

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

**Orientamenti per l'elaborazione del Documento di Programmazione
Economica e Finanziaria 2008-12**

Osservazioni e proposte

**Assemblea
26 giugno 2007**

Iter del documento.

Le presenti osservazioni e proposte sono state approvate dal CNEL in ottemperanza all'art. 10 della legge n. 936/1986 recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro".

L'istruttoria del documento è stata curata dalla Commissione per la politica economica e la competitività del sistema produttivo (I) nel corso delle riunioni del 13 e 18 giugno 2007.

Il relatore è il Cons. Giorgio MACCIOTTA.

Il documento è stato approvato dalla Commissione (I) nella seduta del 18 giugno 2007.

Il documento è approvato definitivamente dall'Assemblea del CNEL, che si è espressa all'unanimità nella seduta del 26 giugno 2007.

INDICE

1. Quadro macroeconomico e nodi strutturali del Paese	Pag.	4
2. Risanamento, equità e sviluppo devono procedere insieme	Pag.	5
3. Il quadro di governo dell'economia: un intreccio di scelte di politica economica, istituzionale e sociale	Pag.	5
4. Il DPEF come strumento di programmazione della politica economica della Repubblica	Pag.	6
5. Selezionare obiettivi e priorità	Pag.	6
5a) il quadro di riferimento europeo: Costituzione e politiche economiche	Pag.	7
5b) l'attuazione del titolo V della Costituzione	Pag.	7
5c) le liberalizzazioni come politiche per la competitività	Pag.	8
6. Riforme dell'intervento pubblico e dalla P.A. per dare risposte a cittadini e imprese	Pag.	9
7. La concertazione	Pag.	10
8. Reperimento delle risorse: lotta all'evasione fiscale e nuova strumentazione del governo della spesa pubblica	Pag.	10

1. Quadro macroeconomico e nodi strutturali del Paese.

Gli andamenti dell'economia italiana nel corso del 2007 non hanno contraddetto, nella sostanza, le previsioni a suo tempo formulate dai principali organismi internazionali, che erano state assunte dal CNEL come base del documento formulato in occasione del DPEF 2007-2010. L'espansione dell'economia globale ha determinato una ripresa anche nell'area euro che, pur facendo registrare una crescita ancora inferiore a quella mondiale, si è finalmente avviata sul sentiero della ripresa. Anche il sistema economico italiano, pur restando alla coda del convoglio (nuovamente guidato dalla Germania), si è collocato su un percorso di crescita che ha consentito di chiudere positivamente il 2006 e che dovrebbe proseguire nel 2007 (con una eredità di trascinarsi stimata dagli istituti di ricerca pari a circa 1,2 punti di PIL) anche se esistono alcuni motivi di preoccupazione, legati, in particolare, alle restrizioni delle politiche monetarie come prevenzione rispetto a qualche timore di ripresa dell'inflazione (che è, peraltro, a livelli tra i più bassi degli ultimi anni sia nell'area UE che in Italia). In ogni caso non dovrebbe essere a rischio la continuità del ciclo positivo.

Come il CNEL aveva sottolineato "questi segnali incoraggianti devono costituire un ulteriore stimolo ad affrontare i problemi strutturali del nostro Paese, anche perché l'Italia è particolarmente esposta ai rischi per la crescita e per l'inflazione derivanti dalle impennate dei prezzi del petrolio e dal rialzo largamente previsto dal tasso ufficiale di interesse da parte della BCE." Si stima che i rialzi dei tassi di interesse decisi dalla BCE determineranno, comunque, un aumento degli oneri per interessi passivi in Italia e comporteranno una maggiore spesa per il bilancio pubblico stimata in circa 0,2 punti di PIL. Per l'Italia il fatto che le uniche decisioni di politica economica siano costituite dalle decisioni di politica monetaria, in conseguenza del rilevante debito pubblico, rischiano di incidere maggiormente creando non solo maggiore spesa per il servizio del debito ma anche un clima di incertezza ed un deterioramento delle prospettive.

Si tratta di rischi che sono solo parzialmente attenuati dal positivo rapporto di cambio tra l'euro ed il dollaro (che ha limitato, e si prevede continui a limitare, le conseguenze dei recenti andamenti del prezzo internazionale del petrolio) e dalla ristrutturazione, a partire dalla seconda metà degli anni novanta, della composizione del nostro debito (coperto, ormai in prevalenza, con titoli a medio e lungo termine ed a tasso fisso, il che evita una eccessiva diffusione delle conseguenze dell'aumento dei tassi di interesse).

Affidare le speranze di risanamento a politiche di incremento del prelievo si rivela, d'altra parte, sempre più insostenibile anche perché la pressione fiscale, che in rapporto al PIL è sostanzialmente in linea con la media europea, si concentra, in relazione al persistere di una rilevante evasione, su una più ristretta platea di contribuenti. Anche l'ipotesi di affidarsi, per un risanamento strutturale, ad interventi di riduzione lineare della spesa si è rivelata, nel medio periodo, sostanzialmente inefficace anche perché la spesa primaria corrente (ivi compresa quella sociale) permane inferiore alla media europea. Sul versante della politica della spesa sono invece necessari interventi di riqualificazione, a partire da quelli legati alla semplificazione amministrativa e ad una più efficace governance complessiva del sistema.

2. Risanamento, equità e sviluppo devono procedere insieme.

I più recenti dati sulla finanza pubblica e sull'economia italiana confermano il superamento della fase più grave di stagnazione economica e di peggioramento dei conti pubblici ma inducono a qualche cautela ed a non ritenere la crisi ormai alle nostre spalle.

Ancora oggi occorre ribadire quanto sostenuto dal CNEL in previsione del DPEF 2007-2010: "il Paese è, perciò, davanti ad una situazione molto complessa, in quanto dovrà fornire alla UE e ai mercati finanziari solide e credibili garanzie sul riequilibrio e il risanamento dei conti pubblici, ... (evitando) effetti negativi sul costo del servizio del debito pubblico (che resta superiore al 100% del PIL). Le misure necessarie a riportare la finanza pubblica su un sentiero di rigore dovranno, però, sposarsi con una politica economica capace di agganciare in modo più forte la nostra economia alla crescita globale e alla ripresa europea. In relazione alle valutazioni dei principali istituti di ricerca, che, nel rapporto elaborato per il CNEL, segnalano, tra gli elementi di freno allo sviluppo, il debole contributo della domanda interna (inferiore a quella media europea), particolare attenzione andrà dedicata, infine, agli interventi volti a stimolarne la crescita, assieme a politiche volte ad elevare la competitività della produzione nazionale.

Nessuna politica dei due tempi, peraltro, è oggi possibile, né sarebbe auspicabile: risanamento e sviluppo devono procedere insieme per favorire il rilancio del sistema produttivo e migliorare le condizioni dei cittadini, a partire dai lavoratori dipendenti e dai pensionati che più hanno sofferto la crisi degli ultimi anni.

Occorre, dunque, adottare contemporaneamente misure di risanamento e interventi capaci di far imboccare al nostro Paese la via alta della competitività e di innalzare il tasso di crescita del PIL". Bisogna confermare, insieme, l'inscindibilità degli obiettivi di risanamento e crescita e di equità sociale, al fine di garantire la tenuta del tessuto sociale, preconditione della mobilitazione indispensabile per lo sviluppo del paese.

Permane, dunque, l'esigenza che "il complesso processo di ristrutturazione produttiva da tempo in atto (sia) assecondato da una politica economica, che affronti alcune priorità: migliorare la specializzazione produttiva, favorendo le produzioni ad alto valore aggiunto e a domanda di lavoro qualificata; favorire la crescita dimensionale delle imprese; incentivare gli investimenti in ricerca e innovazione e quelli volti al miglioramento della qualità del capitale umano; migliorare le infrastrutture materiali e immateriali per ridurre i costi, che gravano sulle imprese". Tra le politiche idonee a favorire un significativo miglioramento di efficienza e di produttività si collocano, come indicato dal vertice di Lisbona, quelle legate alla realizzazione di una moderna società dell'informazione.

3. Il quadro di governo dell'economia: un intreccio di scelte di politica economica, istituzionale, sociale.

Il CNEL, in relazione alla presentazione del primo DPEF della attuale legislatura, aveva auspicato, nel documento di Osservazioni e proposte approvato il 19 giugno 2006, che esso fornisse "gli orientamenti del Governo su un complesso di questioni, che (fossero) insieme di politica economica, sociale, istituzionale e culturale".

In coerenza con simile impostazione il CNEL aveva unanimemente condiviso, nel documento approvato il 19 luglio 2006, "l'intenzione del Governo di agire simultaneamente su tre fronti: dello sviluppo, del risanamento e dell'equità" ed aveva auspicato che "le misure che (sarebbero state) assunte dalla prossima Finanziaria (fornissero) una concreta prova di tale intenzione".

A un anno di distanza qualche passo è stato compiuto sul terreno della ripresa di una politica europea (i cui esiti dipendono peraltro da un complesso processo di ricostruzione di un positivo clima tra i popoli europei) mentre sul terreno interno si registrano ritardi gravi. I provvedimenti legislativi, per i quali il DPEF avrebbe dovuto costituire quadro di riferimento, a partire dalla legge Finanziaria, non hanno rispettato l'indicato ordine di priorità e, spesso, sono stati insabbiati in Parlamento da mere contrapposizioni di schieramento.

Basta pensare agli interventi relativi alla valorizzazione delle reti (da quelle infrastrutturali a quelle tra le imprese) sul cui ruolo positivo esiste largo consenso tra le forze sociali e che, tra l'altro, rappresenterebbero attuazione di linee definite in sede europea.

Tali ritardi appaiono tanto più gravi se si considera che, sulla base dei programmi e delle posizioni dei diversi schieramenti politici, si tratta, in molti casi, di materie sulle quali dovrebbe esistere un consenso largamente maggioritario in entrambi i rami del Parlamento.

Occorre che il Governo definisca una posizione unitaria, sintesi delle diverse posizioni nella maggioranza, e che entrambi i Poli si facciano carico di un progetto di crescita e di equità, in grado di dare coerenza e di valorizzare le spinte che vengono dal trasparente confronto con le forze sociali. Occorre in sostanza evitare che, in assenza di trasparenti decisioni, prevalgano, in sede politica, iniziative disgregatrici, espressione di interessi frantumati e di corporativismi *lobbystici* e, in sede sociale, pulsioni ribellistiche e populiste.

Subordinare a logiche di mero schieramento scelte, a parole così largamente condivise, sarebbe del tutto incomprensibile ed accentuerebbe la distanza tra istituzioni e cittadini.

4. Il DPEF come strumento di programmazione della politica economica della Repubblica.

Il CNEL ribadisce l'esigenza che il DPEF rappresenti il quadro di riferimento della politica economica della Repubblica nel suo complesso (e delle sue diverse componenti istituzionali), che esso delinei gli obiettivi qualitativi e quantitativi e gli strumenti istituzionali necessari per realizzarli, che esso scaturisca da un puntuale processo di confronto e di concertazione con le altre istituzioni di Governo e con le Forze sociali.

In coerenza con tale impostazione il CNEL ha approvato, nell'Assemblea del 30 maggio, un documento di osservazioni e proposte sulla riorganizzazione della strumentazione per il governo della finanza pubblica al quale si fa esplicito riferimento.

5. Selezionare obiettivi e priorità.

La complessità della sfida per la modernizzazione del paese e, insieme, la scarsità delle risorse disponibili richiedono una rigorosa selezione delle priorità e la loro riorganizzazione intorno a pochi qualificati obiettivi.

Il CNEL ha indicato, nel punto 9 del documento approvato il 19 giugno 2006, alcuni obiettivi per una politica che abbia l'ambizione di avviare a soluzione problemi di lungo periodo della società italiana, a partire dalla questione del Mezzogiorno che

rappresenta, insieme, un problema ed un opportunità. Nel ribadire la permanente validità di quelle indicazioni il CNEL sottolinea, in particolare, l'esigenza di intrecciare le scelte su pochi e qualificati obiettivi di politica economica, con alcune scelte non più rinviabili di politica istituzionale.

5a) il quadro di riferimento europeo: Costituzione e politiche economiche

In particolare il CNEL auspica che, su scala europea, si riprenda "con convinzione il processo arrestato dall'esito negativo di importanti referendum nazionali sulla Costituzione europea, valorizzando il ruolo trainante e pro-attivo del nostro Paese".

La richiesta non nasce soltanto dalla registrazione del diffuso consenso alla scelta europeista, i cui valori fondanti (dalla democrazia all'equità, alla pace) sono ancora fortemente condivisi nel nostro paese, ma guarda al futuro, all'esigenza di garantire un efficace strumento di guida per un rilancio del ruolo politico dell'Europa.

La Costituzione europea è strumento essenziale di tale indispensabile nuova politica dell'Unione. Utili indicazioni di merito sono venute, su questi temi, sia dalle più alte Autorità della Repubblica sia dalle iniziative della Presidenza tedesca dell'Unione.

L'insistenza sulla ripresa di un percorso per sbloccare l'impasse della Costituzione risponde, in primo luogo, all'esigenza di garantire all'Unione europea una governance efficace ed idonea ad esprimere pienamente anche sul terreno della leadership politica le riconosciute potenzialità economico-culturali. Ma dotare l'Unione di un adeguato quadro di comando è anche indispensabile per integrare (e opportunamente bilanciare) le politiche monetarie della BCE. Una efficace direzione della politica economica deve essere capace di costruire un quadro di riferimento per politiche comuni europee (a partire da quelle sulle infrastrutture materiali e immateriali, sulla ricerca, sull'ambiente) e di ripensare sia le politiche di Bilancio (superando logiche di neoprotezionismo in agricoltura che, tra l'altro, ostacolano una più efficace politica di cooperazione con i paesi del terzo e quarto mondo) sia la presenza nelle grandi istituzioni economiche internazionali.

L'Italia, che a seguito dell'allargamento è divenuta contribuente netto, che sempre di meno sarà beneficiaria dei fondi strutturali, ha un interesse vitale a simili politiche. Si tratta di una situazione che è comune per la gran parte degli originari 15 paesi.

Le proposte di rilancio dell'Europa emerse nel recente vertice di Bruxelles consentono, sia pur ad un livello più basso di quello auspicato, di far ripartire comunque il disegno europeo. Il CNEL condivide le critiche, autorevolmente espresse, alle decisioni assunte ed auspica che, all'interno del nuovo quadro derivante dall'accordo, siano esplorate tutte le possibilità per creare le condizioni politiche e istituzionali che consentano all'Europa di assumere decisioni operative. Il CNEL si impegna a fornire, con un proprio documento di osservazioni e proposte, una valutazione sulle diverse ipotesi formulate.

5b) l'attuazione del titolo V della Costituzione

Su scala nazionale il CNEL auspica che si dia piena attuazione al nuovo titolo V della Costituzione e, in particolare "all'art. 119, la cui applicazione è decisiva per una gestione innovativa e condivisa del Patto di stabilità interno". Il CNEL sottolinea come "se si vuole intraprendere un percorso virtuoso di risanamento e riqualificazione della finanza e, in generale, dell'economia italiana, è necessario anche il superamento del "disaccoppiamento" tra le funzioni trasferite a Regioni ed Enti locali (così come definito

nel nuovo titolo V) e il relativo finanziamento: il cosiddetto federalismo fiscale, di cui all'art. 119 della Costituzione" e come "le pronunce della Corte Costituzionale ed il rapporto conclusivo dell'Alta Commissione di studio per il federalismo fiscale abbiano determinato ampie convergenze che consentirebbero di assumere, come livello di base di partenza del finanziamento delle funzioni trasferite, la spesa storica".

Le recenti elaborazioni sui dati di finanza pubblica, rese disponibili da Dipartimento per le politiche di sviluppo del Ministero dello sviluppo economico (in relazione alle quali il CNEL ha approvato nella Assemblea del 17 aprile proprie osservazioni e proposte), confermano le preoccupazioni circa i guasti che i ritardi nell'attuazione del titolo V della Costituzione hanno determinato.

Ecco perché ai fini di governare il processo di modernizzazione del paese, a parere del CNEL, la scelta di procedere all'attuazione della riforma costituzionale che ha ridisegnato gli equilibri tra i livelli istituzionali che, a norma dell'articolo 114, costituiscono la Repubblica è assolutamente prioritaria. Richiamare principi di "leale cooperazione", "federalismo solidale", "autonomia e responsabilità", significa porre gli obiettivi della ripresa dello sviluppo e del compimento del risanamento strutturale del paese al centro di un impegno collettivo che è sempre più indispensabile. Il non aver dato attuazione alla riforma costituzionale, convalidata dal referendum del giugno 2001, ha comportato l'accentuarsi di squilibri gravi tra i vari territori del paese (con un aggravamento della divaricazione tra il Centro-Nord ed il Mezzogiorno) anche in materie (a partire da sanità e istruzione) nelle quali, a norma di Costituzione, lo Stato deve garantire pari diritti a tutti i cittadini.

Il rapporto conclusivo dell'Alta Commissione di studio per il federalismo fiscale, le convergenti elaborazioni di centri studi pubblici e privati (a partire da quelle dell'ISAE), le posizioni assunte dalle forze sociali con ripetute unanimi pronunce anche in sede CNEL, forniscono un patrimonio di elaborazione comune dal quale occorre partire per elaborare in tempi brevi adeguate proposte legislative. Attuare l'art. 119, che prevede, tra l'altro, le regole di coordinamento del sistema tributario, eviterebbe, il rischio di scelte incoerenti tra i diversi livelli di governo, con ricadute negative sul reddito disponibile dei cittadini, come è accaduto negli ultimi anni.

5c. Le liberalizzazioni come politiche per la competitività

Non meno rilevante era, a parere del CNEL, "l'esigenza di porre mano, con determinazione, alle liberalizzazioni e a tutte quelle riforme a basso costo finanziario, capaci di ridurre le zone di rendita, che caratterizzano ancora parti considerevoli dei servizi alle famiglie e alle imprese e a riaprire la nostra economia a dinamiche innovative, oggi bloccate dalla difesa di piccoli e grandi privilegi".

In particolare si suggerivano "riforme a costo basso o nullo" come una "maggiore concorrenza nei servizi, la cui inefficienza e la cui onerosità danneggiano sensibilmente anche la competitività dell'industria manifatturiera" e una "riforma della giustizia civile e amministrativa per accorciare i tempi dei processi e migliorare la *governance* delle imprese".

Si tratta di indicazioni che conservano piena validità e che, tra l'altro, consentirebbero di conformarsi, in questo campo, a precisi orientamenti dell'Unione europea.

Il CNEL rinvia al suo recente documento su "Linee guida" in tema di liberalizzazioni e privatizzazioni in cui si rileva che l'impostazione di politiche atte a migliorare gli attuali assetti dovrebbe far tesoro di una riflessione critica sull'esperienza maturata e sugli

effetti prodotti dalle politiche di liberalizzazione e privatizzazione condotte a partire dagli anni '90 e sul loro rallentamento negli ultimi anni. In particolare i processi di privatizzazione devono essere rivisti in stretta correlazione con i processi di liberalizzazione, con cui devono condividere obiettivi di competitività del sistema produttivo, di adeguati standard di qualità e di contenimento dei prezzi.

6. Riforme dell'intervento pubblico e della P.A. per dare risposte a cittadini e imprese.

Risolvere in modo equilibrato i problemi dell'assetto istituzionale del paese rappresenta anche il modo migliore per offrire una sponda al sistema delle imprese italiane la cui prevalente dimensione medio-piccola e micro (il 95% delle imprese, con il 47% degli addetti, hanno meno di 10 addetti) ha interesse vitale alla funzionalità dei livelli di governo locale ed all'efficienza complessiva della Pubblica Amministrazione.

Come spesso è stato ribadito dalle organizzazioni imprenditoriali, e come consegue dallo sviluppo delle politiche europee, le politiche per l'impresa devono sempre più qualificarsi, infatti, come politiche di semplificazione amministrativa, di adeguamento delle dotazioni di infrastrutture materiali e immateriali, di costruzione di un circuito virtuoso che favorisca ricerca e innovazione, di efficaci politiche di salvaguardia e valorizzazione dell'ambiente, di apertura effettiva alla concorrenza.

Analoghe domande di maggiore efficienza amministrativa, di servizi qualitativamente e quantitativamente adeguati, vengono anche dai cittadini in relazione al crescere di domande di formazione, di migliore qualità della vita, di migliore inserimento economico-sociale delle donne, di sostegno in fasi delicate di riqualificazione professionale, di invecchiamento attivo.

Organizzare l'utilizzazione delle risorse in funzione della riforma della pubblica amministrazione, del sostegno della ricerca, dell'innovazione e della formazione (dalla scuola dell'obbligo all'Università), dell'adeguamento infrastrutturale del paese, della salvaguardia e della valorizzazione dell'ambiente, intorno all'esigenza di fornire convincenti risposte a cittadini e imprese, significa, anche in questi campi, superare logiche meramente incrementali della spesa e di sua frantumazione in mille rivoli.

Vuol dire compiere scelte volte a favorire l'incontro tra centri di ricerca pubblici, Università e imprese per intrecciare ricerca di base e applicata, vuol dire favorire, nella riorganizzazione delle Amministrazioni, scelte più mirate all'effettiva domanda dei cittadini (a partire da politiche mirate di formazione e da politiche contrattuali selettive che premiano il miglioramento degli standard delle prestazioni e consolidino settori di intervento prioritari, come la scuola), vuol dire concentrare le risorse per le infrastrutture e la logistica, vuol dire portare avanti con rinnovato impegno le politiche di liberalizzazione e di privatizzazione (più strettamente legandole al miglioramento della quantità e della qualità dei servizi per i cittadini), vuol dire assumere l'ambiente come un valore rilevante per la complessiva qualità del paese (con conseguente riduzione dei costi per emergenze ambientali ed apertura di nuovi orizzonti per la politica turistica), vuol dire riqualificare la spesa sociale in funzione di politiche che favoriscano, con moderni ammortizzatori sociali, l'inserimento al lavoro e la transizione ad un altro e che accompagnino una politica di invecchiamento attivo, vuol dire sostenere politiche di parità che utilizzino pienamente le capacità professionali ed umane delle donne.

Meglio si colloca in tale quadro anche una rinnovata politica per le aree depresse del paese (a partire dal Mezzogiorno) che patiscono più di altre, anche per la maggiore debolezza del tessuto sociale, i ritardi e le disfunzioni dell'intervento pubblico.

7. La concertazione

A parere del CNEL, infine, una rinnovata politica di sviluppo è più praticabile in correlazione ad "una iniziativa che, con i necessari aggiornamenti, riprenda quella politica di concertazione, di mobilitazione sociale e istituzionale verso obiettivi comunemente condivisi che, negli anni '90, (consenti) all'Italia di superare una drammatica crisi economica e finanziaria. Si tratta di investire energia nella costruzione di un sistema socio-economico-istituzionale più coeso su scala nazionale e proiettato fortemente in Europa. Questo obiettivo costituisce patrimonio comune delle diverse forze sociali, che hanno preso su tali temi posizioni unitarie, posizioni che hanno trovato riscontro anche in numerosi pronunciamenti del CNEL".

8. Reperimento delle risorse: lotta all'evasione fiscale e nuova strumentazione di governo della spesa pubblica.

Il reperimento delle risorse per sostenere una simile politica deve essere garantito anche da una iniziativa che, sul versante fiscale, punti a combattere evasione ed elusione fiscale sia meglio registrando l'organizzazione degli uffici (conseguente alla unificazione dei Ministeri) sia, nel rapporto con i contribuenti, puntando ad un miglioramento del clima con una applicazione dello Statuto del contribuente e con la ripresa, anche in fase di attuazione e di aggiornamento dei dispositivi tecnici, di quella concertazione con le organizzazioni sociali che consentì di definire il quadro di riferimento degli studi di settore. Occorre anche verificare la possibilità di introdurre (dopo l'esperienza in materia di ristrutturazione edilizia) ulteriori forme di contrasto di interessi. Il recupero dell'evasione è anche la precondizione di una politica di riduzione mirata del prelievo, privilegiando le famiglie e le imprese, favorendo la ripresa della domanda interna e creando spazi di maggiore competitività per i nostri prodotti.

Nella delicata situazione della finanza pubblica qualsiasi intervento, per essere strutturalmente efficace, deve, in ogni caso, caratterizzarsi per sostenibilità nel tempo, equità, coerenza con il processo di attuazione del federalismo fiscale.

In materia di spesa occorre superare la contrapposta tendenza alle riduzioni lineari ed agli incrementi lineari della spesa storica. Il CNEL nella proposta sulla nuova strumentazione di governo della spesa pubblica ha fornito una indicazione su procedure che potrebbero consentire un complessivo impegno, istituzionale e sociale, volto ad analizzare in modo approfondito la spesa storica, individuando risorse recuperabili anche attraverso una organizzazione più efficiente dei singoli settori.