentaria de la ley de presupuesto con una enorme cantidad de enmiendas de detalles, de hecho, impedía un control significativo del Parlamento (y por tanto del legislativo) sobre las decisiones políticas del gobierno que subyacen a las decisiones presupuestarias. Por tanto, cualquier estrategia de control podría ocurrir en ese lugar.

³¹² La Comisión elaboró un *Libro verde sulla spesa pubblica*, cit., documento con intención puramente cognitiva.

³¹³ Fondo Monetario Internacional, Informe final, *Italy: Budget System Reforms*, 15 de junio de 2007.

³¹⁴ Ver la Circular del Departamento de la Oficina General de Contabilidad del 5 de junio de 2007, No. 21. A continuación, se fusionaron en gran parte en la redacción de la Ley No. 196/2009.

La sucesiva ley de presupuesto para el año 2008 disponía la estabilización del programa especial de análisis y evaluación del gasto, que todos los años el Ministerio de Economía habría "podido" continuar y actualizar, presentando informes en un anexo al documento de Planificación Económica y Financiera³¹⁵.

Inmediatamente después de la caída del gobierno Prodi, sin embargo, el comité técnico para el gasto público fue suprimido, y de hecho, el programa de revisión quedó sin realizar.

Por último, la citada ley de contabilidad y finanzas públicas de 2009 parece haber innovado significativamente la materia, institucionalizando el análisis y evaluación de los gastos. Se trata de la verificación de la actuación en relación con los objetivos del programa, así como el seguimiento de la eficacia de las medidas diseñadas para alcanzarlos y de las medidas implementadas para aumentar la eficiencia de la administración. Este control, remitido a especiales Núcleos de Análisis y Evaluación del Gasto (NAVS), recientemente establecidos por el gobierno central³¹⁶, tiene en primer lugar, el fin de proponer "la reestructuración de los recursos financieros entre los distintos programas de gasto"³¹⁷, que se incluirán en el proyecto de ley de presupuesto³¹⁸.

³¹⁵Art. 3, párrafo 67, la Ley de 24 de diciembre de 2007, No. 244.

³¹⁶Los NAVS se establecida a finales del primer semestre de 2011. Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

³¹⁷La remodelación se realiza en el concepto de indemnización dentro de un programa o entre programas de la misión; en todo caso, queda excluida la utilización de los créditos para el capital, para financiar el gasto corriente.

³¹⁸Los núcleos mismos determinan en particular el rimodulabilità de los recursos presupuestados, la articulación de los programas que integran las misiones, y finalmente, la coherencia de las normas de ordenanza de los gastos en relación con el contenido de los propios programas, ser capaz de llevar el Parlamento aprueba una legislación específica para consolidar y racionalizar las leyes de financiación para que sea más sencillo y transparente con su programa.

Una reasignación similar de recursos se debe cumplir respetando los saldos de las finanzas públicas³¹⁹, modificando las leyes de gasto anteriores³²⁰.

En todo caso, la actividad de revisión de los programas y la legislación de los gastos no pueden otorgar la calificación de gastos reconfigurables, es decir susceptibles de ser reducidos en el ámbito administrativo, a los gastos considerados en la actualidad no reconfigurables, dado que están relacionados a derechos subjetivos (art. 25, párrafo 3, del Decreto Legislativo 30 de junio de 2011, no. 123³²¹).

³¹⁹El equilibrio de los presupuestos del Estado lleva a diferencias. En virtud de la Ley No. 196/2009, están representados por el ahorro público el saldo neto a financiar, la deuda neta y el uso del mercado. El ahorro público es el saldo de la cuenta corriente de la balanza, la diferencia entre los ingresos corrientes (tributarios y extratributarios) y los gastos corrientes; es el criterio por el que experimenta el cumplimiento de la obligación de la cobertura de la Ley de Estabilidad. La necesidad de financiación es la diferencia entre los ingresos y los gastos de fin último, por lo que comprende tanto al capital, y a ambos elementos financieros. La deuda es el saldo de la cuenta de pérdidas y ganancias del gobierno, es decir, la diferencia entre el ingreso final y el final de gastos, el neto de las transacciones financieras; mide, entonces, la diferencia entre los ingresos y los gastos en función de los tiempos económicos en los que se lleva a cada transacción (y no en el momento en que hace la regulación financiera), que corresponde esencialmente a la necesidad de financiación, con exclusión de artículos financieros tanto de entrada y salida. La deuda neta, en esencia, mide el exceso de gastos en relación con los recursos disponibles para el público, que se financiará a través de la venta de activos o incremento de los pasivos. El uso del mercado es la suma de las necesidades de financiación y el pago de los préstamos y, por lo tanto, expresa la cantidad máxima de la deuda por pagar en relación con el ejercicio. Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, la Oficina General de Contabilidad.

³²⁰La legislación de autorización para la cual es necesario modificar y el importe correspondiente debe figurar en un anexo separado con el proyecto de previsiones de gastos, de conformidad con el art. 23, párrafo 3, ley No. 196/2009.

³²¹Ver también el fortalecimiento de los gastos de análisis y evaluación llevado a cabo en los artículos 25-30 del mismo Decreto Legislativo No. 123/2011, citado.

Los núcleos de análisis y evaluación de los gastos no se limitan, por tanto, a una *performance review*, verificando los resultados obtenidos en relación con los objetivos del programa, más bien realizan una *spending review* estratégica que influye en las decisiones presupuestarias.

Para que esto ocurra de modo racional y consciente, las evaluaciones de los núcleos deberían conducir a la elaboración del Informe sobre los resultados³²², que se incluirá en las notas que forman parte de la Rendición de cuentas del Estado, que contiene el análisis y la evaluación del grado de consecución de los objetivos que los gobiernos han tratado de lograr en términos de nivel de servicios e intervenciones, de acuerdo con las notas del presupuesto.

Sin embargo, para permitir la evaluación de los resultados, las administraciones deben establecer indicadores para medir los resultados que se esperan de los programas del presupuesto, de acuerdo con las directrices elaboradas recientemente por el Gobierno³²³.

³²² Útil con el fin de mejorar la disponibilidad de información cuantitativa sobre los objetivos y los resultados logrados con el gasto es también el establecimiento de bases de datos apropiadas, de los que los poderes públicos están obligados a reunir información. La implementación de sistemas de información se asegura, de hecho, el seguimiento de lo que se ha dado cuenta físicamente con el costo, el cual mide el número y características de los beneficiarios de los servicios prestados, así como la calidad de estos, y los resultados obtenidos a partir de las medidas, incluso las intervenciones y los servicios que se llevan a cabo por el gobierno y las empresas no estatales de propiedad. En este sentido de incluye el artículo 39, párrafo 4, de la Ley No. 196/2009 y en el artículo 27 de la Ley No. 123/2011.

³²³ Cfr. Decreto del Presidente del Consejo de Ministros el 18 de septiembre de 2012, emitido de conformidad con el artículo 23 del Decreto Legislativo 31 de mayo de 2011, No. 91, en la adaptación y armonización de los sistemas de contabilidad. La legislatura también ha exigido al gobierno presentar con el presupuesto y el presupuesto final, un documento titulado "Plan de indicadores y los resultados esperados del presupuesto 'con el fin de explicar los objetivos del gasto, medir los resultados y el monitor el rendimiento real en términos de los servicios prestados y las intervenciones (artículo 19, párrafo 1, del Decreto Legislativo No. 91/2011 y en los artículos 18 bis y 41

En efecto, ya la mencionada Ley No. 94/97 introdujo el concepto de indicadores de eficiencia y eficacia que se aplicarán a los objetivos establecidos en las notas aclaratorias, por los cuales se pueden medir los resultados o el rendimiento. Sin embargo, la identificación de los indicadores, encomendada a los organismos independientes de evaluación del rendimiento (OIV), que, de conformidad con el Art. 8 del Decreto Legislativo N° 286/99 y Art. 14 del Decreto Legislativo No. 150/2009, apoyan a los centros de responsabilidad administrativa en la elección de los indicadores más apropiados, ha demostrado ser de gran complejidad. En general, la elección de los indicadores de eficacia es más difícil que la de los indicadores de desempeño, y esto es debido a que es mucho más compleja la medición de los resultados, es decir, de los impactos de un programa sobre la sociedad y la economía, que dependen de muchas variables, algunas de las cuales no se pueden atribuir a la acción de la Administración responsable de la aplicación del programa.

La pregunta es entonces si a la nueva normativa se asocia una superación del *impasse*.

La misma Ley No. 196/2009 obliga al Ministerio de Economía a elaborar, cada tres años, un informe que se enviará al Parlamento y a las secciones conjuntas del Tribunal de Cuentas³²⁴ sobre el gasto de los departamentos gubernamentales que esboce la composición y evolución de la los gastos, los resultados obtenidos con las medidas adoptadas para su control y las relacionadas con la mejora de la eficiencia de las mismas administraciones³²⁵.

Además, en el informe, se proponen para los principales sectores y programas de gasto, indicadores de desempeño – es decir, de ejecución física – que se deben utilizar para evaluar el logro de los objetivos de cada administración y mejorar la calidad de los

del Decreto Legislativo 23 de junio de 2011, No. 118").

³²⁴ La innovación introducida por el artículo 25 de la ley No. 123/2011, antes citada.

³²⁵ El primer informe fue preparado en 2012.

servicios públicos, a los que se suman los indicadores de contexto, orientados a la identificación de los casos sobre los cuales las políticas del programa de gasto pretenden influir.

Respecto a los efectos del marco jurídico de los gastos, el intento de identificar los indicadores parece tener la ventaja de permitir una cuantificación de las necesidades de financiación asignada a cada programa.

En última instancia, dicho Informe proporciona la base analítica para la programación cada tres años de las iniciativas y recursos en objetivos verificables, también basados en el control de gestión de los resultados.

Por consiguiente, concluimos que la función de *spending review* en el sentido propio no es en absoluto la de reducir el gasto que subyace a las principales funciones y objetivos que se persiguen, más bien la de aumentar la calidad de los servicios prestados a través de una mejor determinación de las actividades financiadas por los programas de gasto y una cuantificación más precisa de las necesidades de recursos que se les asigna.

Así pues, ¿las leyes aprobadas por el Parlamento en el nombre de la *spending review* cumplen con esta reconstrucción legal? Obviamente vale la pena comprobarlo (*infra* § 3.1.).

3.1. Las leyes de revisión de gastos

Inmediatamente después de adjudicar a las instituciones europeas mayores poderes de injerencia sobre las políticas económicas de los Estados miembros, con el fin de garantizar la llamada *Gobernanza económica europea*, que se remonta a 2011³²⁶, la legislación especial italiana ha sido enriquecida por muchos decretos ley cuyo objetivo es la revisión de los gastos.

³²⁶ «El Tratado de Lisboa no trajo los efectos esperados de una mejor gobernanza en la Unión Europea. La UE no ha resuelto la vieja cuestión de la gobernanza de la economía (y moneda) [...]. A raíz de la crisis, incluso antes de la hora financiera y económica, hemos negociado un nuevo acuerdo fuera del marco de los tratados existentes», Camera dei deputati, Servizio studi Dipartimento Affari Esteri, *Rapporto collettivo 2012: un'analisi dei rischi*

La titulación de tales medidas reguladoras parece tan significativa como para justificar su listado. Se trata del Decreto del 6 de diciembre de 2011, No. 201³²⁷, *Medidas urgentes para el crecimiento, la equidad y la consolidación de las finanzas públicas*, denominado *Salva Italia*; Decreto Ley del 7 de mayo de 2012, No. 52³²⁸, *que contiene medidas urgentes para la racionalización del gasto público*; Decreto Ley del 6 de julio de 2012, No. 95³²⁹ *que dispone medidas urgentes para la revisión del gasto público sin variación de los servicios a los ciudadanos*; algunas normas incluidas en la Ley de Estabilidad de diciembre de 2012; decreto Ley de 21 de junio de 2013, No. 69³³⁰, *Medidas urgentes para la recuperación económica*, denominado Decreto del Fare, cuyo artículo 49 *bis* está dedicado, como indica el título, a *Medidas para fortalecer la spending review*; Decreto Ley 24 abril de 2014, no. 66³³¹ *Medidas urgentes para la competitividad y la justicia*

strategici, 2012, 63. En noviembre de 2011, el Consejo de la Unión Europea aprobó un paquete legislativo llamado *Six pack* (llamado así porque se compone de seis proyectos de ley que consiste en una Directiva y otros cinco reglamentos), que buscaban fortalecer el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, incluso mediante la creación de un gobierno económico europeo, que tiene como objetivo coordinar las políticas económicas de los distintos países. Tal gobierno se lleva a cabo a través de una evaluación conjunta entre las medidas presupuestarias europeas y nacionales y las medidas estructurales propuestas por los Estados miembros. De esta manera, las instituciones de la UE que participan en el seguimiento y la corrección del efecto preventivo de las decisiones nacionales en las reformas financieras y estructurales –como las pensiones y mercado de trabajo– pueden afectar las finanzas públicas. Por algunas ideas iniciales sobre el tema, por favor refiérase a M.P. CHITI, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra Stati membri, le pubbliche amministrazioni*, en *Riv. it. dir. pubbl. com.*, vol. 1, 2013, 1 ss.; R. PEREZ, *Cessioni di sovranità e poteri di bilancio*, en AA. VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Milano, Giuffrè, 2013, 349 ss.

³²⁷ Convertida en la Ley de 22 de diciembre de 2011, No. 214.

³²⁸ Convertida en la Ley 6 de julio de 2012, No. 94.

³²⁹ Convertida en la Ley 7 de julio de 2012, No. 135.

³³⁰ Convertida en la Ley 9 de agosto de 2013, No. 98.

³³¹ Convertida en la Ley de 23 de junio de 2014, No. 89.

social, cuyo Sección II sobre *Ahorro y eficiencia del gasto público*, se articula en el Capítulo I, *Racionalización del gasto público para bienes y servicios* y en el Capítulo II, titulado *Administración sobria*.

La legislación que acabamos de mencionar no parece esbozar una reclasificación de los gastos, en parte porque una gran parte de ellos se remonta a la época en la que ni siquiera se regulaban criterios y metodologías para la construcción de un sistema de indicadores para medir los resultados que se esperaban de los programas del presupuesto. Las tan altisonantes leyes de revisión de gastos, por tanto, se limitan, por un lado, a contener el gasto para el funcionamiento de entes y organismos públicos, por otro lado, a reducir las ineficiencias de la intervención pública a través de medidas de reorganización de los servicios públicos (como la educación, la salud, la justicia, el transporte público, etc.) o mediante la introducción de innovaciones tecnológicas (considerar la informatización de los procedimientos) que conduzcan a una racionalización de los gastos, o mediante la mejora de la explotación de los inmuebles públicos.

También se respalda el intento, que sin embargo quedó sin terminar, para garantizar el sistema de pensiones, conformándolo, en la intención, según "la equidad y convergencia intrageneracional e intergeneracional, con la eliminación de los privilegios" y admitiendo "cláusulas de excepción sólo para los más vulnerables"³³². En efecto, el legislador se ha impulsado desde entonces para suprimir las distorsiones generadas por el viejo sistema remunerativo ya mencionado (ver *supra* § 2), y terminando, una vez más, por revisar las normas aplicables a los trabajadores activos. Una intervención diferente en realidad se prestaría a afectar las posiciones ya consolidadas o los derechos adquiridos de los trabajadores, que sin embargo, por una serie de razones que no pueden ser detalladas aquí, se cree que haya buenos argumentos

³³² Artículo 24, Decreto Ley No. 201/2011, cit., la denominada *Save Italia*.

jurídicos, basados en el principio constitucional de la sostenibilidad de la deuda pública (Art. 97 de la Constitución), que aseguran la superación de estas críticas.

Algunos de las normas contempladas³³³ redefinen los límites de la intervención pública, tratando de propugnar una enésima "reorganización", ya sea de las intervenciones públicas directas, las que se concretan en la producción de servicios públicos, como las intervenciones públicas indirectas, que se reflejan en la financiación de actividades llevadas a cabo por otros entes u operadores privados.

Por último, los perfiles de las normas que son de mayor interés legal se deberán, probablemente, atribuir a la creación de órganos institucionales, gubernamentales, especialmente a cargo de la revisión de gastos, tales como el Comisionado Especial y el Comité Interministerial para la *spending review*. De hecho, éste último se estableció inicialmente por una directiva del Presidente del Consejo de Ministros³³⁴, cuyo contenido se fusionó en la citada ley³³⁵.

El Delegado del Gobierno puede ser nombrado³³⁶, con duración de tres años, por el gobierno, con el fin de garantizar mejor la racionalización del gasto. Originalmente, además de poder disponer de dos subcomisionados³³⁷, se le conferían potestades administrativas en materia de compras de bienes y servicios (no de trabajos) pudiendo definir el nivel de gasto por partidas de gastos, tanto de facultades de supervisión, al ser llamados a supervisar las actividades de adquisición antes mencionadas. Se le concedían, además, poderes no

³³³ Emblemático de esta son muchas disposiciones del Decreto Ley No. 95/2012.

³³⁴ El 03 de mayo de 2012.

³³⁵ Y, en particular, por primera vez en el artículo 1 del Decreto Ley No. 52/2012, derogado y luego reiteró en el artículo 49 bis del Decreto Ley No. 69/2013.

³³⁶ Véase el artículo 2 del Decreto Ley No. 52/2012 y el artículo 49 bis, párrafo 2, del Decreto Ley No. 69/2013.

³³⁷ Artículo 3, párrafo 1, letra c) del Decreto Ley No. 52/2012, luego derogado por el artículo 49 bis mencionado en repetidas ocasiones.

especificados para intervenir en las actividades de revisión de gastos de las administraciones públicas.

Dichos poderes podían ejercerse incluso con las empresas controladas por administraciones públicas y las corporaciones con total participación pública indirecta, siempre que no coticen en la bolsa y no ofrezcan servicio público; en cambio se excluían las regiones³³⁸, en virtud de su autonomía de gastos, garantizada por la Constitución³³⁹.

En el sistema italiano, de hecho, las normas específicas de contención de gastos no se pueden aplicar directamente a las regiones, provincias autónomas y entes del servicio de Salud Nacional, para los cuales constituyen disposiciones de principio con el fin de garantizar la coordinación de las finanzas públicas estatales y a nivel regional³⁴⁰. No hace falta decir, sin embargo, como ha afirmado expresamente el Tribunal Constitucional, que la aplicación directa se deba excluir en relación con las autoridades locales y otros entes y organismos que responden a las leyes y autoridades regionales. Por lo tanto, puede ser considerada una expresión de un principio fundamental, de las finanzas públicas, que los límites de gasto puedan considerarse respetuosos de la autonomía constitucional de las regiones y de los entes locales, sólo cuando establecen un "límite global, que deja a las propias instituciones una gran libertad para asignar los

³³⁸ A menos que el comisionado para los gobiernos regionales lleve a elaborar y poner en práctica el plan para reducir el déficit de la asistencia sanitaria.

³³⁹ El Artículo 2, párrafo 4, del Decreto Ley No. 52/2012, permitió que el Comisario, «dentro del respeto de los principios de subsidiariedad, diferenciación, y la adecuación de la cooperación sincera», hicieron propuestas para reducir el nivel de gasto para el Presidente de la región en cuestión, y proporcionará elementos de desición al Ministerio de Economía y finanzas.

³⁴⁰ Corté Constitucional 4 de junio de 2012, 139, pt. 6.2.; Id., 10 de junio de 2011, No. 182; Id. 18 de julio de 2008, No. 289; interpretación también confirmada por el Tribunal de Cuentas, a las secciones juntos por la región de Sicilia, en un aviso, 04 de marzo 2013.

recursos entre diferentes áreas y objetivos de gasto"³⁴¹ sin "imponer a las regiones la observancia puntual e incondicional de los preceptos que la conforman"³⁴².

El Decreto del Fare, sin embargo, modificó los poderes del Comisionado al asignarle exclusivamente la tarea de proporcionar orientación y sugerencias, incluso de carácter normativo en materia de *spending review* a la vez funcional y estratégica; de este modo el legislador es responsable de asegurar la coordinación de las finanzas públicas, de acuerdo con los principios constitucionales discutidos. Las propuestas y orientación del Comisionado pueden, de hecho, cubrir todas las administraciones públicas en cualquier nivel de gobierno al que pertenezcan, así como las empresas que no cotizan controladas directa o indirectamente por administraciones públicas, a pesar de ser operadores de servicios públicos.

La Comisión lleva a cabo actividades de orientación y coordinación para la auditoría de los programas de gasto, también sobre la base del programa de trabajo presentado por el Comisionado Especial³⁴³, aprobado por el Comité y remitido a las Cámaras.

Por último, el legislador ha otorgado al Comisionado la facultad más generalizada para desarrollar, incluso a los efectos del desarrollo industrial, un programa de racionalización de las empresas especiales, las instituciones y las empresas controladas directa o indirectamente por los gobiernos locales, solicitándole que identifique medidas específicas para la liquidación o transformación, para hacer más eficiente su gestión, así como para ceder unidades de negocios o incluso personal. De gran importancia es que las decisiones del Comisionado deben, según

³⁴¹ Corte Constitucional, 10 de junio de 2011, No. 182, cit.; Id., 14 de noviembre de 2005, No. 417, así como los juicios No. 297/2009, No. 289/2008 y No. 169/2007.

³⁴² Ver Corte Constitucional No. 182 de 2011, antes citada.

³⁴³ De acuerdo con el art. 49 *bis*, párrafo 6, del Decreto Ley No. 69/2013, el programa del Comisionado deberá especificar los objetivos y las metodologías de la auditoría del gasto público.

la ley, ser insertadas en el proyecto de Ley de Estabilidad para 2015 y de este modo puestas en operación y ser vinculantes para los entes locales³⁴⁴.

Más allá de las cuestiones de la constitucionalidad de tales disposiciones, de diseño único para asegurar la reducción de costes en detrimento de la autonomía de las administraciones locales, hace reflexionar la injerencia concedida a un órgano técnico con respecto al proceso legislativo.

En otras palabras, es bastante original para una democracia parlamentaria que a un comisionado especial se le otorguen poderes pseudo-legislativos en lugar de administrativos.

Vale la pena, entonces, preguntarse si para poner en práctica los procesos de revisión de gastos es de hecho necesario establecer organizaciones administrativas de nivel gubernamental, como la que se constituyó recientemente en Italia, o si es preferible una mayor participación del Parlamento, teniendo en cuenta la incidencia de este método de reducción de la deuda sobre la eficacia de la protección de los derechos sociales, garantizados por la Constitución.

La experiencia internacional en el campo aparentemente argumenta en este sentido, centralizando los poderes de impulso en la revisión del gasto en los órganos gubernamentales en lugar de los órganos parlamentarios. En Australia, cada *review* es administrada por el Ministerio de Finanzas, a la cual se agregan *programme evaluations* conducidas por cada agencia gubernamental³⁴⁵; en Canadá, la revisión será presentada a los Ministros, Viceministros y comités ministeriales³⁴⁶; en Japón se ha puesto en marcha una unidad gubernamental especial

³⁴⁴ Ver art. 23 Decreto Ley 24 abril de 2014, No. 66.

³⁴⁵ Servizio del bilancio del Senato, *La spending review nell'esperienza internazionale: una breve analisi*, cit., 5.

³⁴⁶ En esto, 7-8.

incluida en el gobierno³⁴⁷; al Gobierno británico, por último, corresponde la Revisión Global de Gastos³⁴⁸.

En algunos casos, como en Japón, el proceso de revisión es también abierto a la participación de los ciudadanos; si bien hay sin duda una suerte de intercambio, la misma no dará lugar a ese tipo de decisión compartida que sólo los órganos de representación pueden proporcionar.

En todos los casos mencionados, sin embargo, siempre se prevé la ayuda de un grupo de técnicos, los cuales siguen siendo subsidiarios del ejecutivo.

En el caso italiano, en cambio, la impresión es que, en el marco legislativo descrito, el órgano técnico sustituye al ejecutivo. Y esto no puede evitar las críticas. De hecho, en el mejor de los casos, existe el riesgo de que el gobierno tome distancia de las acciones del Comisionado, y en el peor, que se presencie un vaciado de las garantías ofrecidas por la dialéctica parlamentaria.

3.2. Costos y necesidades estándar versus gasto histórico

En primer lugar fue la ley delegada de Calderoli sobre federalismo fiscal³⁴⁹, la que definió los costos y necesidades estándar como los indicadores que, combinando eficiencia y eficacia, permiten comparar y evaluar la acción pública (art. 2, párrafo 2, letra f)³⁵⁰.

La legislación más reciente confirma la identificación de los costos y las necesidades financieras estándar, subyacentes a los programas individuales de gastos, como el medio para

³⁴⁷ En esto, 10.

³⁴⁸ En esto, 12-13.

³⁴⁹ Ley de 05 de mayo de 2009, no. 42.

³⁵⁰ Arreglo implementado por el Decreto Legislativo 26 de noviembre de 2010, No. 216, *Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province*.

superar el criterio del gasto histórico y "iniciar un ciclo de *spending review*"³⁵¹.

Los costos y necesidades estándar, cuyo contenido es puramente económico, son términos utilizados por el legislador, porque funcionales para que sean lo más comparables posible, *rectius* análogos, los costos que el Estado debe afrontar para garantizar los servicios esenciales (como salud y educación) y para ejercitar las funciones básicas, tales como la defensa, la seguridad y el orden público.

En particular, estos incluyen los costos incurridos por el estado y las regiones para garantizar los niveles básicos de servicios relativos a los derechos civiles y sociales, contemplados en la letra m) del art. 117, c. 2, Const., además de las necesidades financieras necesarias para que los entes locales puedan garantizar el cumplimiento de las funciones básicas a que se hace referencia en la letra p) del citado artículo 117, y los niveles básicos de prestaciones que puedan estar involucrados.

La legislación mencionada tiene por objeto estandarizar estos costos y necesidades. Esto implica que los relativos procesos de determinación aseguran un creciente y continuo enfoque, es decir, la normalización a un determinado medio puramente económico, desde el principio diversificado para los distintos niveles de gobierno³⁵². Con el tiempo, los costos

³⁵¹ Así que el artículo 1º, párrafo 4, del Decreto Ley 13 de agosto 2011, 138, conv. en la Ley núm. 148/2011 y el Artículo 9 Decreto Ley de 6 de julio 2011 No. 98, Conv. Ley No. 111/2011, según los cuales el gobierno central del Estado en el contexto de ofrecer acuerdos de tres años con el Ministerio de Economía y Finanzas reglas para lograr la superación de los gastos pasados y la convergencia gradual hacia los objetivos identificados a través de consultas con la Contabilidad en general, que se incluirán en la ley de estabilidad, o con la cuenta especial que se atribuye a la Ley de Presupuesto. Ver también el artículo 1º, párrafo 428, Ley 24 de diciembre 2012, núm. 228 (Ley de Estabilidad para 2013).

³⁵² Se subraya el hecho de que algún ejercicio de determinadas funciones, llevado a cabo de manera eficiente, tiene un costo más alto. A. BRANCASI, *La perequazione dei bisogni tra determinazione del costo delle funzioni, da un*

incurridos por el Estado y las Regiones y las necesidades de los entes deben volverse lo más eficientes posible (y por lo tanto mínimos) en comparación con el logro del objetivo (eficacia) para cumplir con los niveles básicos de prestaciones³⁵³. La identificación de los puntos críticos en la producción y prestación de servicios públicos y en el desempeño de las funciones clave, también a través de la comparación sistemática de costos y resultados a nivel nacional, resulta muy difícil, debido a que los costos para el desempeño de las funciones o la prestación de servicios tienden a no ser los mismos, con la misma función o servicio, al variar los factores ambientales o territoriales de referencia; de ello surge la divergencia de las mismas necesidades financieras calibradas sobre estos costos.

De hecho, entran en juego componentes externos, tales como, por ejemplo, el número de usuarios³⁵⁴ o la posible lejanía del territorio, capaz de afectar de manera diferente en los costos y por lo tanto en las necesidades.

El decreto de aplicación sobre los costos y las necesidades de los entes locales (Decreto Legislativo No.

lato, e risorse aggiuntive ed interventi speciali, dall'altro, en *Giur. cost.*, 2006, 6, 4571.

³⁵³ Cfr. artículo 2º, párrafo 2, letra f), Ley No. 42/2009, así como el procedimiento en el artículo 5º del Decreto Legislativo 26 de noviembre de 2010, No. 216 (el tercer decreto de aplicación de la ley habilitante Calderoli), para la determinación de los requisitos de la norma de municipios, ciudades metropolitanas y provincias; véase también el procedimiento para la determinación de los costos y las necesidades de salud de las regiones y provincias autónomas; normas señaladas por el artículo 27 del Decreto Legislativo 06 de mayo de 2011, No. 68 (quinto decreto *attuativo in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province nonché dideterminazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario*).

³⁵⁴ Cabe señalar, a este respecto, que en Italia, el número total de municipios es de aproximadamente 8100, de los cuales 1,931 son municipios con poblaciones de menos de 1.000 habitantes; 4540 de 3.000 habitantes; 5702 aquellos por debajo de 5000; 6896 por debajo de 10.000. Fuente: Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Politiche comunitarie, el 7 de octubre, de 2010.

216/2010, cit.) sugiere resolver el problema, teniendo en cuenta lo más posible estos parámetros de divergencia en la fase inicial. De hecho, al encomendar a la Empresa de estudios de campo (Sose s.p.a.) las funciones técnicas relevantes para la determinación de las necesidades estándar, incluyendo la preparación de métodos adecuados de cálculo, se le solicita la adopción de técnicas estadísticas que destaquen las características individuales de cada ente, teniendo en cuenta, entre otras cosas, la productividad y la diversidad de los gastos en relación con el tamaño de la población y las características territoriales³⁵⁵.

El temor es que en la aplicación de la autonomía de los entes haya un movimiento desde los recursos, más que desde los niveles básicos de prestaciones, ya que se espera que se haya dado este último como supuesto, en la conciencia de su falta en la práctica.

Esto podría llevar a determinar solo posteriormente los niveles en comparación con los costos/necesidades estándar pre-establecidos, pero sobretodo, identificándose costos y necesidades, independientemente de las diferencias iniciales de los objetivos de servicio, se contribuirá a crear un sistema escalonado en el que la codiciada convergencia de costos y necesidades, incluso en caso de alcanzarse, encarnará el defecto básico de ser parametrizada para objetivos de servicio desiguales, a menudo inadecuados para cumplir con el nivel esencial de prestaciones denegado.

Todo esto es teóricamente capaz de generar una convergencia desequilibrada sobre los costos que se uniforman progresivamente también gracias al ajuste divergente de los objetivos de servicio en los diferentes niveles.

³⁵⁵ Con referencia, en particular, al nivel de la infraestructura territorial, la presencia de zonas de montaña, y más a la situación demográfica, social y de producción de las diversas entidades antes mencionadas (artículo 5, párrafo 1, letra a, el Decreto Legislativo No. 216/2010).

4. Hayek contra Keynes y la crisis del Bienestar social público

En una inspección más cercana, el verdadero riesgo que subyace a la aplicación de las políticas de la *spending review* es que las mismas ocultan intentos para facilitar la retirada de los poderes públicos en favor de las fuerzas del libre mercado (*animal spirits*), ciertamente sin la capacidad de garantizar la igualdad. El marco legislativo de la *spending review*, en Italia, en teoría, permite la estructuración de nuevos procedimientos administrativos para mejorar la calidad de los servicios, gracias al desarrollo de la valorización de la medición de los resultados producidos por la acción pública. Sin embargo, en la actualidad, este sistema apenas ha comenzado a ser operativo y, por tanto, no ha permitido una efectiva actividad de reconversión de los gastos.

Al mismo tiempo, fue inmediatamente posible implementar una *spending review* funcional que, a menudo, como hemos visto, se justificó en una simple reducción en la esfera pública.

Además, se dijo que, bajo la ley actual, la actividad de revisión de los programas y de la legislación de gastos llevada a cabo por los Núcleos de Análisis y Evaluación no puede impulsarse a reducir en el ámbito administrativo, gastos considerados en la actualidad no reconfigurables, ya que están relacionados a derechos subjetivos.

Pero, ¿qué pasará con el ejercicio de la delegación en blanco realizada desde el parlamento al gobierno? De hecho, el legislador que delega no ha previsto ninguna disposición para la protección de los derechos subjetivos en relación con las prestaciones; además, nada impide convertir algunas misiones en programas. ¿entonces será suficiente la disposición anterior para preservar los derechos?

Por último, hoy en día, la complejidad de los contenidos y métodos de aprobación parlamentaria de la ley de presupuesto, de hecho, evitan un control significativo del Parlamento sobre

las decisiones políticas del gobierno que se basan en las decisiones presupuestarias. Y la externalización de determinadas decisiones estratégicas a un comisionado especial, sin duda no mejora la marginalización de la asamblea legislativa.

Bibliografía

- Balduzzi R., Luther J. (editado por), *Dal federalismo devolutivo alla spending review. Anuario Drasd*, 2012, Milano, Giuffrè, 2013.
- De Ioanna P., *A nostre spese. Crescere di più tagliando meglio la spending review nell'Italia sprecona*, Castelvecchi, Roma, 2013.
- Id., *Efficienza e controllo della spesa pubblica*, en www.apertacontrada.it, 16 de abril de 2013.
- Fiorentino L., Mazzantini G., Zanarini L., *La spending review e il processo di decentramento stato-regioni*
- Giarda P., *La revisione della spesa pubblica*, en *Giorn. dir. amm.*, 2013, 577.
- Hinna L., Marcantoni M., *Spending review. È possibile tagliare la spesa pubblica italiana senza farsi male?*, Donzelli, Roma, 2012.
- Marseguerra G., *Tra austerità e spending review: le sfide per un nuovo welfare sussidiario*, en *Non Profit*, 2013, vol. 2, 9;
- Mosconi M., *Costi e fabbisogni standard nel quadro del c.d. «federalismo fiscale»*, en *Giurisdiz. amm.*, 2012, IV, 145;
- Muraro G., *La revisione della spesa pubblica*, en *Quaderni regionali*, 2009, 83.
- Perez R. (editado por), *Finanza privata e finanza pubblica. I mutui subprime e la spending review*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2008.
- Zanardi A., *Spending review e fabbisogni standard: due vie per la razionalizzazione della spesa pubblica*, en www.astrid-online.it/rassegna/24-10-2011/Zanardi_Anci_07_10_11.pdf.