



ASSEMBLEA BIENNALE 2017

La nuova *governance*
della spesa pubblica per beni,
servizi e infrastrutture

ass  nime

Associazione fra le società
italiane per azioni



ASSEMBLEA BIENNALE 2017

La nuova *governance*
della spesa pubblica per beni,
servizi e infrastrutture

assonime

Associazione fra le società
italiane per azioni

Questo Rapporto è stato elaborato dal Gruppo di lavoro su “La nuova governance della spesa pubblica per beni, servizi e infrastrutture”, istituito nell’ambito della Giunta Assonime e coordinato da Innocenzo Cipolletta.

La stesura finale è stata curata da Ginevra Bruzzone, Paola Parascandolo, Marco Boccaccio, Raffaella Marzulli e Fabrizia Peirce.

INDICE

Executive Summary

Introduzione	p. 7
1 L'evoluzione della politica della spesa pubblica in Italia	p. 9
1.1 Livello e andamenti della spesa pubblica primaria: un confronto internazionale	p. 9
1.2 La composizione della spesa pubblica primaria	p. 13
1.3 L'efficienza della spesa pubblica	p. 21
2 Governance della spesa, vincoli di bilancio e normativa europea	p. 24
2.1 I vincoli europei di finanza pubblica	p. 24
2.2 La riforma delle regole di finanza pubblica a livello nazionale: gli obiettivi	p. 26
2.3 Il ciclo di programmazione economico/finanziaria e la legge di bilancio	p. 26
2.4 Vincoli all'evoluzione della spesa	p. 28
2.5 Il coordinamento dei livelli di governo	p. 28
2.6 La disciplina degli aiuti di Stato	p. 30
3 Le esperienze di spending review in Italia	p. 33
3.1 Il periodo 2006-2007	p. 33
3.2 Dopo la crisi	p. 35
3.3 Il periodo 2013-2016	p. 36
3.4 Imparare dall'esperienza: le principali sfide per migliorare la governance della spesa	p. 39
4 Riorganizzare la pubblica amministrazione in una direzione orientata ai bisogni dei cittadini	p. 41
4.1 La pubblica amministrazione come fornitore di servizi pubblici	p. 41
4.2 Un approccio più orientato al risultato	p. 43
4.3 Spostare risorse dal back-office al front-office e ripensare i processi	p. 45
4.4 Mobilità e pianificazione dei fabbisogni di competenze	p. 47
4.5 Trasparenza della pubblica amministrazione e partecipazione dei cittadini	p. 49
4.6 Misurazione e valutazione della performance	p. 50
4.7 Il ruolo centrale dei manager pubblici	p. 54

4.8 Le iniziative su base volontaria e la <i>peer pressure</i>	p. 56
5 Gli acquisti di beni e servizi delle pubbliche amministrazioni	p. 61
5.1 L'impostazione delle direttive europee su appalti e concessioni	p. 61
5.2 Programmazione, progettazione, controlli sull'esecuzione dei contratti	p. 63
5.3 Rimediare alla frammentazione e rafforzare la professionalità delle stazioni appaltanti	p. 64
5.4 Il ruolo di Anac: compiti e poteri	p. 73
6 La governance della spesa pubblica per infrastrutture	p. 77
6.1 Livello degli investimenti pubblici e qualità della spesa in infrastrutture	p. 77
6.2 Migliorare la spesa per investimenti pubblici: il quadro internazionale	p. 79
6.3 La situazione in Italia: le criticità da superare	p. 88
6.4 Impatto della riforma della finanza pubblica e del nuovo Codice dei contratti pubblici sulla politica delle infrastrutture	p. 90
6.5 A che punto siamo: programmazione, allocazione delle risorse, esecuzione e valutazione ex post	p. 91
6.6 Rischio regolatorio e approvazione dei progetti di investimento	p. 99
6.7 Ridimensionare il contenzioso	p.101
7 Modernizzare il sistema dei controlli	p. 104

Executive summary

Vi sono due principali dimensioni rispetto alle quali valutare la politica della spesa pubblica: la sua sostenibilità dal punto di vista degli equilibri di finanza pubblica e la sua capacità di generare un impatto positivo su cittadini e imprese. L'obiettivo di questo Rapporto è analizzare, sotto entrambe le prospettive, quanto è stato fatto negli ultimi anni in Italia per migliorare la spesa pubblica in beni, servizi e infrastrutture. Su questa base il Rapporto individua alcune linee di azione per affrontare la revisione della spesa nei prossimi anni.

Da più di un decennio in Italia è ampiamente riconosciuta l'esigenza di iniziative per il contenimento e la riforma della spesa pubblica. Con la crisi economica lo scenario si è aggravato: da un lato le risorse pubbliche a disposizione sono diminuite, dall'altro sono emerse crescenti esigenze in termini di ammortizzatori sociali. La prima reazione, in un contesto emergenziale, è stata quella di tagliare la spesa pubblica laddove possibile. Ne è risultato un significativo contenimento dell'ammontare complessivo della spesa al netto degli interessi (c.d. spesa primaria).

L'analisi per comparti evidenzia che l'azione di contenimento si è concentrata principalmente su alcune categorie di spesa. La riduzione più significativa ha riguardato la spesa per investimenti, che già prima della crisi in Italia era leggermente inferiore in rapporto al Pil rispetto a quella dei principali paesi europei. Si tratta di una tipologia di spesa che si presta più facilmente di altre a essere tagliata anche in tempi brevi, ma evidentemente la sua riduzione ha effetti negativi nel medio termine. La spesa per investimenti, così come quella in istruzione (anch'essa inferiore alla media europea), ha una forte correlazione con il tasso di crescita economica di un paese.

Dal 2010, in seguito alla crisi, vi è stato anche un importante ridimensionamento della spesa per il personale della pubblica amministrazione che, attraverso il blocco della contrattazione e quello del turn over, è tornata ai livelli del 2000.

Per quanto riguarda, poi, l'efficienza e l'efficacia della spesa pubblica, varie analisi a livello nazionale e internazionale mostrano che, a parità di risorse impiegate, in Italia vi sono ampi margini di miglioramento.

Nella governance della spesa è ormai evidente che si deve passare da un approccio basato unicamente sul rispetto delle procedure e dalla logica dei tagli lineari a un utilizzo sistematico della spending review, intesa come strumento per promuovere un migliore

utilizzo delle risorse pubbliche a vantaggio dei cittadini (meno risorse utilizzate a parità di servizi erogati, better value for money). Sono passati dieci anni da quando il Ministro Padoa Schioppa chiedeva di ripensare i confini dell'intervento pubblico e definire le priorità. Dopo la fase della crisi, questa impostazione è tornata al centro del dibattito.

L'esperienza mostra elementi di debolezza nelle politiche italiane di gestione della spesa, che vanno superati. I frequenti cambi di esecutivo hanno inciso negativamente sull'efficacia degli esercizi di spending review. A questi cambiamenti hanno spesso corrisposto avvicendamenti delle persone preposte alla revisione della spesa e questo ha finito per rendere meno sistematico il lavoro e anche meno stabili gli obiettivi.

E' invece positivo che la riforma del sistema italiano di contabilità e finanza pubblica realizzata negli ultimi anni abbia inserito la revisione della spesa nel ciclo di programmazione economica finanziaria, mirando a ottimizzare i risultati in un'ottica di performance budgeting.

Questo Rapporto fornisce alcune indicazioni su come rafforzare la governance della spesa pubblica in beni, servizi e infrastrutture:

- a. occorre sapere definire a livello politico le priorità in un contesto di risorse scarse, anche ripensando il perimetro della pubblica amministrazione in termini di servizi offerti ai cittadini;*
- b. si deve migliorare la conoscenza e la consapevolezza degli effetti delle misure di spesa controllando sistematicamente quali sono i risultati ottenuti, per rivedere l'adeguatezza delle scelte compiute e apportare i necessari aggiustamenti;*
- c. bisogna integrare il processo di valutazione della spesa in termini di output e outcome con il processo di programmazione economico-finanziaria (performance budgeting);*
- d. per ottenere migliori risultati nella prestazione dei servizi pubblici bisogna realizzare un cambiamento di natura culturale incentrato su una nuova idea della pubblica amministrazione orientata al servizio di cittadini e imprese: occorre quindi spostare risorse dal back-office al front-office;*
- e. ai manager pubblici vanno riconosciuti spazi di scelta che consentano una gestione efficiente delle risorse pubbliche, in un quadro di trasparenza sui*

processi decisionali e sui risultati che favorisca un controllo sostanziale e non solo formale;

- f. per assicurare una politica degli acquisti pubblici efficace occorre saper presidiare anche le fasi precedenti e successive a quella dell'aggiudicazione del contratto (programmazione, progettazione, esecuzione). In questa prospettiva, il nuovo sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti introdotto dal Codice dei contratti pubblici costituisce un'importante novità;*
- g. per la spesa in beni e servizi, il Tavolo dei soggetti aggregatori può svolgere un ruolo fondamentale di coordinamento nella programmazione e nel monitoraggio degli acquisti, nonché nello sviluppo di modalità di acquisto innovative e di progetti che, tramite la specificazione della domanda pubblica, possono avere una valenza strategica di politica industriale. Per non restringere ingiustificatamente la concorrenza è fondamentale un appropriato utilizzo della suddivisione in lotti;*
- h. per gli investimenti pubblici in infrastrutture è necessario superare definitivamente la logica degli interventi frammentari o 'a pioggia'. Occorre concentrare gli interventi di sostegno su progetti ben definiti volti a perseguire obiettivi di interesse comune chiaramente individuati; bisogna intervenire solo quando c'è un fallimento del mercato e previa verifica che il sostegno pubblico costituisca lo strumento più appropriato; si deve assicurare che il sostegno pubblico non si limiti a rimpiazzare gli investimenti privati ma abbia un effetto di incentivazione degli investimenti; il sostegno va limitato al minimo indispensabile. Con riferimento a quest'ultimo profilo bisogna valorizzare, per quanto possibile, sia il ricorso al partenariato pubblico privato sia l'effetto leva realizzabile impiegando, piuttosto che altri strumenti di aiuto, le garanzie pubbliche;*
- i. è positivo che sia stata superata la Legge Obiettivo (e dunque un perenne regime di emergenze) e che sia stata avviata una nuova fase di programmazione ordinaria e di lungo termine delle opere, rafforzando la qualità tecnica ed economica delle iniziative. Le Linee guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti individuano chiaramente come procedere quando si valutano ex ante i progetti di investimento e anche come va preparata la valutazione ex post. Si tratta ora di*

dare attuazione a quanto previsto, senza sottovalutare la complessità del compito;

- j. se il processo decisionale è ben impostato, con solidi sistemi di valutazione ex ante delle opere, la fase autorizzatoria potrebbe essere fortemente semplificata e resa più lineare, con tempi più rapidi per la fruibilità delle opere e minori costi;*
- k. per una buona governance della spesa è essenziale modernizzare il sistema dei controlli, in modo da orientarlo a questa nuova prospettiva e renderlo più organico.*

Su tutti questi fronti, ancora molto resta da fare. Sono queste le sfide principali che si pongono oggi per una buona governance della spesa pubblica in Italia.

Introduzione

La politica della spesa pubblica va valutata tenendo conto di due principali dimensioni: la sua sostenibilità dal punto di vista degli equilibri di finanza pubblica e la sua capacità di generare un impatto positivo su cittadini e imprese. L'obiettivo di questo Rapporto è analizzare, sotto entrambe le prospettive, quanto è stato fatto negli ultimi anni in Italia per migliorare la spesa pubblica in beni, servizi e infrastrutture. Su questa base il Rapporto individua alcune linee di azione per affrontare la revisione della spesa nei prossimi anni.

Da più di un decennio in Italia è ampiamente riconosciuta l'esigenza di iniziative per il contenimento e la riforma della spesa pubblica. Con la crisi economica lo scenario si è aggravato: da un lato, le risorse pubbliche a disposizione sono diminuite, dall'altro sono emerse crescenti esigenze in termini di ammortizzatori sociali. La prima reazione, in un contesto emergenziale, è stata quella di tagliare la spesa pubblica laddove possibile. Ne è risultato un significativo contenimento dell'ammontare complessivo della spesa al netto degli interessi (c.d. spesa primaria), sia pure con evidenti asimmetrie tra i diversi comparti di spesa. Negli anni più recenti, nell'agenda dei governi ha assunto un rilievo prioritario l'esigenza di orientare la finanza pubblica al sostegno della crescita. È progressivamente emersa la necessità di ricomporre la fiscalità con questo obiettivo e di adottare una visione strategica che, andando oltre una mera logica di contenimento, riesca ad aumentare l'efficienza e l'efficacia della spesa pubblica.

I primi capitoli di questo Rapporto sono dedicati alla governance della spesa pubblica in una prospettiva generale. Il punto di partenza è l'analisi del livello, della dinamica, della composizione e dell'efficienza della spesa in Italia, anche alla luce di quanto avviene negli altri Stati dell'Unione europea (capitolo 1). Viene quindi esaminato come le scelte in tema di spesa risultino influenzate dall'evoluzione dei vincoli di bilancio, nazionali e europei e dalla disciplina degli aiuti di Stato (capitolo 2). Successivamente il Rapporto ripercorre le diverse fasi di *spending review* condotte in Italia a partire dal 2006, evidenziandone le caratteristiche e i risultati (capitolo 3).

Segue una serie di approfondimenti su aspetti specifici: la riorganizzazione della pubblica amministrazione in una direzione più orientata ai bisogni dei cittadini (capitolo 4); innovazione e razionalizzazione negli acquisti di beni e servizi (capitolo 5); la governance della spesa in infrastrutture (capitolo 6). Il capitolo conclusivo del Rapporto si sofferma sull'esigenza di modernizzare il sistema dei controlli pubblici sulla spesa (capitolo 7).

1 L'evoluzione della politica della spesa pubblica in Italia

1.1 Livello e andamenti della spesa pubblica primaria: un confronto internazionale

Un indicatore utilizzato di frequente nel confronto internazionale è costituito dal rapporto tra la spesa pubblica e il prodotto interno lordo. La spesa pubblica italiana nel 2016 era pari al 49,6 per cento del Pil, a fronte di una media UE del 46,6 per cento. L'Italia si colloca pertanto tra i paesi europei la cui spesa pubblica totale è nell'ordine del 50 per cento del Pil, insieme ai paesi nordici e alla Francia. Se si guarda invece alla spesa al netto degli interessi, l'Italia ha una spesa pubblica primaria pari al 45,6 per cento del Pil, non molto distante dal valore medio UE del 44,5 per cento.

Rispetto a entrambi gli indicatori va osservato che negli anni della crisi l'Italia ha risentito di una dinamica del Pil negativa in termini reali e in alcuni anni anche in termini nominali che, influenzando sul rapporto, rende meno evidente l'entità degli sforzi che sono stati compiuti per la riduzione della spesa.

Guardando ai valori assoluti, la spesa pubblica primaria pro capite in Italia nel periodo 2006-16 è sostanzialmente in linea con il livello medio della UE (12.130 euro rispetto a 11.948 euro). Il livello è sensibilmente inferiore non solo a quello dei paesi nordici, ma anche a quelli della Francia, della Germania e del Regno Unito (Tabella 1).

Per quanto concerne i livelli di governo a cui è imputabile la spesa primaria, il rapporto Cottarelli evidenziava che la quota prevalente riguarda gli enti previdenziali (43 per cento del totale), seguiti dalle amministrazioni centrali (un quarto del totale), dalle regioni (meno di un quinto, di cui circa l'80 per cento riguarda la spesa sanitaria), dai comuni (8 per cento) e da altri enti locali e università (4 per cento).

Se si guarda all'evoluzione della spesa, emerge che negli anni recenti l'azione di contenimento ha prodotto un risultato rilevante a livello aggregato: i tassi di crescita della spesa pubblica primaria, infatti, sono stati nettamente inferiori alla media degli altri paesi. In particolare, nel periodo 2009-2016 la spesa primaria in

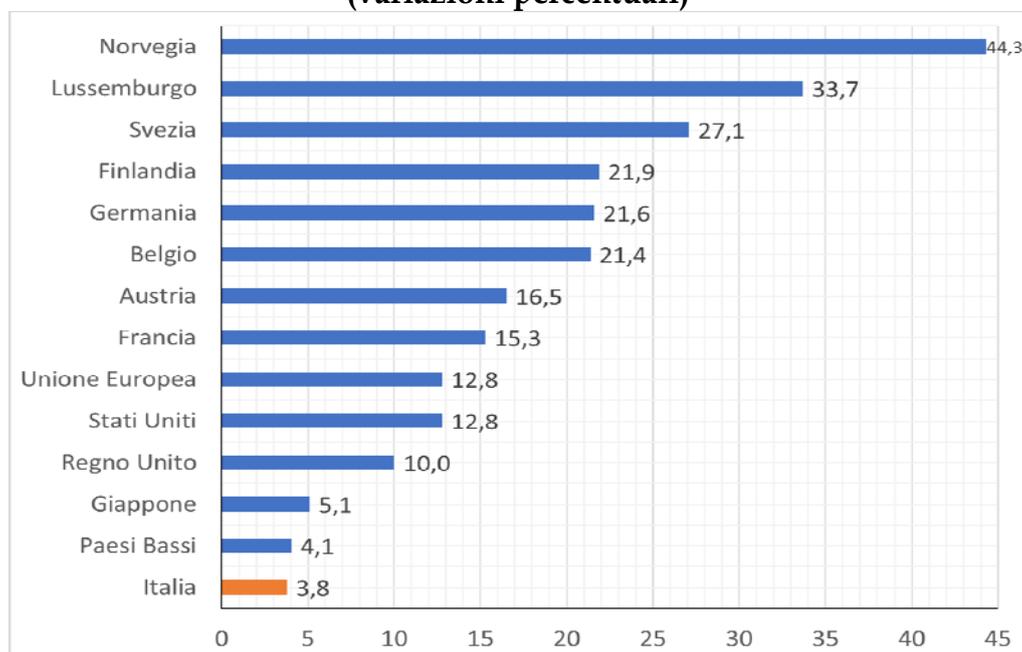
Italia è cresciuta complessivamente del 3,8 per cento a fronte di un aumento medio UE del 12,8 per cento (Figura 1).

**Tabella 1: Spesa pubblica al netto degli interessi pro capite
(euro, valori a prezzi correnti)**

Paesi	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	media
Austria	15.304	15.785	16.566	17.612	17.676	17.787	18.341	18.502	19.451	19.418	19.586	17.821
Belgio	13.742	14.364	15.316	16.267	16.683	17.561	18.320	18.536	18.615	18.605	18.902	16.992
Bulgaria	1.167	1.574	1.801	1.938	1.834	1.860	1.932	2.129	2.439	2.502	2.297	1.952
Cipro	7.698	7.929	8.600	9.129	9.243	9.249	8.680	8.046	9.383	7.807	7.608	8.488
Croazia	4.043	4.390	4.771	4.737	4.705	4.780	4.495	4.573	4.564	4.679	4.901	4.603
Danimarca	19.927	20.505	21.542	22.872	24.011	24.235	25.565	24.965	25.309	25.473	25.260	23.606
Estonia	3.344	4.104	4.880	4.857	4.457	4.675	5.300	5.498	5.758	6.210	6.410	5.045
Finlandia	15.354	16.008	17.083	18.115	18.635	19.361	20.216	21.026	21.382	21.339	21.452	19.088
Francia	14.567	15.089	15.569	16.303	16.627	16.815	17.255	17.551	17.815	18.037	18.227	16.714
Germania	12.381	12.459	12.973	13.736	14.391	14.214	14.407	14.975	15.389	15.750	16.297	14.270
Grecia	8.046	8.966	10.055	10.487	9.475	8.762	8.708	9.594	7.616	8.218	7.468	8.854
Irlanda	14.231	15.624	16.926	16.862	22.883	16.132	14.450	13.929	14.199	14.808	14.497	15.867
Italia	11.444	11.507	11.819	12.340	12.229	12.190	12.186	12.225	12.356	12.548	12.587	12.130
Lettonia	2.779	3.463	4.128	3.695	3.671	3.651	3.867	4.022	4.273	4.401	4.494	3.859
Lituania	2.475	3.109	3.827	3.717	3.663	4.197	3.809	4.001	4.140	4.318	4.424	3.789
Lussemburgo	28.175	28.996	30.641	33.206	34.603	34.818	36.143	36.488	37.019	37.615	37.901	34.146
Malta	5.136	5.339	5.885	5.748	6.053	6.254	6.797	7.060	7.644	8.321	8.136	6.579
Paesi Bassi	14.543	15.164	16.145	17.245	17.635	17.415	17.506	17.388	17.599	17.615	17.412	16.879
Polonia	3.039	3.371	4.042	3.531	4.069	4.080	4.060	4.109	4.305	4.452	4.368	3.948
Portogallo	6.711	6.913	7.154	7.844	8.320	7.626	6.991	7.342	7.799	7.583	7.310	7.417
Regno Unito	13.739	14.260	13.571	12.598	13.188	12.825	14.088	13.366	14.358	16.059	14.307	13.851
Rep. Ceca	4.792	5.198	6.043	5.992	6.191	6.520	6.614	6.192	6.093	6.493	6.430	6.051
Romania	1.596	2.250	2.640	2.332	2.383	2.483	2.362	2.427	2.508	2.757	2.851	2.417
Slovacchia	3.152	3.642	4.351	5.040	5.083	5.140	5.227	5.422	5.623	6.357	5.960	5.000
Slovenia	6.735	7.129	8.028	8.309	8.427	8.647	8.155	10.072	8.467	8.382	8.142	8.227
Spagna	8.334	8.945	9.613	10.255	10.155	9.926	10.031	9.268	9.247	9.426	9.488	9.517
Svezia	18.334	18.702	18.644	17.307	19.728	21.211	22.583	23.409	22.680	22.683	23.115	20.763
Ungheria	4.336	4.653	4.789	4.315	4.461	4.603	4.392	4.597	4.788	5.184	5.071	4.653
UE-28	10.531	10.944	11.362	11.638	12.019	11.940	12.249	12.297	12.567	12.994	12.887	11.948

Fonte: Ameco 2017

**Figura 1: Incremento della spesa pubblica al netto degli interessi 2009-16
(variazioni percentuali)**



Fonte: Ameco

La stretta attuata in seguito alla crisi è stata significativa: il tasso medio annuo di crescita della spesa primaria, che era del 4,4 per cento nel periodo 2000-2009, è sceso allo 0,4 per cento medio annuo nel 2010-2014 per poi assestarsi allo 0,8 per cento nel 2015-16.

A questi risultati ha contribuito sia il contenimento del tasso di crescita nominale della spesa corrente primaria (4,3 per cento nel 2000-2009, 1,1 per cento nel 2010-2014) sia la drastica riduzione della spesa pubblica per investimenti, che è passata da un tasso di crescita nominale positivo del 5,2 per cento medio annuo nel periodo 2000-2009 a tassi negativi (-7,3 per cento nel 2010-2014). Come evidenziato da un recente rapporto della Cassa Depositi e Prestiti, la spesa per infrastrutture si è ridotta da 26 miliardi di euro nel 2007 a 19 miliardi di euro nel 2015¹.

Al contenimento della spesa corrente primaria e al calo della spesa per investimenti hanno contribuito sia le amministrazioni centrali che le

¹ Cassa Depositi e Prestiti, Rapporto sulla finanza locale, agosto 2016.

amministrazioni locali (Tabella 2). Su queste ultime, in particolare, è ricaduta la contrazione degli investimenti in infrastrutture (da 21 miliardi del 2007 a 16 miliardi nel 2015)².

**Tabella 2: Andamento della spesa pubblica
(variazioni medie annue, prezzi correnti, %)**

	Amministrazioni Pubbliche			Amministrazioni Centrali			Amministrazioni locali			Enti previdenziali		
	00-09	10-14	15-16	00-09	10-14	15-16	00-09	10-14	15-16	00-09	10-14	15-16
Spesa primaria	4,4	0,4	0,8	4,9	0,0	2,9	5,0	-1,7	0,6	4,5	1,7	1,0
Spesa corrente al netto degli interessi	4,3	1,1	1,1	4,9	0,8	3,2	5,1	-0,1	-1,1	4,5	1,8	0,9
Investimenti fissi lordi	5,2	-7,3	-2,2	5,9	-6,2	-0,2	3,8	-7,0	-3,3	-	-	-

Fonte: Istat

Nel valutare gli sforzi compiuti sul fronte del contenimento della spesa primaria, che sono stati ingenti, occorre avere ben presente la specificità di un paese come l'Italia che ha uno stock di debito pubblico tra i più elevati al mondo³: resta quindi centrale l'esigenza di assicurare la sostenibilità della finanza pubblica. Al tempo stesso va considerato che, più la spesa pubblica contribuisce all'aumento del Pil, più facilmente si può generare un circolo virtuoso in base al quale, riducendosi il rapporto tra debito pubblico e Pil, aumenta anche la sostenibilità del debito.

Il livello della spesa pubblica primaria procapite in Italia è in linea con il valore medio UE. In seguito alla crisi vi è stata una stretta significativa sul fronte della spesa pubblica al netto degli interessi. L'azione di contenimento si è concentrata soprattutto sugli investimenti pubblici.

² Cassa Depositi e Prestiti, ibidem.

³ Nei lavori di revisione della spesa condotti dal Commissario Cottarelli erano stati proposti benchmark europei relativi al rapporto della spesa rispetto al Pil aggiustati per tenere conto dei maggiori vincoli esistenti per un paese a elevato debito pubblico. Cfr. la slide 49 delle schede con le proposte per la Revisione della spesa, del marzo 2015, e la nota tecnica sul Confronto_spesa_primaria_italiana_ed_europea, entrambe disponibili all'indirizzo <http://revisionedellaspesa.gov.it/documenti>.

1.2 La composizione della spesa pubblica primaria

In Italia la composizione della spesa pubblica primaria, considerando la tradizionale classificazione dei bilanci pubblici e guardando all'incidenza nel 2016 dei diversi comparti di spesa rispetto al Pil, si differenzia dalla media UE soprattutto per una maggiore incidenza della spesa per prestazioni sociali, costituita prevalentemente dalla spesa per pensioni (22,8 per cento del Pil rispetto a una media UE del 21 per cento).

La spesa per investimenti e quella per consumi intermedi, anche in ragione delle politiche attuate in risposta alla crisi, rappresentano una quota del Pil inferiore rispetto alla media UE (rispettivamente, 2,1 per cento del Pil a fronte di una media UE pari al 2,7 per cento, e 5,4 per cento del Pil a fronte di una media UE del 5,9 per cento).

La spesa per redditi da lavoro nella pubblica amministrazione in Italia (9,8 per cento) è leggermente inferiore rispetto alla media UE (10,1 per cento) mentre l'incidenza dei contributi alla produzione è pari all'1,8 per cento del Pil, leggermente superiore rispetto alla media UE dell'1,4 per cento.

Se si guarda alla spesa procapite per comparti (Tabella 4), si nota che la spesa italiana risulta sensibilmente inferiore in importanti comparti non solo rispetto ai paesi nordici, ma anche rispetto agli altri grandi paesi europei. In particolare, la spesa procapite per prestazioni sociali in Germania e Francia ammonta rispettivamente a 9200 e 8600 euro mentre quella italiana è pari a 6300 euro. La spesa procapite per redditi nella pubblica amministrazione è in Italia pari a 2700 euro rispetto ai 4200 euro in Francia e ai 3300 euro nel Regno Unito. Infine la spesa procapite per investimenti, pari a 600 euro in Italia, è quasi il doppio in Francia (1100 euro).

È utile confrontare la spesa pubblica italiana con quella di altri paesi europei anche guardando alla sua riclassificazione per funzioni (*Classification Of the Functions Of Government-COFOG*), adottata a livello internazionale per evidenziare gli obiettivi perseguiti attraverso la spesa pubblica (Tabella 5). Questa riclassificazione evidenzia alcuni fenomeni che sfuggono guardando alle categorie della contabilità pubblica.

Tabella 3: Spesa pubblica primaria in Europa (2016, % del Pil)

Paesi	Redditi da lavoro dipendente	Consumi intermedi	Contributi alla produzione	Prestazioni sociali in denaro e in natura	Investimenti lordi	Trasferimenti in c/capitale	Totale spesa primaria
Austria	10,8	6,5	1,4	23,3	3,0	0,7	49,0
Belgio	12,4	4,0	3,3	25,3	2,3	1,1	50,4
Bulgaria	9,0	5,1	1,0	14,0	2,6	1,5	34,7
Cipro	12,6	3,6	0,5	14,3	2,5	0,5	36,3
Croazia	12,0	8,0	1,6	16,3	3,2	1,5	45,1
Danimarca	15,9	9,0	1,9	18,4	3,7	0,3	52,3
Estonia	11,8	7,0	0,4	14,0	4,8	0,5	40,3
Finlandia	13,5	11,0	1,2	22,6	3,9	0,4	55,0
Francia	12,7	5,0	2,6	25,8	3,4	1,0	54,3
Germania	7,5	4,8	0,9	24,1	2,1	1,1	42,9
Grecia	12,3	4,7	1,0	22,3	3,5	0,4	45,8
Irlanda	7,3	3,6	0,6	10,7	1,9	0,5	25,7
Italia	9,8	5,4	1,8	22,8	2,1	1,3	45,6
Lettonia	10,2	5,9	0,5	11,7	3,3	0,1	35,2
Lituania	9,8	4,8	0,4	12,7	3,0	0,5	32,8
Lussemburgo	8,6	3,6	1,3	19,5	3,8	0,8	40,9
Malta	12,0	6,4	1,3	10,9	2,5	0,8	35,9
Olanda	8,8	5,8	1,2	21,7	3,4	0,6	42,5
Polonia	10,3	5,8	0,5	17,2	3,4	0,5	39,6
Portogallo	11,3	5,7	0,6	18,9	1,5	0,4	40,9
Regno Unito	9,3	8,6	0,7	15,9	2,6	0,8	39,6
Repubblica Ceca	8,9	6,2	2,4	15,5	3,4	0,6	39,0
Romania	8,2	5,3	0,4	11,6	3,6	1,6	33,2
Slovacchia	9,1	5,5	0,5	19,2	3,2	0,5	39,9
Slovenia	11,5	6,5	0,8	18,0	3,1	0,4	42,3
Spagna	10,9	5,0	1,0	18,2	1,9	0,8	39,6
Svezia	12,6	8,1	1,6	17,0	4,4	0,3	49,6
Ungheria	11,0	7,0	1,4	15,0	3,1	3,1	44,3
UE 28	10,1	5,9	1,4	21,0	2,7	0,9	44,5

Fonte: Eurostat 2017

**Tabella 4: Spesa pubblica primaria pro-capite in Europa
(2016, migliaia di euro)**

	Redditi da lavoro dipendente	Consumi intermedi	Contributi alla produzione	Prestazioni sociali in denaro e in natura	Investimenti lordi	Trasferimenti in c/capitale	Totale spesa primaria
Austria	4,3	2,6	0,6	9,4	1,2	0,3	19,7
Belgio	4,6	1,5	1,2	9,4	0,9	0,4	18,8
Bulgaria	0,6	0,3	0,1	0,9	0,2	0,1	2,3
Cipro	2,7	0,8	0,1	3,0	0,5	0,1	7,7
Croazia	1,3	0,9	0,2	1,8	0,3	0,2	4,9
Danimarca	7,7	4,4	0,9	8,9	1,8	0,2	25,4
Estonia	1,9	1,1	0,1	2,2	0,8	0,1	6,4
Finlandia	5,2	4,3	0,5	8,8	1,5	0,2	21,5
Francia	4,2	1,7	0,9	8,6	1,1	0,3	18,2
Germania	2,9	1,8	0,3	9,2	0,8	0,4	16,4
Grecia	2,0	0,8	0,2	3,6	0,6	0,1	7,5
Irlanda	4,1	2,1	0,4	6,0	1,0	0,3	14,5
Italia	2,7	1,5	0,5	6,3	0,6	0,4	12,6
Lettonia	1,3	0,8	0,1	1,5	0,4	0,0	4,5
Lituania	1,3	0,6	0,1	1,7	0,4	0,1	4,4
Lussemburgo	8,1	3,3	1,2	18,3	3,6	0,8	38,4
Malta	2,7	1,5	0,3	2,5	0,6	0,2	8,2
Paesi bassi	3,6	2,4	0,5	8,9	1,4	0,2	17,5
Polonia	1,1	0,6	0,1	1,9	0,4	0,1	4,4
Portogallo	2,0	1,0	0,1	3,4	0,3	0,1	7,3
Regno Unito	3,3	3,1	0,3	5,8	0,9	0,3	14,3
Rep. Ceca	1,5	1,0	0,4	2,6	0,6	0,1	6,4
Romania	0,7	0,5	0,0	1,0	0,3	0,1	2,9
Slovacchia	1,4	0,8	0,1	2,9	0,5	0,1	6,0
Slovenia	2,2	1,3	0,2	3,5	0,6	0,1	8,1
Spagna	2,6	1,2	0,2	4,4	0,5	0,2	9,5
Svezia	5,9	3,8	0,8	8,0	2,1	0,1	23,3
Ungheria	1,3	0,8	0,2	1,7	0,4	0,4	5,1
UE 28	2,9	1,7	0,4	6,1	0,8	0,3	12,9

Fonte: Eurostat 2017

**Tabella 5: La composizione della spesa pubblica al netto degli interessi per obiettivi nei principali paesi europei
(classificazione COFOG, 2015 % del Pil)**

	Totale	Servizi generali	Difesa	Ordine pubblico e sicurezza	Affari economici	Protezione dell'ambiente	Abitazioni e assetto del territorio	Sanità	Attività ricreative, culturali e di culto	Istruzione	Protezione sociale
UE **	45,6	4,2	1,3	1,8	4,3	0,8	0,6	7,2	1,1	4,9	19,4
Area euro **	46,7	4,5	1,2	1,7	4,4	0,8	0,6	7,3	1,1	4,7	20,3
Austria	49,2	4,5	0,6	1,4	6,2	0,4	0,4	8,0	1,2	5,0	21,7
Belgio	50,9	5,1	0,8	1,8	6,5	0,9	0,3	7,7	1,2	6,4	20,2
Bulgaria	40,7	2,3	1,4*	2,8*	6,2*	1,1*	2,2*	5,6*	1,7*	4,1*	13,6*
Cipro**	45,8	16,0	1,4	1,7	2,8	0,3	2,2	2,7	0,9	5,8	12,2
Croazia**	44,7	5,4	1,5	2,1	6,2	0,4	0,7	6,7	1,3	4,7	15,7
Danimarca	54,1	5,7	1,2	1,0	3,8	0,5	0,2	8,7	1,8	7,1	24,1
Estonia	40,2	4,2	1,9	1,8	4,8	0,7	0,4	5,5	2,0	6,1	12,9
Finlandia	55,8	7,3	1,4	1,3	4,8	0,2	0,4	7,2	1,5*	6,2	25,6
Francia	55,0	4,3	1,8	1,6	5,7	1,0	1,1	8,2	1,3	5,5	24,6
Germania	42,4	4,3	1,0	1,6	3,1	0,6	0,4	7,2	1,0	4,2	19,0
Grecia	51,8	6,3	2,7	2,1	8,9	1,5	0,2	4,5	0,7	4,3	20,5
Irlanda**	34,3	2,1	0,4	1,4	3,2	0,6	0,7	7,6	0,8	4,3	13,2
Italia	46,2	4,2	1,2	1,9	4,1	1,0	0,6	7,1	0,7	4,0	21,5
Lettonia	35,8	3,9	1,0	2,0	4,2	0,7	1,0	3,8	1,6	6,0	11,5
Lituania	33,6	2,9	1,3*	1,6*	3,6*	0,5*	0,3*	5,8*	0,9*	5,4*	11,1*
Lussemburgo	41,7	4,0	0,3	1,0	5,0	1,1	0,5	4,6	1,2	5,2	18,9
Malta	38,7	4,3	0,8	2,0	5,1	2,0	0,4	5,8	1,2	5,5	12,4
Paesi Bassi	43,8	3,7	1,1	1,8	4,0	1,4	0,3	8,0	1,4	5,4	16,6
Polonia	39,7	3,1	1,6	2,2	4,6	0,6	0,7	4,7	1,0	5,2	15,9
Portogallo	43,8	3,5	1,1*	2,1	5,1	0,4	0,5	6,2	0,8	6,0	18,3
Regno Unito	40,5	2,2	2,1	2,0	3,1	0,8	0,5	7,6	0,7	5,1	16,4
Rep. Ceca	40,9	3,3	0,9	1,8	6,5	1,1	0,7	7,6	1,3	4,9	12,7
Romania	34,1	3,2	1,0	2,3	5,3	1,0	1,4	4,2	1,2	3,1	11,5
Slovacchia	43,8	4,7	1,1	2,4	6,3	1,0	0,8	7,2	1,0	4,2	15,0
Slovenia	44,9	3,6	0,8	1,6	6,0	1,0	0,6	6,7	1,6	5,6	17,4
Spagna	40,7	3,4	1,0	2,0	4,4	0,9	0,5	6,2	1,1	4,1	17,1
Svezia	49,6	6,6	1,1*	1,3*	4,2*	0,3*	0,7*	6,9*	1,1	6,5*	20,7
Ungheria	46,5	5,4	0,5	2,1	8,6	1,2	1,1	5,3	2,1	5,2	15,0

Fonte: Eurostat. La spesa primaria è approssimata alla differenza tra la spesa totale per funzione e la voce dei redditi da capitale per funzione, poiché il dato sulla distribuzione funzionale degli interessi passivi non è disponibile. * Il dato sulla spesa da redditi di capitale non è disponibile pertanto si riporta la spesa totale e non primaria.

In particolare, l'incidenza sul Pil della spesa per istruzione in Italia è significativamente inferiore alla media UE (4,0 per cento rispetto a una media del 4,9 per cento). Va sottolineato, al riguardo, che la spesa per istruzione è quella per cui le analisi economiche evidenziano una più robusta correlazione positiva con il tasso di crescita di un Paese⁴. La spesa per la sanità, pur essendo in linea con la media europea (7,1 per cento del Pil), è inferiore a quella di diversi paesi 'core Europe' (Francia, paesi nordici Svezia esclusa, Regno Unito).

Questi risultati sono confermati anche guardando ai livelli di spesa procapite (Tabella 6). La spesa pubblica in istruzione per abitante è in Italia pari a 1100 euro, leggermente più bassa rispetto al valore medio procapite della UE e dell'eurozona (1400 euro), significativamente più bassa rispetto alla spesa in istruzione per abitante dei paesi scandinavi (dai 3400 euro della Danimarca ai 2400 della Finlandia), del Regno Unito (2000 euro), della Francia (1800 euro) e della Germania (1600 euro). Analogamente la spesa pubblica procapite per la sanità in Italia (1900 euro) è sostanzialmente in linea con quella media Ue, ma significativamente inferiore a quella tedesca e francese (2700 euro per abitante) e a quella del Regno Unito (3000 euro per abitante).

⁴ S. Acosta-Ormaechea, A. Morozumi, *Can a Government Enhance Long-Run Growth by Changing the Composition of Public Expenditure?*, IMF Working Paper n. 162/2013.

Tabella 6: Spesa primaria pro-capite per funzioni (migliaia di euro, 2015)

	Totale	Servizi generali	Difesa	Ordine pubblico e sicurezza	Affari economici	Protezione dell'ambiente	Abitazioni e assetto del territorio	Sanità	Attività ricreative, culturali e di culto	Istruzione	Protezione sociale
UE **	12,6	1,1	0,4	0,5	1,2	0,2	0,2	2,0	0,3	1,4	5,4
Area euro **	14,0	1,3	0,3	0,5	1,3	0,3	0,2	2,2	0,3	1,4	6,1
Austria	19,5	1,8	0,2	5,5	2,4	0,2	0,1	3,2	0,5	2,0	8,6
Belgio	18,6	1,9	0,3	0,6	2,4	0,3	0,1	2,8	0,4	2,3	7,4
Bulgaria	2,5	1,0	0,1*	0,2*	0,4*	0,1*	0,1*	0,3*	0,1*	0,3*	0,8*
Cipro**	9,3	3,2	0,3	0,4	0,6	0,1	0,5	0,5	0,2	1,2	2,5
Croazia**	4,5	0,5	0,1	0,2	0,6	0,0	0,1	0,7	0,1	0,5	1,6
Danimarca	25,4	2,7	0,5	0,5	1,8	0,2	0,1	4,1	0,8	3,4	11,3
Estonia	6,2	0,6	0,3	0,3	0,7	0,1	0,1	0,8	0,3	0,9	2,0
Finlandia	21,4	2,8	0,5	0,5	1,8	0,1	0,2	2,5	0,6	2,4	9,8
Francia	18,0	1,4	0,6	0,5	1,9	0,3	0,4	2,7	0,4	1,8	8,1
Germania	15,8	1,6	0,4	0,6	1,2	0,2	0,1	2,7	0,4	1,6	7,1
Grecia	8,4	1,0	0,4	0,3	1,4	0,2	0,0	0,7	0,1	0,7	3,3
Irlanda**	14,1	0,9	0,1	0,6	1,3	0,2	0,3	3,1	0,3	1,8	5,4
Italia	12,5	1,1	0,3	0,5	1,1	0,3	0,2	1,9	0,2	1,1	5,8
Lettonia	4,4	0,5	0,1	0,2	0,5	0,1	0,1	0,5	0,2	0,7	1,4
Lituania	4,3	0,4	0,2*	0,2*	0,5*	0,1*	0,0*	0,7*	0,1*	0,7*	1,4*
Lussemburgo	37,9	3,6	0,3	0,9	4,6	1,0	0,5	4,2	1,1	4,7	17,2
Malta	8,3	0,9	0,2	0,3	1,1	0,4	0,1	1,3	0,3	1,2	2,7
Paesi Bassi	17,6	1,5	0,5	0,7	1,6	0,6	0,1	3,2	0,6	2,2	6,7
Polonia	4,5	0,6	0,2	0,3	0,5	0,1	0,1	0,5	0,1	0,6	1,8
Portogallo	7,6	0,6	0,2*	0,4	0,9	0,1	0,9	1,1	0,1	1,0	3,2
Regno Unito	16,1	0,9	0,7	0,8	1,2	0,3	0,2	3,0	0,3	2,0	6,5
Rep. Ceca	6,5	0,5	0,1	0,3	1,0	0,2	0,1	1,2	0,2	0,8	2,0
Romania	2,7	0,3	0,1	0,2	0,4	0,1	0,1	0,3	0,1	0,2	0,9
Slovacchia	6,4	0,7	0,2	0,3	0,9	0,2	0,1	1,0	0,1	0,6	2,2
Slovenia	8,4	0,7	0,2	0,3	1,1	0,2	0,1	1,3	0,3	1,0	3,3
Spagna	9,4	0,8	0,2	0,5	1,0	0,2	0,1	1,4	0,3	0,9	4,0
Svezia	22,7	3,0	0,5*	0,6*	1,9*	0,1*	0,3*	3,2*	0,5	3,0*	9,5
Ungheria	5,2	0,6	0,1	0,2	1,0	0,1	0,1	0,6	0,2	0,6	1,7

Fonte: Eurostat. La spesa primaria è approssimata alla differenza tra la spesa totale per funzione e la voce dei redditi da capitale per funzione, poiché il dato sulla distribuzione funzionale degli interessi passivi non è disponibile. * Il dato sulla spesa da redditi di capitale non è disponibile pertanto si riporta la spesa totale e non primaria. ** Dati 2014

Guardando all'evoluzione della spesa pubblica, l'analisi per comparti evidenzia che l'azione di contenimento della spesa avviata dopo la crisi e intensificatasi dopo il 2011 si è concentrata principalmente su alcune categorie di spesa. Come già anticipato, la riduzione più significativa ha riguardato la spesa per investimenti, che già prima della crisi in Italia era leggermente inferiore in rapporto al Pil rispetto a quella dei principali paesi europei: si tratta di una tipologia di spesa che si presta più facilmente di altre a essere tagliata anche in tempi brevi ma, evidentemente, la sua riduzione ha effetti negativi sulla crescita nel medio termine.

La spesa in consumi intermedi e per l'acquisto di beni e servizi, che fino al 2010 era aumentata, con la crisi ha avuto un'inversione di tendenza: è diminuita significativamente dal 2010 al 2012 per poi stabilizzarsi fino al 2016 anno in cui ha registrato un lieve aumento.

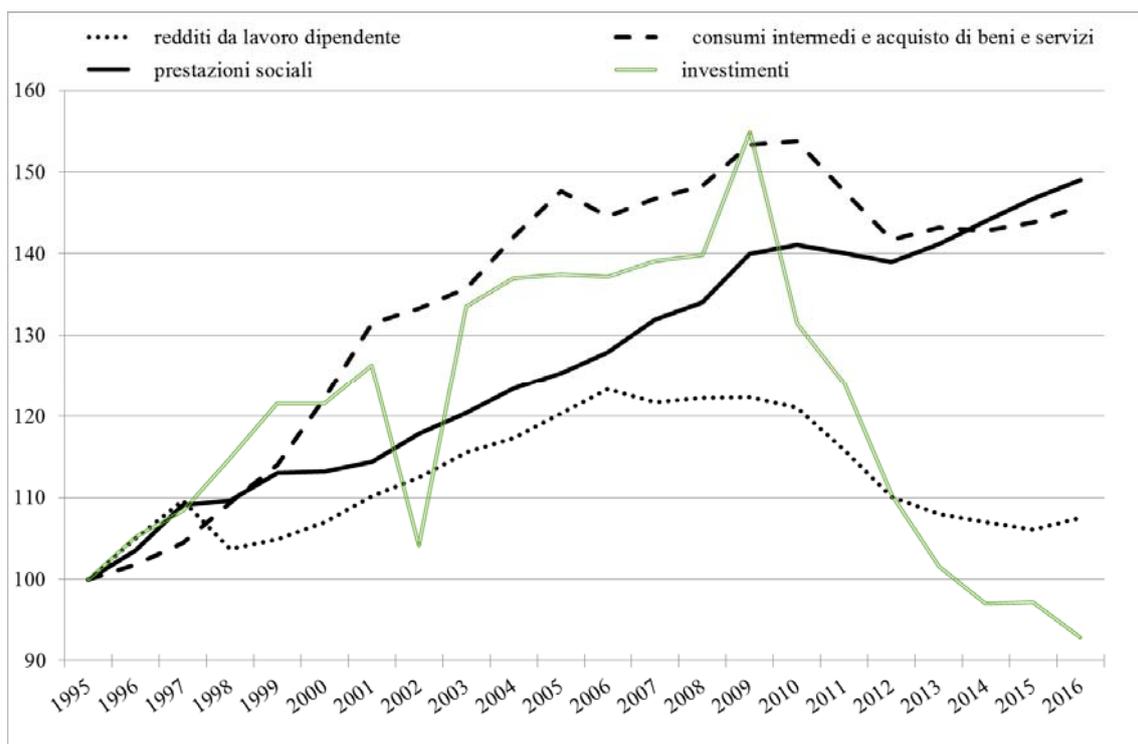
Anche la spesa per i redditi della Pa mostra una netta inversione di tendenza in seguito alla crisi: dal 1998 al 2006 ha registrato un andamento crescente, dal 2006 al 2009 è rimasta sostanzialmente stabile, mentre dal 2010 ha subito un importante ridimensionamento fino a tornare sostanzialmente ai livelli del 2000. Questa dinamica dipende sia dal blocco della contrattazione sia da quello del *turn over* che dal 2007 ha prodotto una riduzione del numero dei dipendenti pubblici superiore all'1 per cento l'anno.

Un caso a sé è quello della spesa per prestazioni sociali, che mostra un andamento sostanzialmente crescente in tutto il periodo considerato. La componente più importante di questo comparto è la spesa pensionistica, per la quale iniziano peraltro a vedersi i risultati delle riforme attuate negli ultimi quindici anni. Il tasso di crescita della spesa per prestazioni sociali è passato dal 4,6 per cento medio annuo del periodo pre-crisi al 2,8 per cento degli anni del riequilibrio. Anche se, come detto, l'incidenza sul totale della spesa pubblica della spesa pensionistica resta in Italia tra i più alti d'Europa, il percorso intrapreso sin dalla riforma Dini della metà degli anni Novanta fino al 2011 ha prodotto importanti risultati in termini di sostenibilità, tanto che nel lungo periodo il sistema previdenziale italiano è considerato tra i più sostenibili in Europa⁵. La componente non pensionistica delle prestazioni sociali (ammortizzatori sociali, spesa per assistenza, ecc.), che in Italia ha un'incidenza sul Pil più bassa rispetto a diversi paesi europei, registra invece a partire dalla

⁵ European Commission, Fiscal Sustainability Report, 2012

crisi un aumento, come è ragionevole attendersi in una fase di ciclo economico negativo.

Figura 2: Andamento delle principali voci della spesa pubblica primaria (1995=100, prezzi costanti)



Fonte: Istat.

Guardando alla composizione della spesa, in Italia sia la quota della spesa in investimenti che quella della spesa in istruzione sono inferiori alla media europea: in entrambi i casi si tratta di tipologie di spesa che hanno una forte correlazione con il tasso di crescita economica di un paese. La spesa per pensioni resta alta nel confronto europeo ma le riforme attuate a partire dalla metà degli anni Novanta hanno prodotto importanti risultati in termini di sostenibilità nel lungo periodo.

1.3 L'efficienza della spesa pubblica

Per analizzare la situazione e l'evoluzione della spesa pubblica non ci si può limitare a verificare quante risorse vengono impiegate (*l'input*). Occorre infatti considerare anche:

- il risultato in termini di quantità e qualità dei beni o servizi erogati dalla pubblica amministrazione (*l'output*);
- l'impatto sui cittadini che deriva dai beni e servizi erogati (*l'outcome*), verificando ad esempio in quale misura un dato servizio soddisfa un bisogno dei diretti destinatari e più in generale della collettività.

La valutazione della spesa pubblica in termini di output e outcome è complessa, ma costituisce un compito fondamentale per la governance della spesa⁶. I problemi di misurazione sono differenti a seconda dell'oggetto della spesa: è ovviamente diverso valutare la spesa per una risma di carta, per un servizio di telefonia, per una prestazione sanitaria o un trasferimento alle imprese. Tra gli approcci che vengono utilizzati vi sono, ad esempio, l'analisi d'impatto, l'individuazione delle *best practices*, l'analisi statistica (ad esempio, Indicatore DEA elaborato dall'OCSE).

In Italia vi sono alcune valide esperienze di valutazione della spesa pubblica. Vanno ricordati, tra gli altri, i lavori della Banca d'Italia sul tema degli incentivi alle imprese e sulla spesa per infrastrutture⁷. Nel caso della spesa per incentivi la valutazione evidenzia che, in molti casi, le agevolazioni generano una modesta additività rispetto agli investimenti attivati. Nel caso delle infrastrutture la valutazione suggerisce che, confrontando i volumi di spesa e le dotazioni fisiche tra le regioni italiane, i divari nella disponibilità di infrastrutture sono riconducibili più a inefficienze che all'inadeguatezza delle risorse finanziarie.

Per la spesa sanitaria regionale, il Laboratorio Management e Sanità della Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa ha avviato dal 2008 un sistema di *benchmarking* a partecipazione volontaria, che valuta l'output della spesa in

⁶ Sul tema, cfr. D. Galli e G. Valotti, *La spending review strumento incompreso*, in D. Galli, G. Giacomelli, M. Tantardini e G. Valotti (2015) *Spending review e qualità della spesa. Uno spunto per crescere*, Milano, Egea.

⁷ Tra gli altri, Banca d'Italia, *Workshop sulla valutazione degli aiuti alle imprese*, Roma 9 aprile 2010 e Banca d'Italia, *Workshop sull'efficienza della spesa per infrastrutture*, Roma giugno 2012.

termini di efficienza e appropriatezza valorizzando le *best practices*⁸. Sempre con riferimento alla spesa sanitaria è stata recentemente svolta dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio, istituito nel 2014, un'analisi sull'efficienza dell'utilizzo delle risorse pubbliche che mette in luce spazi per migliorare il rapporto costo/efficienza dei servizi attraverso interventi volti alla riduzione degli sprechi e al miglioramento dell'efficienza organizzativa⁹.

Nel settore dell'istruzione, l'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione organizza dal 2007-08 i test Invalsi che, pur essendo oggetto di un ampio dibattito sull'adeguatezza delle modalità di valutazione, perseguono due obiettivi virtuosi: il primo è quello di fornire alla cittadinanza e ai decisori politici i dati generali sul funzionamento della scuola, in particolare sul grado di competenze raggiunto dagli studenti in due grandi aree (la comprensione di un testo e la padronanza della matematica in situazioni concrete); il secondo obiettivo è quello di fornire alle scuole i dati elaborati, in modo da favorire valutazioni sul piano didattico, confronti e percorsi di miglioramento¹⁰.

Vi sono inoltre stati vari studi a livello internazionale che hanno esaminato l'efficienza della spesa pubblica in Italia nella prestazione di alcuni servizi e che evidenziano anch'essi differenze a livello regionale e margini di miglioramento. Uno studio del FMI del 2014 mostra ad esempio che in molte regioni meridionali l'erogazione di servizi pubblici (sanità, scuola, servizi assistenziali) assorbe una quantità di risorse in relazione al Pil regionale che indica, a livello comparato, una scarsa efficienza della spesa¹¹. In ambito sanitario Medeiros e Schwierz mostrano che anche l'output della spesa (misurato in termini di variabili quali, ad esempio, l'aspettativa di vita a 65 anni) evidenzia rilevanti

⁸ Cfr. <http://performance.sssup.it/network>. Sull'esperienza del Laboratorio MeS, cfr. più diffusamente il capitolo 5 di questo Rapporto.

⁹ S. Gabriele, *La revisione della spesa pubblica: il caso della sanità*, Ufficio Parlamentare di Bilancio, Focus tematico n.9 del 2015.

¹⁰ Per una discussione più articolata sulla valutazione basata sul metodo Invalsi, cfr. A. M. Ajello, R. Ricci, "Valutare l'apprendimento, valutare la scuola: continuità e cambiamenti nelle attività Invalsi", in C. Dell'Aringa, G. Della Rocca, *Lavoro pubblico fuori dal tunnel?*, Arel, Il Mulino, Bologna 2017.

¹¹ FMI (2014), *Improving public spending allocation and performance in Italy: an efficiency analysis*, IMF Article IV Report 2014, Selected Issues (also at www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14284.pdf).

differenze tra regioni, a scapito di quelle del Mezzogiorno¹². Sempre con riguardo all'output, nel campo dell'istruzione i test Pisa dell'OCSE mostrano sia spazi di miglioramento a livello nazionale (l'Italia ha risultati peggiori rispetto agli altri paesi, eccetto la Spagna), sia grandi differenze tra le regioni del Centro-nord e del Mezzogiorno. Un recente lavoro dell'OCSE compie una valutazione comparata della spesa pubblica in sanità, istruzione e servizi generali nei paesi OCSE utilizzando la *data envelopment analysis* (DEA) applicata a dati relativi al 2012: l'obiettivo è evidenziare se vi sono spazi di miglioramento dell'efficienza in termini di output e/o in termini di input (riduzione potenziale della spesa)¹³. Soprattutto nel settore dei servizi generali, questa analisi evidenzia per l'Italia possibili guadagni di efficienza sia in termini di risorse spese che in termini di output. Per la spesa sanitaria ulteriori valutazioni circa l'efficienza della spesa possono essere effettuate attraverso le statistiche elaborate dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS)¹⁴. Per l'Italia esse mostrano che, nonostante i buoni risultati in termini di aspettativa di vita e, ad esempio, in alcuni ambiti della medicina preventiva, ci sono nel sistema sanitario italiano molte differenze nella performance regionale. A fronte delle molte iniziative per il controllo della spesa, i costi per pazienti trattati, per servizi erogati e per letti in ospedale non si sono ridotti in maniera omogenea, probabilmente anche a causa della prevalenza di piccoli ospedali nel nostro sistema rispetto a quello di altri paesi avanzati¹⁵.

Tutte queste analisi danno utili spunti di riflessione per la governance della spesa ma, con poche eccezioni, si tratta di lavori occasionali e in ogni caso riguardano solo alcuni comparti.

Varie analisi compiute a livello nazionale e dalle istituzioni internazionali mostrano che in Italia vi sono ampi margini di miglioramento dell'efficienza della spesa, in molti comparti e molte aree territoriali.

¹² J. Medeiros and C. Schwierz (2015), "Efficiency estimates of health care systems in the EU", European Economy - Economic Papers 549 June 2015.

¹³R. Dutu, P. Sicari, Public Spending Efficiency in the OECD, OECD Economics Department Working Papers, February 2016.

¹⁴ <http://www.who.int/publications/en/>

¹⁵ La dimensione mediana degli ospedali italiani è inferiore del 30% rispetto a quelli tedeschi e francesi, e di bassa del 505 rispetto a quelli inglesi.

2. Governance della spesa, vincoli di bilancio e normativa europea

2.1.I vincoli europei di finanza pubblica

La politica della spesa negli ultimi anni si è svolta all'interno di una cornice di vincoli di finanza pubblica che in parte derivano da impegni presi a livello sovranazionale. A partire dal 1992 con il Trattato di Maastricht, il complesso dei vincoli finalizzati alla disciplina fiscale degli Stati membri dell'Unione si è progressivamente arricchito, dapprima con il Patto di stabilità e crescita, poi, in seguito alla crisi, con il *six pack* del 2011 e il *two pack* del 2013. Con il *six pack*, accanto alle regole su deficit e debito è stata introdotta una regola sulla spesa che testimonia una maggiore attenzione alla spesa pubblica rispetto al passato. L'obiettivo è disciplinare la dinamica della spesa più che limitarsi a incidere solo sull'ammontare complessivo in un dato momento di tempo. In particolare, per gli Stati che hanno raggiunto l'obiettivo di medio termine in termini di saldo strutturale la crescita della spesa non deve superare il parametro medio relativo al tasso di crescita del Pil potenziale; per gli Stati membri che non hanno raggiunto l'obiettivo, il tasso di crescita della spesa deve essere inferiore a quello del Pil potenziale e coerente con il miglioramento del saldo strutturale di almeno 0,5 punti percentuali in termini di Pil. Il differenziale tra tasso di crescita del Pil potenziale e variazione della spesa deve essere compreso tra 0,9 e 1,4 punti di Pil.

Va notato che per calcolare il saldo strutturale, ovvero il saldo di bilancio corretto per il ciclo e al netto delle misure *una tantum* - indicatore che riveste un ruolo cruciale nella definizione delle politiche di consolidamento fiscale nell'Unione europea -, è necessaria una stima del prodotto potenziale cioè del livello massimo di beni e servizi che un paese può produrre senza generare inflazione.

La stima del prodotto potenziale ha un'importanza centrale nel sistema dei vincoli europei, sia ai fini del calcolo del saldo strutturale sia per il rispetto della regola sul tasso di crescita della spesa. Al riguardo, nel 2015 il Governo italiano ha posto all'attenzione delle istituzioni europee il problema che, nelle attuali circostanze, il modello concordato a livello UE sottostima il prodotto potenziale italiano, forzando l'adozione di politiche economiche troppo restrittive e procicliche, proprio quello che si è inteso evitare introducendo norme fiscali che tenessero conto del ciclo economico.

Per i paesi dell'area euro, ulteriori vincoli derivano dal Fiscal Compact del 2012 che, pur non essendo parte dell'ordinamento dell'Unione europea, è ad esso strettamente legato con la prospettiva di venirne integrato. Con il Fiscal Compact è stata posta un'enfasi particolare sul problema del controllo del debito pubblico e sono stati introdotti vincoli anche riguardo al processo tramite il quale gli Stati devono perseguire l'equilibrio economico-finanziario: è stata imposta l'adozione del principio del pareggio di bilancio in leggi nazionali rafforzate; se si prevede di non raggiungere gli obiettivi programmati vi è l'obbligo di correzioni automatiche; è stata inoltre richiesta l'istituzione di *Fiscal Council* indipendenti per il controllo degli andamenti di finanza pubblica.

A gennaio del 2015, in risposta alle forti istanze di una politica di bilancio più orientata alla crescita, la Commissione europea ha pubblicato una comunicazione interpretativa sugli spazi di flessibilità di bilancio già esistenti all'interno del Patto di stabilità e crescita¹⁶. La comunicazione ha tre obiettivi principali: a) tenere maggiormente in considerazione il ciclo economico degli Stati Membri; b) promuovere gli investimenti e c) incoraggiare l'attuazione delle riforme. In particolare per quanto riguarda la spesa per gli investimenti viene delineata una clausola in base alla quale il cofinanziamento nazionale agli investimenti a cui contribuiscono anche fondi europei e gli eventuali contributi degli Stati Membri al nuovo Fondo europeo per gli investimenti strategici non vengono computati nel calcolo del deficit strutturale rilevante per il Patto di stabilità e crescita.

I vincoli europei pongono limiti ai disavanzi e alla crescita della spesa pubblica per assicurare la sostenibilità delle scelte di finanza pubblica degli Stati membri. Questi vincoli vanno interpretati e applicati - soprattutto in relazione alla spesa in investimenti - tenendo conto delle esigenze di una politica di bilancio più orientata alla crescita e attribuendo un'adeguata considerazione al ciclo economico degli Stati membri. Resta da approfondire il tema della modalità di stima del prodotto potenziale utilizzata a livello europeo

¹⁶ *Making best use of flexibility within the existing rules of the Stability and Growth Pact.*

2.2.La riforma delle regole di finanza pubblica a livello nazionale: gli obiettivi

L'evoluzione dei vincoli a livello sovranazionale ha indotto una serie di mutamenti del sistema di regole di finanza pubblica a livello nazionale.

Le principali tappe di questo processo sono state la legge n. 196/2009 sulla contabilità e finanza pubblica, la legge n. 39/2011 che ha adeguato il sistema alle nuove regole europee in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri e la riforma dell'articolo 81 della Costituzione con l'introduzione del principio del pareggio di bilancio (legge costituzionale n.1/2012), alla quale è stata data attuazione con la legge rinforzata n. 243/2012.

Il risultato è una radicale modifica del sistema italiano della contabilità e della finanza pubblica, che mira ad assicurare un'adeguata attenzione non solo ai profili quantitativi ma anche alla dimensione qualitativa della spesa. Le linee direttrici sono quelle di una maggiore trasparenza e di un maggiore coordinamento dei bilanci, a tutti i livelli di governo, del superamento del finanziamento della spesa storica e di una maggiore flessibilità ai fini della riallocazione delle risorse da un impiego all'altro.

La recente riforma del sistema italiano di contabilità e finanza pubblica mira, nel complesso, ad assicurare un utilizzo delle risorse pubbliche che tenga conto sia della dimensione quantitativa, relativa al rispetto dei saldi di bilancio, sia di quella qualitativa che valuta l'utilizzo delle risorse stesse alla luce della capacità di soddisfare meglio i bisogni dei cittadini

2.3.Il ciclo di programmazione economico/finanziaria e la legge di bilancio

Il ciclo di programmazione finanziaria e di bilancio, che ora a livello centrale inizia con la preparazione del DEF e si conclude con la legge di bilancio, è allineato alle scadenze del semestre europeo.

La nuova legge di bilancio, adottata dal 2016, è un documento unitario nel quale confluiscono le funzioni svolte dalla legge di bilancio come prevista nel sistema precedente e quelle della legge di stabilità. La prima si presentava come documento esclusivamente formale, non era cioè possibile variare con essa le

disposizioni relative alle spese e alle entrate dello Stato. La legge finanziaria, istituita nel 1978 e successivamente sostituita dalla legge di stabilità, costituiva invece il documento di natura sostanziale nel quale venivano prese le decisioni relative a entrate e spese. Questo sistema non è riuscito a garantire un efficace controllo della crescita della spesa, alimentata dal meccanismo degli emendamenti parlamentari il cui effetto cumulativo determinava sistematicamente lo sfioramento del tetto di risorse garantite dal gettito delle imposte.

Nel nuovo contesto, la legge n.196/2009 ha rafforzato il ruolo della contabilità economica, in base alla quale il costo non viene rilevato esclusivamente con riferimento a esborsi ed entrate monetarie come avviene nella contabilità finanziaria, ma con riferimento ad esempio alla responsabilità organizzativa, alla natura del costo in relazione alle caratteristiche fisiche ed economiche delle risorse utilizzate e alla finalità o destinazione in relazione ai risultati da perseguire con riferimento alla classificazione della spesa in Missioni e Programmi. Questa impostazione apre la strada alla valutazione della congruità della spesa effettuata rispetto agli obiettivi che essa è destinata a realizzare.

Al contempo, la legge n.196/2009 ha istituito una banca dati unitaria presso il MEF nel quale far confluire i dati relativi ai bilanci di previsione delle pubbliche amministrazioni e alle loro variazioni, i conti consuntivi, e in generale tutte le previsioni necessarie all'attuazione della legge di contabilità e finanza, assicurando una maggiore trasparenza che dovrebbe agevolare i controlli.

Per attuare il passaggio dal criterio della spesa storica a un sistema basato su vincoli in termini di saldi da rispettare, la legge n.243/2012 ha previsto la sperimentazione del bilancio a base zero. Si tratta di un approccio in base al quale ogni nuovo ciclo di bilancio riparte da zero per ogni singola voce di spesa che viene messa in discussione, non prendendo dunque come riferimento possibili incrementi o riduzioni dello stanziamento rispetto all'esercizio precedente bensì il complesso della spesa pubblica. Questo approccio si differenzia rispetto a quello top down per il fatto che in quest'ultimo si valorizzano le indicazioni fornite dai vertici, compresi quelli politici, mentre nel caso del bilancio a base zero le proposte che hanno maggiore rilievo sono quelle di coloro che direttamente gestiscono la spesa e che devono giustificare la loro richiesta.

Il ciclo di programmazione finanziaria e di bilancio allineato a quello europeo, la maggiore trasparenza dei bilanci delle pubbliche amministrazioni e il rafforzamento del ruolo della contabilità economica possono favorire un migliore controllo degli equilibri di finanza pubblica e dell'efficacia delle scelte di spesa rispetto agli obiettivi perseguiti, sia da parte delle istituzioni nazionali ed europee, sia da parte dell'opinione pubblica

2.4. Vincoli all'evoluzione della spesa

La legge n. 196/2009 ha previsto che le nuove o maggiori spese non possano innescare un tasso di evoluzione della spesa complessiva, sia di parte sia corrente che in conto capitale, incompatibile con gli obiettivi stabiliti nel Documento di programmazione e finanza. Con la legge n. 243/2012 è stato poi fissato un limite al tasso annuo programmato di spesa che non può essere superiore al tasso di riferimento calcolato in base alla normativa europea.

Sempre la legge n. 196/2009 (modificata nel 2011 per rafforzare il legame con le regole del *six pack*) ha inoltre posto vincoli per impedire il finanziamento della spesa corrente tramite l'indebitamento, a evitare le criticità del passato, operare una migliore distribuzione delle risorse disponibili e scegliere i metodi di finanziamento adeguati. In particolare, è previsto che le nuove o maggiori spese di parte corrente possano essere disposte solo nei limiti di nuove o maggiori entrate tributarie.

È importante che, oltre a prevedere vincoli complessivi all'evoluzione della spesa, l'attuale sistema riesca ad assicurare più che in passato corrette modalità di finanziamento della spesa, evitando in particolare che la spesa corrente venga finanziata tramite l'indebitamento

2.5. Il coordinamento dei livelli di governo

Per quanto riguarda il coordinamento della finanza pubblica tra i diversi livelli di governo, il tentativo di conferire un assetto federale alla nostra architettura

istituzionale, operato con la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, aveva come primo obiettivo quello di rendere i decisori locali responsabili rispetto ai cittadini delle loro decisioni di spesa. In un modello ideale questo risultato sarebbe raggiunto tramite la corrispondenza tra le decisioni di spesa e le decisioni di entrata, quindi la tassazione. Tuttavia, la possibilità di istituire tributi propri a livello regionale si è rivelata ben presto ardua da seguire, per ragioni sia politiche che di vincolo costituzionale. Dal lato della spesa, inoltre, parte consistente dei servizi erogati dagli enti territoriali deve soddisfare il vincolo costituzionale dei livelli essenziali uniformi delle prestazioni sull'intero territorio nazionale, riducendo la flessibilità a livello territoriale. La finanza degli enti territoriali quindi, nonostante la riforma "federale", rimane largamente finanza derivata. Rispetto ai due modelli ideali, da un lato della centralizzazione delle scelte e delle responsabilità, dall'altro del federalismo, si è restati in qualche modo in mezzo al guado. Nell'attuale situazione, resta quindi l'esigenza di un efficace sistema dei controlli da parte dello Stato volto a verificare la buona gestione della spesa da parte delle amministrazioni regionali e locali.

Coniugando l'obiettivo del superamento del criterio della spesa storica con la necessità di assicurare la coerenza della disciplina relativa ai diversi livelli di governo al fine di rispettare i vincoli europei, l'attuale sistema fissa da un lato criteri di coordinamento, dall'altro vincoli di contenimento della spesa per tutte le amministrazioni.

Il coordinamento fino al 2015 era attuato attraverso il Patto di Stabilità interno, che tuttavia risultava estremamente complesso, a causa dei molteplici vincoli di bilancio che ciascun ente doveva rispettare, e incerto, in quanto le regole venivano stabilite annualmente e potevano così essere mutate, riducendo l'orizzonte di possibile programmazione da parte degli enti locali. Con la legge di stabilità 2016 il Patto di stabilità interno è stato superato: nel nuovo sistema regioni e altri enti territoriali sono chiamati a rispettare il vincolo del saldo non negativo tra entrate e spese finali in termini di competenza.

Per quanto concerne i vincoli volti al contenimento della spesa, un elemento centrale nel nuovo sistema è la definizione dei costi standard e dei fabbisogni standard. In estrema sintesi, mentre i costi standard sono volti ad assicurare l'efficienza, il criterio del fabbisogno standard è volto a identificare per l'appunto i bisogni, e costituisce la base per determinare l'erogazione dei servizi

essenziali e il soddisfacimento delle funzioni riconosciute come fondamentali per gli enti locali, delle quali deve essere garantito il finanziamento. Con questo criterio le prestazioni sono ancorate a una soglia che non è quella minima ma è per l'appunto una soglia standard, volta a garantire un livello sia qualitativo che quantitativo apprezzabile oltre che efficiente.

Si tratta di una delle innovazioni introdotte con la legge delega n. 42/2009 di attuazione all'articolo 119 della Costituzione. L'obiettivo di fondo del ricorso al costo standard e al fabbisogno standard è quello di valorizzare "l'efficienza e l'efficacia" della spesa, rappresentando al contempo un indicatore per comparare e valutare l'azione pubblica e quindi un elemento di responsabilizzazione delle decisioni di spesa da parte degli enti territoriali.

La circostanza che l'attuale sistema non sia né centralizzato né pienamente decentrato, in termini di responsabilità rispetto alle decisioni di spesa, determina serie criticità che richiedono un adeguato sistema di coordinamento e di controlli. Le recenti riforme della finanza pubblica hanno delineato un modello di coordinamento tra livelli di governo più semplice e auspicabilmente più stabile del precedente assetto basato sul Patto di stabilità interno. I costi standard e i fabbisogni standard possono svolgere un ruolo importante per assicurare l'efficienza e l'equità dell'utilizzo delle risorse pubbliche

2.6. La disciplina degli aiuti di Stato

Oltre ai vincoli di finanza pubblica, un ulteriore insieme di regole che indirizza le scelte delle amministrazioni riguardo all'utilizzo delle risorse pubbliche è costituito dalla disciplina europea degli aiuti di Stato. Le regole sono contenute nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (articoli 107 e seguenti). Queste disposizioni, che fanno parte delle regole di concorrenza contenute nel Trattato, sono volte a impedire agli Stati membri di distorcere la concorrenza nel mercato comune attraverso l'utilizzo di risorse pubbliche a vantaggio di alcune imprese. Il compito di controllare la compatibilità degli aiuti di Stato in base a specifici criteri è affidato alla Commissione europea, a cui gli Stati membri devono notificare i progetti di aiuto (art. 108 TFUE), salve le categorie

di aiuto per le quali la Commissione dispone un'esenzione dall'obbligo di notifica.

Il modo in cui le regole vengono applicate è stato oggetto di un ampio processo di modernizzazione tra il 2012 e il 2016. Tra gli obiettivi vi è quello di rendere più efficaci i criteri utilizzati dalla Commissione per distinguere gli aiuti "buoni", da incoraggiare, dagli aiuti "cattivi", che vanno impediti in ragione del loro impatto negativo sulla concorrenza. A questo fine, si è mirato a introdurre un approccio più economico all'applicazione della normativa. Secondo questo approccio, quando una misura comporta l'utilizzo selettivo di risorse pubbliche a vantaggio di una o più imprese, con il rischio di un impatto distorsivo sulla concorrenza e sugli scambi, ed è quindi considerata un "aiuto pubblico" in base al diritto europeo, per valutare se si tratti di un aiuto compatibile occorre che:

- a. la misura sia volta a correggere un fallimento di mercato o, comunque, a perseguire un ben definito obiettivo di interesse generale;
- b. produca un risultato che non si sarebbe prodotto in sua assenza;
- c. costituisca uno strumento appropriato per perseguire l'obiettivo (rispetto ad esempio, a strumenti diversi quali la regolazione);
- d. modifichi il comportamento del beneficiario dell'aiuto (effetto incentivante);
- e. non vada oltre quanto necessario;
- f. assicuri che l'impatto negativo su concorrenza e scambi sia minimizzato;
- g. sia accompagnata da trasparenza.

In attuazione della disciplina europea è in via di realizzazione presso il Ministro dello sviluppo economico un Registro degli aiuti di Stato, in cui saranno inserite le informazioni relative a tutti gli aiuti pubblici, le amministrazioni eroganti e i soggetti beneficiari.

Oltre agli obblighi di pubblicazione, per i regimi di aiuto di maggiore dimensione o che comportano elementi di novità/complessità, la Commissione europea può chiedere agli Stati membri, come condizione per l'autorizzazione, di impegnarsi a compiere una valutazione ex post dell'impatto delle misure,

secondo una metodologia che deve soddisfare certi requisiti e viene discussa preventivamente.

Considerati in questa prospettiva generale, i requisiti derivanti dalla disciplina europea degli aiuti di Stato costituiscono a livello nazionale non solo un vincolo, ma anche un'opportunità per un buon utilizzo delle risorse pubbliche in un'ampia serie di ambiti che, per quanto riguarda l'oggetto di questo Rapporto, includono il finanziamento pubblico delle infrastrutture e la compensazione degli obblighi di servizio pubblico nel settore dei servizi di interesse economico generale.

Vi sono, al contempo, alcune esigenze da soddisfare per il buon funzionamento del sistema. Le pubbliche amministrazioni italiane devono essere in grado di disegnare sin dall'inizio misure di intervento in linea con quanto previsto dalla disciplina europea, per facilitare l'interazione con i servizi della Commissione europea nella fase precedente alla notifica dell'aiuto e dopo la notifica. La DG Concorrenza, dal canto suo, deve assicurare il rapido esame dei progetti e mostrare sufficiente flessibilità quando un progetto di aiuto di Stato non corrisponde esattamente alle indicazioni contenute nelle linee guida della Commissione relative ai diversi ambiti di intervento, ma potrebbe comunque risultare compatibile sulla base dei criteri di cui all'articolo 107 del TFUE¹⁷.

Dalla disciplina europea degli aiuti di Stato si possono trarre alcuni spunti metodologici su come assicurare un efficiente utilizzo delle risorse pubbliche per perseguire obiettivi di interesse generale rispetto ai quali il mercato non sarebbe sufficiente. Le pubbliche amministrazioni che interagiscono con la Commissione devono avere una preparazione specifica su come strutturare i progetti in modo compatibile con le disposizioni del Trattato, anche per riuscire a dialogare in modo efficace con i servizi della Commissione e favorire la rapidità delle decisioni

¹⁷ Cfr., al riguardo, Corte di Giustizia (Grande Sezione), sentenza del 19 luglio 2016, *Tadej Kotnik e a. c. Državni zbor Republike Slovenije*, causa C-526/14.

3. Le esperienze di *spending review* in Italia

L'obiettivo di "controllare e/o verificare la qualità" della spesa pubblica in Italia ha una storia risalente. Già all'inizio degli anni Ottanta, vi era stata una prima formalizzazione con la creazione della Commissione tecnica per la spesa pubblica, che tuttavia ha progressivamente perso incisività fino allo scioglimento nel 2002.

È soprattutto a partire dal 2006-07 e negli anni successivi, anche a causa della crisi economica e del suo impatto negativo sui bilanci pubblici, che la *spending review* ha assunto una posizione di primo piano nelle agende dei Governi. Di seguito esamineremo gli approcci che si sono susseguiti dal 2006 ad oggi, cercando di evidenziarne gli obiettivi, il metodo e gli effetti attesi.

3.1 Il periodo 2006-2007

Durante il Governo Prodi, in particolare su impulso del Ministro Padoa-Schioppa, la legge finanziaria per il 2007 ha istituito, in via sperimentale e con carattere straordinario, un programma di *spending review* con l'obiettivo di abbandonare, gradualmente, l'approccio incrementale alla spesa, superare le problematiche connesse ai tagli lineari, consentire la misurazione dei risultati conseguiti e verificare l'efficienza delle amministrazioni.

Il programma di *spending review* si ispirava ad analoghe esperienze internazionali. A gennaio 2007 veniva presentato un documento del Mef che esprimeva l'intenzione di avviare un processo sistematico di revisione della spesa pubblica con l'obiettivo di renderla parte integrante e permanente delle scelte di bilancio¹⁸. Venne istituita la Commissione tecnica per la finanza pubblica, quale soggetto coordinatore del processo, e contemporaneamente furono identificati cinque ministeri (Giustizia, Interno, Istruzione, Infrastrutture e Trasporti) sui quali avviare la sperimentazione.

Una prima relazione sui risultati del programma di analisi e valutazione della spesa è contenuta nel Libro verde sulla spesa pubblica del settembre 2007. Il Libro verde fornisce alcune prime indicazioni di carattere metodologico su

¹⁸ *Orientamenti del Ministero dell'Economia e delle Finanze in materia di struttura del bilancio e di valutazione della spesa*, gennaio 2007.

come spendere meglio, sottolineando come in tutti i settori esaminati esistano ampi margini di risparmio della spesa perseguibili migliorando, al contempo, la qualità dei servizi offerti ai cittadini.

Coerentemente con la sua natura sperimentale, l'esercizio di *spending review* attuato dal Governo Prodi non si poneva obiettivi quantitativi espliciti: le analisi condotte presso i cinque Ministeri pilota avevano l'obiettivo di esprimere raccomandazioni di carattere primariamente metodologico.

Nel Libro Verde, al di là delle raccomandazioni relative ai Ministeri pilota, vennero individuati come obiettivi di rilevanza trasversale per le amministrazioni centrali:

- la revisione dell'organizzazione periferica dello Stato;
- il riequilibrio della distribuzione del personale tra gli uffici periferici afferenti alla stessa amministrazione;
- il rafforzamento dei meccanismi di valutazione ex post sui risultati conseguiti;
- l'aumento della trasparenza dei bilanci.

Vennero inoltre evidenziati la forte componente inerziale della spesa, che ne rende difficile il contenimento una volta che si siano messi in moto i meccanismi generatori e che siano percepiti come acquisiti taluni diritti, e la forte variabilità (sia inter-compartimentale che intra-compartimentale) in termini di qualità ed efficienza tra le prestazioni dei diversi centri di responsabilità a livello centrale e locale.

All'interno del Libro verde era espressamente richiamato il modello di revisione della spesa seguito nel Regno Unito a partire dal 1997, nella sua articolazione in quattro fasi: analisi della spesa per programmi e obiettivi; identificazione delle aree di priorità e di alto rendimento; riformulazione delle priorità della spesa; piano di attuazione e implementazione.

L'ispirazione al modello del Regno Unito conferisce al primo esercizio sperimentale di *spending review* del periodo 2006-2007 una caratteristica che sarà meno evidente negli esercizi successivi (ad eccezione del cd. primo Piano Cottarelli): oltre a mirare ad aumentare l'efficienza della spesa, è previsto un ripensamento delle priorità tra programmi e servizi erogati dalla pubblica amministrazione

3.2 Dopo la crisi

Dal 2009, l'approccio al controllo della spesa subisce un cambio di prospettiva, legato principalmente agli effetti della crisi economica e dei debiti sovrani. Mentre si procede con la riforma della contabilità pubblica (legge n. 196/2009), si susseguono numerosi interventi di riduzione della spesa pubblica effettuati, in considerazione dell'urgenza, principalmente attraverso il metodo dei tagli lineari.

A fine 2011, con il Governo Monti, il Ministro Giarda ha pubblicato un Rapporto su "Elementi per la revisione della spesa pubblica" che analizza il livello e la struttura della spesa pubblica italiana, evidenziando, in particolare, come l'attuale dimensione della spesa e la sua struttura costituisca oggi un "ostacolo ad uno scenario di ripresa ciclica dell'economia". In quest'ambito, viene quantificato l'importo presumibile della spesa che può essere oggetto di revisione nel breve e lungo termine, la cd. "spesa aggredibile", stimata in circa 295 miliardi di euro. A maggio 2012 è stata adottata una direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri volta a disciplinare l'attività di revisione della spesa delle amministrazioni centrali da realizzare nel breve periodo, indicando gli ambiti materiali di intervento¹⁹. Inoltre, è stata istituita la figura del

¹⁹ Gli ambiti di intervento individuati erano:

- a. revisione dei programmi di spesa e dei trasferimenti, con lo scopo di verificarne attualità ed efficacia, eliminando le spese non indispensabili o non strettamente correlate alle missioni istituzionali,
- b. ridimensionamento delle strutture dirigenziali esistenti,
- c. razionalizzazione delle attività e dei servizi offerti sul territorio e all'estero, nella logica di abbattimento dei costi e migliore distribuzione del personale,
- d. riduzione degli enti strumentali e vigilati e delle società pubbliche,
- e. riduzione in termini monetari della spesa per acquisto di beni e servizi,
- f. ricognizione degli immobili in uso alle pubbliche amministrazioni,
- g. estensione alle società in house dei vincoli vigenti in materia di consulenza,
- h. eliminazione di spese di rappresentanza e spese per convegni,

Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi, con il compito di definire livelli omogenei di spesa per voci di costo. Il compito venne affidato a Enrico Bondi.

La *spending review* del Governo Monti venne attuata principalmente attraverso due decreti legge (n.52/2012 e n.95/2012) per la razionalizzazione degli oneri a carico della finanza pubblica nel triennio 2012-2014 (4,5 miliardi di euro nel 2012, oltre 10 rispettivamente nei due anni successivi). Gli ambiti in cui i risparmi di spesa avrebbero dovuto essere conseguiti includevano in particolare la riduzione delle inefficienze nell'acquisto di beni e servizi delle amministrazioni pubbliche, la riduzione delle dotazioni organiche e il contenimento delle spese a vario titolo connesse al pubblico impiego, un uso più efficiente del patrimonio pubblico e la riduzione dei costi per le locazioni passive, la revisione del quadro delle società a partecipazione pubblica e il riordino di altri enti e organismi, il Servizio sanitario nazionale e la spesa farmaceutica.

Il programma di *spending review* del periodo della crisi evidenzia un interesse prevalente verso la razionalizzazione della spesa e il recupero di spazi di efficienza, dettato dalla criticità della situazione economica e di bilancio di quel periodo

3.3 Il periodo 2013-2016

Nell'ambito dell'esperienza del Governo Letta, la *spending review* è stata rafforzata tramite l'estensione dei poteri del Commissario straordinario. La durata dell'incarico è stata estesa a tre anni, configurandone un certo grado di stabilità; al Commissario sono stati affidati poteri d'ispezione e ampia capacità di proposta e intervento nei confronti delle amministrazioni centrali, regionali e locali, con una significativa estensione del perimetro di competenza rispetto a quello individuato dalla previgente normativa. L'incarico venne affidato a Carlo Cottarelli.

i. proposizione di impugnazioni avverso sentenze di primo grado che riconoscano miglioramenti economici per i dipendenti pubblici.

Il programma di lavoro del Commissario Cottarelli presentato a novembre 2013 prevedeva non solo la revisione della spesa per il periodo compreso tra il 2014 e il 2016, ma anche l'istituzionalizzazione di questa attività. L'obiettivo era quello di rendere la revisione della spesa parte integrante del processo di preparazione del bilancio dello Stato e delle altre amministrazioni pubbliche, nell'ambito di una vasta "modernizzazione delle procedure e modalità di spesa delle amministrazioni pubbliche" volta a "fornire servizi pubblici di alta qualità al più basso costo possibile per il contribuente".

Il progetto di lavoro presentato dal Commissario Cottarelli a novembre 2013 incorporava un cronoprogramma con l'obiettivo di coordinare strettamente le varie fasi del processo. Per quanto concerne il metodo di lavoro, il Commissario è stato coadiuvato da un gruppo di lavoro ristretto selezionato all'interno del settore pubblico, affiancato da gruppi di lavoro dedicati a temi orizzontali (come ad esempio acquisti di beni e servizi) o a problematiche verticali sulla base dei centri di spesa (Ministeri, amministrazioni locali, ecc.)²⁰.

Come ausilio al lavoro dei Gruppi verticali, sono state poste alcune domande generali che avrebbero dovuto orientare l'attività di analisi:

- quali programmi o attività sono considerati di minore utilità sulla base della esperienza condotta;
- quale è l'interesse pubblico riguardo alle attività svolte dal centro di spesa, e quali attività potrebbero essere svolte dal privato senza svantaggi per la cittadinanza;
- di quanto si potrebbe ridurre la spesa per beni e servizi nel settore di competenza se fossero disponibili strumenti adeguati, e quali potrebbero essere tali strumenti;

²⁰ I temi intorno ai quali sono stati formati gli otto gruppi orizzontali riguardano gli acquisti di beni e servizi, la razionalizzazione degli immobili, l'organizzazione amministrativa, il pubblico impiego, i fabbisogni e costi standard, i costi della politica, la qualità delle spese di investimento e le società a partecipazione pubblica. I gruppi verticali, organizzati per centro di spesa, rispecchiano invece l'articolazione istituzionale delle amministrazioni del Paese, e possono essere ricondotti a tre principali macro-gruppi: i. Presidenza del Consiglio dei Ministri (5 sotto-gruppi); ii. Ministeri (13 gruppi di lavoro, ognuno dedicato a un dicastero); iii. Amministrazioni locali (3 gruppi di lavoro, dedicati a Regioni, fatta eccezione per i temi del trasporto e della sanità, Province e Comuni).

- in quali aree esistono surplus o deficit di personale assegnato a compiti essenziali, e in quale misura;
- come si potrebbe riorganizzare la struttura dell'ente di spesa per ridurre i costi di gestione.

La revisione della spesa veniva contestualizzata, da un punto di vista quantitativo, individuando i target di risparmio complessivo minimo dedotti dal quadro definito dal disegno di legge di Stabilità del 2014.

Nell'ottobre del 2014 si è conclusa l'esperienza del Commissario Cottarelli, che ha lasciato in eredità al Governo Renzi le analisi condotte dai gruppi di lavoro e pubblicate alla fine di marzo 2015, poco dopo il passaggio del testimone della *spending review* a Yoram Gutgeld e Roberto Perotti (quest'ultimo ha lasciato l'incarico dopo un breve periodo).

Il programma di lavoro è stato strutturato in tre fasi:

- la prima fase, di natura diagnostica (novembre 2013-marzo 2014, ancora sotto la guida del Commissario Cottarelli), si è conclusa con le raccomandazioni per gli interventi di emergenza inviate dal Commissario straordinario al Governo;
- la seconda fase, avviata a maggio 2014 e incentrata sulla riorganizzazione (relativa, per esempio, alla riconfigurazione della presenza territoriale dello Stato), ha ispirato la riforma Madia del 2015 e i successivi provvedimenti attuativi;
- la terza fase è volta a realizzare l'obiettivo già delineato di trasformare la revisione della spesa da procedura ad hoc a parte integrante della preparazione del bilancio dello Stato, con un focus sull'ottimizzazione dei risultati conseguibili tramite le risorse stanziare (c.d. *performance budgeting*), anche mediante il coinvolgimento di fornitori e utenti.

La metodologia prevista per il triennio 2017-2019 si ispira a quella utilizzata per il 2015 e il 2016. Il Programma di lavoro, da quanto ci risulta non modificato, prevede che venga replicato il processo della prima fase, sviluppando temi che non sia stato possibile affrontare nel corso della stessa. È stato previsto, tra

l'altro, l'avvio di un progetto di formazione su ampia scala per preparare le persone delle amministrazioni a un processo di revisione della spesa basata su programmi e indicatori.

Tra le priorità che caratterizzano il progetto di *spending review* del Commissario Gutgeld vi è l'obiettivo di arrivare a un sistema in cui la pubblica amministrazione spende meglio in termini di quantità, qualità, varietà e prezzi attraverso un'organizzazione più efficiente. Un ruolo centrale, nel progetto, spetta alla centralizzazione degli acquisti, ai costi standard per i comuni, ai piani di rientro per le aziende ospedaliere e alla realizzazione di banche dati nazionali e regionali per un migliore controllo della spesa.

L'impostazione della *spending review* nel periodo successivo al 2013 mira a conseguire determinati obiettivi di spesa mantenendo un'elevata qualità dei servizi pubblici, tramite una riduzione delle inefficienze e la ridefinizione del perimetro di intervento pubblico. Si tenta inoltre di rendere la revisione della spesa parte integrante del ciclo di bilancio (*performance budgeting*). La parte principale delle misure di razionalizzazione della spesa adottate in questo periodo, seppure incompleta rispetto agli obiettivi, riguarda la riorganizzazione della pubblica amministrazione e delle modalità di acquisto di beni e servizi

3.4 Imparare dall'esperienza: le principali sfide per migliorare la governance della spesa

È evidente che oggi, nella politica della spesa pubblica, si deve passare dalla logica dei tagli lineari e del rispetto delle procedure alla *spending review*, intesa soprattutto come strumento per promuovere un migliore utilizzo delle risorse pubbliche a vantaggio dei cittadini (meno risorse utilizzate a parità di servizi erogati, *better value for money*). Sono passati dieci anni da quando il Ministro Padoa Schioppa chiedeva di ripensare i confini dell'intervento pubblico e definire le priorità. Dopo la fase della crisi, questa impostazione è tornata al centro del dibattito. La riforma della contabilità e della finanza pubblica consente di includere la revisione della spesa nel ciclo di programmazione

economica finanziaria, mirando a ottimizzare i risultati in un'ottica di performance budgeting.

L'esperienza mostra elementi di debolezza nelle politiche italiane di gestione della spesa, che vanno superati. I frequenti cambi di esecutivo hanno inciso negativamente sull'efficacia degli esercizi di *spending review*. A questi cambiamenti hanno spesso corrisposto avvicendamenti delle persone preposte alla revisione della spesa e questo ha finito per rendere meno sistematico il lavoro e anche meno stabili gli obiettivi.

Dall'analisi dell'esperienza emergono alcune indicazioni su come rafforzare la governance della spesa pubblica in beni, servizi e infrastrutture:

- a. occorre sapere definire a livello politico le priorità in un contesto di risorse scarse, anche ripensando il perimetro della PA in termini di servizi offerti ai cittadini;
- b. si deve migliorare la conoscenza e la consapevolezza degli effetti delle misure di spesa controllando sistematicamente quali sono i risultati ottenuti per rivedere l'adeguatezza delle scelte compiute ed eventualmente apportare aggiustamenti;
- c. bisogna integrare il processo di valutazione della spesa in termini di output e outcome con il processo di programmazione economico-finanziaria (*performance budgeting*);
- d. si deve riuscire a modificare l'attuale sistema degli incentivi delle pubbliche amministrazioni, penalizzando i comportamenti inerziali e lasciando spazi di scelta che consentano una gestione efficiente delle risorse pubbliche, in un quadro di trasparenza sui processi decisionali e sui risultati che favorisca un controllo sostanziale e non solo formale
- e. occorre modernizzare il sistema dei controlli per orientarlo a questa nuova prospettiva e renderlo più organico.

4. Riorganizzare la pubblica amministrazione in una direzione orientata ai bisogni dei cittadini

4.1 La pubblica amministrazione come fornitore di servizi pubblici

Questo capitolo affronta il tema del funzionamento della pubblica amministrazione come fornitore di servizi pubblici, che è strettamente collegato a quello della buona governance della spesa pubblica. Il modo in cui la pubblica amministrazione è organizzata e il sistema degli incentivi che derivano da questa organizzazione influiscono, infatti, sulla maggiore o minore capacità di assicurare un impiego efficiente delle risorse rispondendo ai bisogni dei cittadini.

La qualità della pubblica amministrazione nella prestazione di servizi pubblici è essenziale per creare un contesto favorevole alla crescita e per promuovere la coesione sociale. Studi empirici mostrano che al ridursi dell'efficienza nella fornitura di servizi da parte delle amministrazioni locali si riduce il grado di lealtà fiscale dei cittadini, in risposta alla percezione di iniquità del contratto implicito con lo Stato e che, viceversa, l'innalzamento della qualità dei servizi pubblici locali ha conseguenze positive sulle attitudini pro-civiche dei cittadini²¹.

Il tema è al cuore della politica pubblica in tutti i paesi ed è stabilmente presidiato dalle principali istituzioni internazionali, che hanno elaborato linee di azione su come rafforzare la capacità amministrativa dei governi centrali e locali²².

Nell'Unione europea il funzionamento delle amministrazioni degli Stati membri è oggetto di periodica verifica da parte della Commissione nell'ambito del semestre europeo e, in caso di accertate carenze, il Consiglio indirizza agli Stati raccomandazioni sulle misure da intraprendere. La strategia 2014-2020 ha previsto finanziamenti pari a 4,7 miliardi di euro a carico del Fondo sociale

²¹ Cfr. sul tema i lavori citati in G. Barone, A. Mancini e G. Palumbo (2017), "Le prestazioni nei servizi pubblici. Una rassegna", in C. Dell'Aringa e G. Della Rocca, a cura di, *Lavoro pubblico fuori dal tunnel?*, Arel, Il Mulino.

²² Sia il Fondo monetario internazionale, sia la Banca Mondiale, sia l'OCSE hanno sui loro siti istituzionali sezioni dedicate alla dimensione e alla qualità del settore pubblico. Cfr. ad esempio OECD Observatory of Public Sector Innovation, <https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation/>; World Bank Public Sector and Governance Blog, <http://blogs.worldbank.org/category/topics/public-sector-and-governance>.

europeo e del Fondo per lo sviluppo regionale per migliorare la qualità e la capacità delle pubbliche amministrazioni degli Stati²³.

In Italia un percorso di riforma della pubblica amministrazione volto a migliorarne il funzionamento è stato intrapreso sin dagli anni Novanta; il cantiere, tuttavia, è ancora aperto²⁴. Nel Country Report 2017 la Commissione europea osserva che la pubblica amministrazione italiana è percepita come meno efficiente ed efficace di quelle dei maggiori Stati membri dell'Unione europea²⁵. L'indicatore di efficacia dell'azione pubblica della Banca Mondiale per il 2015 si attesta per l'Italia a 0,45 mentre per Francia, Germania, Spagna e Regno Unito il valore è superiore a 1 (Figura 3). Secondo i dati dell'Eurobarometro l'Italia è anche lo Stato membro in cui una maggiore percentuale di cittadini giudica il servizio pubblico di cattiva qualità²⁶. La Commissione europea sottolinea che le residue carenze nel funzionamento della pubblica amministrazione determinano lentezza nell'implementazione delle riforme, scoraggiano gli investimenti e creano rendite di posizione.

Tra le iniziative di riforma degli anni più recenti una tappa saliente è stata la legge n. 124/2015 sulla riorganizzazione della pubblica amministrazione (cosiddetta legge Madia). Questa legge, ritenuta dalla Commissione europea un passo nella giusta direzione, prevedeva interventi di riordino in vari ambiti: dalla semplificazione amministrativa alla trasparenza dell'amministrazione, dalla razionalizzazione delle forze di polizia, delle autorità portuali e delle camere di commercio al riordino della normativa sulle società a partecipazione pubblica, dal testo unico sul pubblico impiego alla revisione dei criteri di valutazione della performance della pubblica amministrazione. La legge contemplava anche una riforma della dirigenza pubblica; per tale riforma, tuttavia, dopo la sentenza n. 251/2016 della Corte costituzionale che ha dichiarato illegittimi alcuni criteri della legge delega, si prospetta un rinvio a tempo indeterminato.

²³ Per le indicazioni generali della Commissione europea sul tema della qualità della pubblica amministrazione, cfr. Commissione europea, *Quality of Public Administration. A Toolbox for Practitioners*, Direzione generale occupazione, affari sociali e inclusione, 2015.

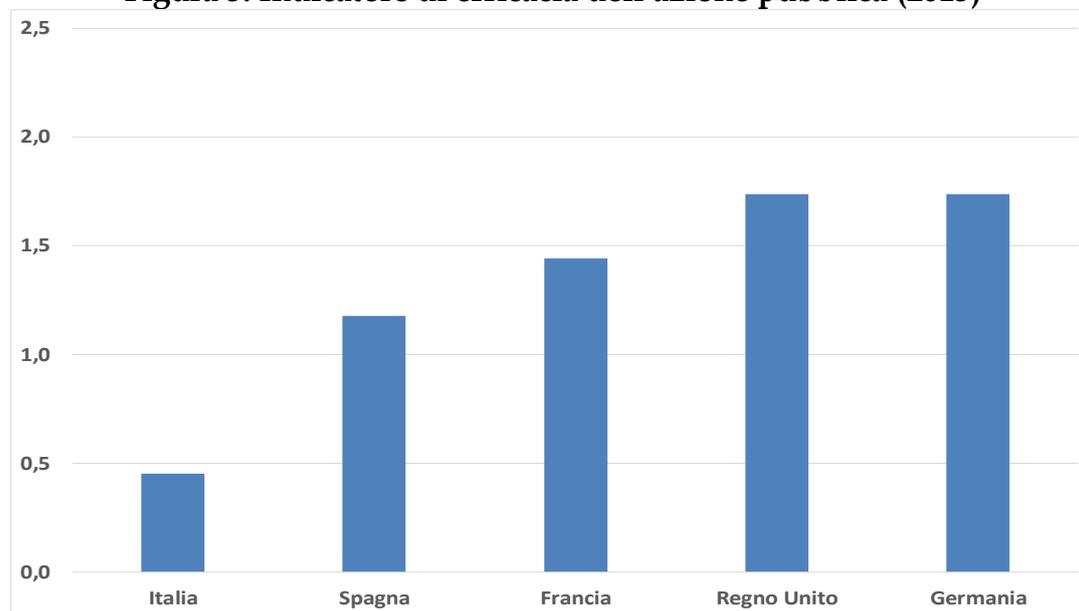
<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/quality-public-administration-toolbox-practitioners>

²⁴ Per una cronologia, cfr. FPA, *25 anni di riforme della PA: troppe norme, pochi traguardi*, Collana ricerche, dicembre 2016.

²⁵ Commissione europea, *Country Report Italy 2017*, SWD(2017) 77 final.

²⁶ Commissione europea, *Public opinion in the European Union. First Results*, Standard Eurobarometer 86 Autumn 2016.

Figura 3: Indicatore di efficacia dell'azione pubblica (2015)



Fonte: Banca Mondiale, 2016.

Nella prospettiva di questo rapporto, occorre interrogarsi su quali siano le principali direzioni in cui bisogna ancora agire per spingere la pubblica amministrazione a un più efficace utilizzo delle risorse pubbliche al servizio dei cittadini.

4.2 Un approccio più orientato al risultato

In Italia, a volte, si immagina ancora che una dettagliata proceduralizzazione dei rapporti sia sufficiente ad assicurare buone condotte. L'esperienza ha ampiamente dimostrato come questa premessa sia errata. Disciplinare ogni singolo passaggio dell'attività amministrativa spesso finisce per ostacolare l'efficiente utilizzo delle risorse umane e materiali a disposizione. L'approccio non è efficace nemmeno sul fronte della tutela della legalità: l'eccesso di normazione non evita l'aggiramento delle regole e a volte contribuisce esso stesso a creare illecite opportunità di profitto.

Il passaggio da un approccio burocratico-procedurale a un approccio più sostanziale, orientato ai risultati, costituisce la chiave di volta per il buon funzionamento dell'amministrazione. Già nel 1979 Massimo Severo Giannini,

nel suo Rapporto sulla pubblica amministrazione, sottolineava che occorre passare da una cultura dello Stato “cane da guardia” a una visione dello Stato orientato a rispondere al meglio alle esigenze di cittadini e imprese. Senza questo cambio di prospettiva, tutte le riforme amministrative sono depotenziate.

L’obiettivo, tuttavia, non è ancora stato raggiunto. L’attuale Presidente del Consiglio di Stato Alessandro Paijno, in un’audizione davanti alla Commissione parlamentare per la semplificazione nel 2014, osservava che dietro l’aggravarsi delle procedure, sino a punte parossistiche, vi è la crisi dei meccanismi decisionali sostanziali da parte della politica e dell’amministrazione, che non riescono a decollare verso linee strategiche guardando al di là degli interessi particolari.

Per il buon funzionamento della pubblica amministrazione nella prestazione di servizi pubblici, occorre anzitutto ricostruire una classe dirigente: una classe dirigente politica che sappia definire le priorità e una classe dirigente amministrativa che sappia gestire; al tempo stesso, gli apparati amministrativi vanno riorganizzati in profondità per renderli più funzionali alla realizzazione degli obiettivi di politica pubblica. Il sistema deve inoltre basarsi su una chiara distinzione dei ruoli e delle responsabilità, evitando in particolare improprie commistioni tra politica e amministrazione. È su questi fronti, più che su nuove azioni a livello legislativo, che occorre oggi concentrare l’attenzione.

Rispetto al passato, va sottolineato che la nuova impostazione della programmazione economico-finanziaria incentrata su missioni e programmi e l’integrazione del ciclo di bilancio nel semestre europeo, con una verifica sistematica non solo degli sviluppi in termini di equilibri di finanza pubblica ma anche in termini di risultati delle politiche pubbliche, può favorire un ripensamento delle modalità di funzionamento dell’amministrazione più orientato al risultato.

Per il buon funzionamento della pubblica amministrazione nella prestazione di servizi pubblici, più che intervenire nuovamente sulla disciplina dei procedimenti amministrativi bisogna realizzare un cambiamento di natura culturale incentrato su una nuova idea della pubblica amministrazione orientata al bene comune. I ruoli e le responsabilità devono essere chiaramente attribuiti. I processi di riorganizzazione e riqualificazione dell'amministrazione vanno inseriti in una prospettiva di programmazione pluriennale orientata ai risultati, con uno stretto coordinamento con il ciclo di bilancio

4.3 Spostare risorse dal back-office al front-office e ripensare i processi

La percezione di una pubblica amministrazione lontana rispetto alle esigenze quotidiane e a quelle che sorgono a fronte di eventi straordinari costituisce una fonte di frustrazione per i cittadini e imprese. Gli esempi sono molteplici: troppo pochi vigili urbani in strada a gestire il traffico, difficoltà nel trovare negli uffici pubblici qualcuno con cui parlare per ottenere informazioni su come accedere alle prestazioni, mancanza di supporto su come districarsi in un procedimento autorizzatorio. Vi è la diffusa sensazione che troppo personale sia dedicato a compiti di back-office e troppe poche risorse siano destinate, sul front-office, ai rapporti con i cittadini e le imprese.

L'utilizzo e la diffusione delle tecnologie ICT fornisce oggi un'occasione straordinaria per ripensare radicalmente il modo di essere delle pubbliche amministrazioni e ridisegnare i processi *end to end* guardando dal punto di vista dei destinatari dei servizi pubblici. La nuova digitalizzazione, infatti, consente non solo di rendere più efficienti le singole fasi dei processi amministrativi, ma anche di eliminare interi passaggi, o addirittura interi servizi obsoleti e/o non necessari. In sostanza l'e-government, se correttamente utilizzato, consente di realizzare una graduale eliminazione di processi e servizi (ovvero adempimenti), semplificando nel contempo al massimo quelli essenziali e riducendo i tempi e i costi connessi all'interazione con la pubblica amministrazione.

La revisione profonda dei processi organizzativi consentita dall'ICT può da un lato contribuire a realizzare uno Stato meno invasivo e più efficiente, dall'altro offrire l'opportunità di spostare risorse dal back-office al front-office, contribuendo anche in questo modo a un maggiore orientamento al cittadino.

Vi è un rischio di cui tenere conto, che potrebbe ostacolare questo processo virtuoso: le amministrazioni in genere tendono a preferire una continuità con le scelte compiute in passato, anche a costo di non sfruttare appieno il potenziale di innovazione che si presenta loro. Come sottolineato dal piano d'azione europeo per l'e-government, le opportunità di riforma devono essere colte evitando distorsioni derivanti dall'inerzia o dal timore di cambiare (*"no legacy rule"*).

Il rischio di scelte subottimali si presenta in particolare laddove la modernizzazione dell'organizzazione o dei processi richiede investimenti, perché giustamente i responsabili amministrativi sono portati a valutare con prudenza decisioni "non necessarie" che comportano una maggiore spesa. Il problema è quello di assicurare che la valutazione dell'impatto delle scelte di investimento, anche in termini di equilibri di finanza pubblica, venga compiuta su un arco temporale adeguato. Investimenti nel breve periodo, infatti, possono comportare ingenti risparmi su un orizzonte più lungo, come mostrato dall'esperienza svedese nel settore dell'*e-health*, in cui investimenti iniziali non trascurabili sono stati più che compensati da una significativa e permanente riduzione annuale, a regime, della spesa pubblica.

L'utilizzo delle tecnologie ICT fornisce oggi l'occasione per ripensare radicalmente i processi delle pubbliche amministrazioni mettendo al centro le esigenze di cittadini e imprese. L'innovazione organizzativa e la ridefinizione dei processi consente, tra l'altro, di spostare risorse dal back office al front office. Occorre superare il rischio di inerzia e compiere scelte con una prospettiva di lungo periodo; a tal fine i Ministeri e le amministrazioni che erogano servizi fondamentali, come quelle operanti nel settore della sanità, possono considerare l'opportunità di definire programmi e strategie non solo analizzando le *best practices* ma anche, quando necessario, aprendosi alla consulenza esterna

4.4 Mobilità e pianificazione dei fabbisogni di competenze

Ripensare il funzionamento della pubblica amministrazione nell'erogazione dei servizi pubblici richiede flessibilità sul piano organizzativo e la disponibilità di competenze professionali adeguate.

Il blocco del turnover prolungatosi per diversi anni per esigenze di equilibrio della finanza pubblica ha inciso sulla composizione del personale pubblico in servizio, che oggi non corrisponde a quella che risulterebbe ottimale se si potesse decidere ex novo senza vincoli derivanti dal passato. In particolare, tra il personale amministrativo addetto al back office vi sono professionalità legate a modalità obsolete di funzionamento degli uffici, mentre la proporzione dei nativi digitali resta ridotta.

Secondo i dati più recenti pubblicati dall'Aran nel 2015 solo il 2,7 per cento del personale a tempo indeterminato della pubblica amministrazione aveva meno di 30 anni; elevando la soglia a 35 anni, la percentuale raggiunge il 6,7 per cento²⁷. L'età media del personale a tempo indeterminato della pubblica amministrazione era nel 2015 di 50,4 anni rispetto ai 44,2 anni del 2001. Il personale dei ministeri, in particolare, aveva una età media di 53,9 anni rispetto ai 45,8 del 2001; analogamente l'età media dei dipendenti delle Regioni e delle autonomie locali era di 52 anni rispetto ai 45,2 del 2001.

Per quanto riguarda l'organizzazione, nella pubblica amministrazione ci sono ancora molti lavori a bassa o media qualificazione professionale²⁸. Il che suggerisce la prevalenza di assetti organizzativi che, a dispetto dell'innovazione tecnologica, dell'evoluzione degli approcci organizzativi e della più elevata quota di laureati presenti sul mercato del lavoro, continuano ad essere definiti secondo una impostazione datata, la cui configurazione non ha subito negli anni sostanziali modifiche.

Nel breve periodo, l'esigenza di assicurare l'adeguatezza della pubblica amministrazione a un nuovo modo di operare richiede da un lato iniziative sul fronte della formazione e della riqualificazione, dall'altro di potere fare leva sulla mobilità per trasferire personale dalle attività non più necessarie ai compiti per i quali il servizio è sottodimensionato. È noto, tuttavia, come in

²⁷www.aranagenzia.it/attachments/article/5153/Occupati%20per%20classi%20di%20età%20Anno%202015_SITO.pdf

²⁸ Aran Occasional Paper, *Organizzazione e capitale umano: due questioni chiave per il rilancio del pubblico impiego*, n.4 dicembre 2013.

Italia la mobilità del personale all'interno della pubblica amministrazione abbia incontrato tradizionalmente enormi ostacoli, anche all'interno dei singoli comparti. La mobilità tra comparti, poi, è praticamente assente: nel 2014 essa ha interessato poco più di mille unità complessive in tutta Italia (pari allo 0,9 per cento del personale della PA). Resta attuale l'esigenza di rimuovere ingiustificati ostacoli alla mobilità all'interno delle pubbliche amministrazioni connessi alle eccessive differenziazioni sotto il profilo dell'inquadramento, oltre che retributivo, tra soggetti che svolgono funzioni assimilabili²⁹.

Guardando a un orizzonte temporale che va oltre il breve periodo, a livello normativo le previsioni del testo unico sul pubblico impiego vanno nella giusta direzione: è infatti previsto il superamento dell'impostazione basata sulla dotazione organica e il passaggio a un sistema in cui ogni pubblica amministrazione è tenuta da un lato a effettuare una ricognizione delle competenze esistenti al proprio interno e dall'altro a enucleare il proprio fabbisogno in termini di professionalità, in una logica di programmazione pluriennale orientata ai risultati in linea con il nuovo ciclo di bilancio. Si tratta di un'impostazione moderna, che può essere calibrata nel tempo in relazione alle risorse finanziarie disponibili e consente al tempo stesso di avviare un percorso di rinnovamento della pubblica amministrazione.

Se si vuole mirare a una migliore qualità della pubblica amministrazione è evidente che l'impiego nel settore pubblico non può più essere utilizzato con finalità di sostegno sociale e clientelari, a livello centrale e locale. Questo modello va abbandonato e il cambiamento di prospettiva va comunicato con forza, in modo da adeguare le aspettative dei cittadini, soprattutto delle giovani generazioni, al mutato scenario.

Una pubblica amministrazione riqualificata può fornire prospettive più appetibili di occupazione ai soggetti più giovani: può consentire infatti un percorso di valorizzazione e crescita delle competenze professionali in un contesto che offre, come ulteriore elemento di gratificazione, quello di operare al servizio del cittadino (quindi "persone orgogliose di servire la comunità e che fanno bene il proprio lavoro").

²⁹ Rispondere a questa esigenza era uno degli obiettivi della riforma della dirigenza pubblica che è stata accantonata dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 251/2016.

Per riorientare la pubblica amministrazione al servizio del cittadino, occorre una sufficiente flessibilità organizzativa e quindi, nel breve periodo, la possibilità di avvalersi degli strumenti di mobilità. In un orizzonte temporale più lungo, l'impostazione del testo unico del pubblico impiego che richiede alle pubbliche amministrazioni di programmare il fabbisogno di competenze su un orizzonte pluriennale è corretta e va attuata in stretto coordinamento con la programmazione di bilancio

4.5 Trasparenza della pubblica amministrazione e partecipazione dei cittadini

Per i cittadini e le imprese avere sufficienti informazioni sull'organizzazione del settore pubblico e su come i diversi uffici svolgono la propria attività istituzionale è parte integrante del diritto a una buona amministrazione, imparziale e responsabile, efficiente ed efficace. Più in generale, la trasparenza della pubblica amministrazione è essenziale per consentire ai privati di tutelare i propri diritti e promuovere la loro partecipazione all'attività amministrativa.

Iniziative volte a rafforzare la trasparenza delle pubbliche amministrazioni sono state intraprese in Italia da molti anni, già con la legge n. 241/1990. Esse non riguardano solo il diritto di accesso ai documenti della pubblica amministrazione, ma si sono tradotte in una serie di obblighi di pubblicazione (ad esempio, sui siti delle aziende sanitarie devono essere pubblicate informazioni concernenti i tempi di attesa per ciascuna prestazione). Con il decreto legislativo n. 33/2013 sulla trasparenza delle pubbliche amministrazioni, modificato dal decreto legislativo n. 97/2016 in attuazione della legge Madia, la trasparenza dell'organizzazione e dell'attività è stata posta come principio generale di funzionamento dell'amministrazione. Tutte le pubbliche amministrazioni sono tenute, in particolare, a pubblicare sui propri siti informazioni dettagliate sulla propria organizzazione, sull'articolazione degli uffici e sulle relative competenze, sui responsabili degli uffici, sui punti di contatto, sul piano relativo alla performance e la relativa relazione³⁰, la carta dei servizi³¹. Oltre agli obblighi di pubblicazione, il decreto legislativo sulla trasparenza sancisce un diritto di accesso generalizzato del cittadino ai dati e

³⁰ Il piano sulla performance e la relazione a consuntivo sono previsti dall'articolo 10 della legge n. 150/2009.

³¹ Articolo 11 del decreto legislativo n. 286/1999, modificato dalla legge n. 150/2009.

alle informazioni detenute dalle pubbliche amministrazioni, ispirato al Freedom of Information Act (FOIA) statunitense³².

Oltre ad assicurare la tutela dei diritti dei cittadini, l'obiettivo del decreto trasparenza è quello di "favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche"³³. Indirettamente, gli obblighi di pubblicazione previsti dalla disciplina sono rilevanti anche per il funzionamento del sistema dei controlli pubblici sull'utilizzo delle risorse, sul quale torneremo nel capitolo 7.

Guardando nella prospettiva di riorientare la pubblica amministrazione al servizio del cittadino, gli obblighi di trasparenza possono essere utili da un duplice punto di vista: per i cittadini, diviene più facile interagire con il settore pubblico e valutare il funzionamento della pubblica amministrazione; dal punto di vista delle pubbliche amministrazioni, la trasparenza sull'organizzazione, sui responsabili delle varie funzioni e sulle attività in linea di principio dovrebbe incentivare a migliorare le prestazioni

4.6 Misurazione e valutazione della performance

In un approccio orientato al risultato assume un rilievo centrale l'esigenza di misurare la performance delle amministrazioni e utilizzare tali misurazioni in modo da migliorare il funzionamento dell'amministrazione e le scelte di policy. Può assumere rilievo, in questo contesto, sia l'efficacia intesa come la capacità dell'amministrazione di conseguire un dato obiettivo in termini di input o di output, sia l'efficienza il miglior rapporto tra input e output.

La misurazione e valutazione della performance costituisce un compito complesso, soprattutto per i servizi che hanno una rilevante dimensione qualitativa in termini di output/outcome. Quando invece l'amministrazione opera sul mercato (ad esempio, attraverso una società a partecipazione pubblica) o svolge attività assimilabili, nonché per gli aspetti puramente gestionali degli uffici la logica di risultato è più facilmente utilizzabile, concentrando l'attenzione sull'incremento della produttività. Gli approcci e l'arco temporale da prendere in considerazione nella valutazione della performance vanno quindi modulati a seconda dei comparti.

³² 5 U.S.C. §552 as amended by Public Law No. 110-175, 121 Stat. 2524.

³³ Decreto legislativo n. 33/2013, art. 1, comma 1.

Box 1 - L'analisi costi-utilità: Quality Adjusted Life Years (QALY)

L'esperienza del Regno Unito e degli Stati Uniti di utilizzo dei *Quality Adjusted Life Years* (QALY) nel settore della sanità costituisce un esempio di introduzione di criteri di tipo qualitativo nella valutazione dei risultati dei progetti di investimento medico-sanitari. Il metodo, basato sull'analisi costi-utilità, per quantificare gli effetti del progetto utilizza una misura di incremento di aspettativa di vita media corretto per la qualità della stessa. Il QALY ha lo scopo di integrare l'approccio tradizionale di valutazione dello stato di salute della popolazione che era basato esclusivamente su indicatori epidemiologici. Viene elaborata una scala di valori che va da 0 (morte) a 1 (salute perfetta).

Nel calcolo del QALY un anno vissuto in perfetta salute vale 1 e ogni periodo vissuto in uno stato di salute inferiore a quello di salute perfetta avrà un valore inferiore a 1. Per ottenere il QALY si sommano i valori relativi ai diversi stati di salute moltiplicati per il numero degli anni vissuti in quello stato. Il metodo ha il vantaggio di rendere comparabili situazioni che nella tradizionale analisi costi-efficacia non lo sono. La maggiore complicazione è a monte, nella stima delle utilità associate ai diversi stati di salute, per la quale viene utilizzata una serie di metodologie di rilevazione delle preferenze dei pazienti³⁴.

Sul tema della misurazione e valutazione della performance esiste un'ampia letteratura, sviluppatasi in particolare dalla fine degli anni Novanta e molti Stati, compresa l'Italia, hanno sperimentato e stanno progressivamente affinando modelli di misurazione e valutazione della performance ispirati al cosiddetto *new public management*³⁵.

Al riguardo va anzitutto osservato che la definizione delle variabili che saranno oggetto di valutazione e del peso da attribuire a ciascuna di esse è delicato perché le scelte sono destinate a orientare l'azione dei dipendenti pubblici verso alcune attività rispetto ad altre. Il tentativo di aumentare la trasparenza dei meccanismi di valutazione tramite indicatori predeterminati e "oggettivi" di performance non deve fare dimenticare che il momento di individuazione di tali criteri non è neutrale, ma comporta scelte politiche che vanno attentamente valutate. In caso contrario, il meccanismo finirebbe per essere intrinsecamente opaco e potenzialmente distorsivo. Chiarire quali sono le scelte politiche sottostanti è fondamentale sia per accettare ex ante un certo modello di valutazione sia per poter effettivamente valutare ex post, sul piano politico, il raggiungimento degli obiettivi prefissati. La misurazione e la valutazione della

³⁴ Sul metodo basato sul QALY, cfr. M. Weinstein, G. Torrance e A. McGuire, *QALYs: The Basics*, in "Value in Health", vol. 12, supplement 1, 2009.

³⁵ Per una rassegna della letteratura, cfr. Scuola superiore della Pubblica amministrazione- SDA Bocconi, *Progetto di ricerca "La misurazione e la valutazione della performance nella PA centrale"*, 2011.

performance pongono inoltre una serie di oggettivi problemi metodologici che vanno tenuti in considerazione (Box 2).

Per quanto riguarda l'esperienza italiana, nonostante l'attenzione ricevuta a livello normativo in particolare con l'adozione della legge n. 150/2009, i modelli di valutazione della performance non hanno ancora prodotto i risultati sperati, oltre che per le oggettive difficoltà sul piano metodologico, per alcune carenze che occorre correggere al più presto.

Box 2 - Criteri di valutazione della performance: problemi metodologici

Quando i criteri di valutazione vengono articolati in modo granulare, attraverso indicatori sempre più specifici, si possono creare incentivi distorti. Un esempio tipico sono le valutazioni delle pubblicazioni a livello universitario già nella fase di catalogazione delle tipologie di prodotti (libri, articoli, contributi a volume, *working papers*, curatele, commentari, contributi individuali o collettivi, pubblicazione italiana o straniera. Vi è il rischio, in questi casi, di determinare effetti del tutto diversi se non opposti rispetto a quelli voluti. Un professore, ad esempio, dedicherà più tempo a pubblicare articoli piuttosto che intraprendere la scrittura di un libro che impegna anni e sottrae a un maggior numero di pubblicazioni. Similmente, un sistema di valutazione non adeguatamente disegnato può indurre il magistrato a concentrarsi sui casi più semplici in modo da scrivere un maggior numero di sentenze rispetto a quanto accadrebbe se si impegnasse in casi più complicati; o, ancora, il funzionario dell'agenzia delle entrate si concentrerà sui casi più facili di evasione fiscale per poterne fare di più trascurando quelli più importanti, e così via.

Sia gli studi teorici che le analisi empiriche evidenziano che se i criteri di misurazione della performance non sono condivisi dai soggetti interessati il meccanismo è destinato a non funzionare bene. Occorre evitare, da un lato, che la predeterminazione delle variabili rilevanti ai fini della valutazione disincentivi l'innovazione, dall'altro che ripetuti cambiamenti dei parametri che dovrebbero orientare le aspettative dei dipendenti pubblici destabilizzino il sistema. La valutazione della performance va impostata non secondo una logica atomistica, ma tenendo conto del quadro complessivo. Se le attività dei diversi soggetti che compongono un ufficio sono complementari, accentuare la componente competitiva può incidere negativamente sui risultati³⁶. Quindi non basta guardare ai risultati del singolo individuo, ma occorre guardare anche alla performance a livello di ufficio, di amministrazione e del complesso delle amministrazioni pubbliche.

³⁶ L'approccio del *new public management*, che mira a superare le inefficienze della burocrazia applicando al settore pubblico metodi ispirati alla logica di mercato, prevede oltre all'introduzione di meccanismi di incentivazione economica in relazione ai risultati ottenuti anche l'introduzione all'interno della PA di forme di concorrenza per l'allocazione delle risorse, sia tra uffici che tra funzionari all'interno dello stesso ufficio. Non ci soffermiamo in questa sede sul tema complesso di quale sia l'insieme di incentivi (monetari, di carriera, altro) più appropriato ad assicurare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa ai diversi livelli (pubblico impiego, dirigenza).

Come osservato in un recente lavoro del direttore generale dell'Aran³⁷, le principali critiche che vengono portate all'esperienza italiana, con l'avvertenza che il quadro è articolato e differenziato, riguardano:

- *l'utilizzo della valutazione per finalità diverse da quelle ad essa attribuite*: le valutazioni, più che essere impiegate dai politici per finalità di controllo e indirizzo dell'attività dirigenziale o dai dirigenti pubblici come strumenti di supporto in chiave manageriale per migliorare l'organizzazione e le prestazioni, sono spesso utilizzate come base legittimante l'erogazione della retribuzione di risultato e delle componenti premiali e gli avanzamenti di carriera;
- *autoreferenzialità*: le valutazioni vengono spesso elaborate all'interno del circuito decisionale politici-dirigenti, senza un'effettiva analisi dei risultati, senza verifiche che responsabilizzino i valutatori e senza confronti con l'esterno;
- *ritualismo*: la valutazione si è sovente tradotta in una nuova forma di burocratizzazione, perdendo ogni collegamento con gli obiettivi per cui è stata introdotta.

La difficoltà di superare queste lacune è in gran parte riconducibile al sistema degli incentivi: i politici sono poco interessati a dedicarsi, in una prospettiva di medio periodo, a un' incisiva azione di controllo della rispondenza dell'azione amministrativa agli obiettivi di policy annunciati; i dirigenti amministrativi non attribuiscono sufficiente peso all'obiettivo di migliorare le prestazioni avvalendosi anche dello strumento della valutazione, anche per evitare un contenzioso dall'esito incerto.

A testimonianza della difficoltà di istituire sistemi ben funzionanti in Italia, la disciplina per la misurazione della performance della PA contenuta nel decreto legislativo n. 150/2009 ha richiesto più volte di essere messa a punto, senza riuscire sinora a fornire un quadro di riferimento sufficientemente stabile. Da ultimo, il decreto legislativo sulla valutazione della performance adottato in attuazione della legge Madia tenta di porre rimedio ad alcune delle principali criticità, rafforzando il ruolo dell'Organismo indipendente di valutazione all'interno delle amministrazioni, assicurando un maggiore coinvolgimento dei

³⁷ P. Mastrogioseppe (2017), "Pubblica amministrazione tra valutazione esterna e interna", in C. Dell'Aringa e G. Della Rocca (2017), cit.

cittadini nel processo di valutazione della performance organizzativa e rendendo più stringente il collegamento tra la programmazione strategico-gestionale e il ciclo economico finanziario, che sinora si è rivelato ampiamente insoddisfacente. A tale riguardo, viene richiesto agli organi politico-amministrativi di definire ex ante, oltre agli obiettivi specifici di ogni pubblica amministrazione indicati nel Piano di performance, anche gli obiettivi generali che identificano, in coerenza con le scelte politiche a monte, le priorità strategiche in relazione alle attività e ai servizi erogati, anche con riferimento al livello e alla qualità dei servizi da garantire ai cittadini.

In un approccio all'azione amministrativa orientato al risultato, la valutazione della performance ha un ruolo chiave. I sistemi ispirati al new public management, tuttavia, presentano una serie di problemi metodologici che vanno attentamente considerati per evitare risultati distorti. Per rendere più efficace l'applicazione di questi strumenti in Italia, evitando il rischio di autoreferenzialità, è importante valorizzare il ruolo degli organismi indipendenti di valutazione, che possono essere gli OIV all'interno delle amministrazioni con maggiori garanzie di indipendenza rispetto al passato o anche soggetti esterni, a seconda del tipo di performance da valutare. È utile prevedere forme di partecipazione dei cittadini al processo di valutazione della qualità dei servizi pubblici

4.7 Il ruolo centrale dei manager pubblici

Da quanto illustrato emerge chiaramente che la soluzione dei problemi della pubblica amministrazione non può essere raggiunta semplicemente attraverso meccanismi volti a mimare il mercato e attraverso un insieme di indicatori predeterminati di performance. Se interpretata in modo scorretto, in particolare se percepita come un nuovo insieme di procedure che deresponsabilizza i vertici degli uffici e ne dequalifica il compito, l'applicazione di sistemi strutturati di valutazione può produrre distorsioni, nuove burocratizzazioni e inefficienze. La selezione e rilevazione degli indicatori non sono che "il punto di partenza di un processo che ha il suo elemento di forza nella gestione di tali indicatori e cioè nell'uso che ne viene fatto. In tale contesto la capacità di una pubblica amministrazione di trarre un effettivo vantaggio dall'introduzione di sistemi di misurazione e valutazione della performance si lega in modo

fondamentale alla professionalità dei propri manager e alla capacità di questi ultimi di impiegare gli indicatori”³⁸.

Affinché il sistema di valutazione della performance produca risultati positivi è quindi cruciale il ruolo svolto dai manager pubblici. In particolare, gli indicatori di risultato vanno applicati lasciando un adeguato margine di discrezionalità al responsabile dell’ufficio in modo da evitare risultati distorti o subottimali³⁹. Spetta infatti al manager pubblico il compito di trarre le conseguenze operative dalla valutazione della performance per perseguire in modo efficace gli obiettivi di politica pubblica che gli sono assegnati nella realtà concreta della sua struttura operativa, creando un percorso possibilmente condiviso con i soggetti interessati.

Il sistema richiede, naturalmente, che gli obiettivi di politica pubblica siano identificati ex ante in modo chiaro, che sia assicurato dove opportuno il dialogo con i destinatari dei servizi e che le scelte compiute siano trasparenti, in modo da favorire l’*accountability*.

Passare da una gestione dell’amministrazione basata sul rispetto delle procedure a un modello che segue una logica di risultato richiede che la dirigenza attinga a una molteplicità di competenze, non solo nel campo del diritto, ma anche in quello dell’economia e del management, delle materie tecniche e delle scienze sociali.

Box 3 - Gli elementi fondamentali del performance management

I requisiti fondamentali del *performance management* sono stati evidenziati da tempo in letteratura. Occorre, in particolare:

- promuovere un accordo interno su missioni, risultati da raggiungere e strategie;
- documentare in maniera condivisa il livello di performance raggiunto;
- utilizzare l’informazione nei processi decisionali interni all’organizzazione e relativi a insiemi di amministrazioni;
- utilizzare l’informazione per comunicare all’esterno i risultati raggiunti, in una prospettiva di *accountability* e anche al fine di coordinare l’azione con il ciclo di bilancio (verifica dei risultati e decisioni sulla futura allocazione delle risorse pubbliche)⁴⁰;
- riuscire a controllare e motivare i collaboratori,
- distribuire efficacemente le risorse a disposizione tra le varie attività e funzioni
- trarre indicazioni dall’esperienza per migliorare l’attività futura.

³⁸ Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione – SDA Bocconi, 2011, cit., p. 20.

³⁹ Il responsabile dell’ufficio dovrà a sua volta essere valutato al livello superiore sulla base di analoghi criteri.

⁴⁰ Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione – SDA Bocconi, 2011, p. 25.

Va sottolineato che il sistema è destinato a non cambiare se all'interno delle amministrazioni resta diffuso il timore di assumere decisioni⁴¹. Una criticità è costituita dall'eccessiva preoccupazione per la prospettiva di eventuali azioni di responsabilità a carico del dirigente o del dipendente pubblico. In questa prospettiva, i confini delle azioni di responsabilità per danno erariale e, in particolare, le condizioni in presenza delle quali si ravvisa il requisito della colpa in capo all'amministratore, andrebbero attentamente riconsiderati. L'obiettivo, infatti, dovrebbe essere quello di colpire la patologia senza bloccare i processi decisionali che, come ogni scelta gestionale, comportano inevitabilmente per l'amministrazione un margine di rischio.

Il tema si collega a quello, più ampio, di come modernizzare il sistema dei controlli sulla spesa pubblica e sull'azione dei dirigenti e dei dipendenti pubblici in modo da incidere sulle scelte delle amministrazioni con orientamenti prevedibili tali da incentivare non solo il rispetto formale delle regole ma anche la ricerca di un impiego efficace delle risorse pubbliche (v. il capitolo 7).

Affinché il sistema di valutazione della performance produca risultati positivi, gli indicatori di risultato vanno utilizzati lasciando un adeguato margine di discrezionalità ai manager pubblici. Ad essi infatti spetta il compito di trarre le conseguenze operative per perseguire in modo efficace gli obiettivi di politica pubblica assegnati. Per non alterare gli incentivi ad assumere decisioni, le azioni di responsabilità per danno erariale vanno limitate alle situazioni patologiche, con una chiara definizione delle fattispecie e evitando interpretazioni estensive del requisito della colpa tali da bloccare scelte gestionali che inevitabilmente comportano margini di rischio

4.8 Le iniziative su base volontaria e la peer pressure

Oltre ai sistemi di valutazione della performance su base obbligatoria, nel sistema possono svolgere un ruolo importante le iniziative di *benchmarking* su base volontaria volte a identificare e rendere trasparenti gli effetti delle soluzioni adottate dalle amministrazioni, anche al fine di diffondere le *best*

⁴¹ Su questi temi, cfr. i numerosi esempi forniti da Luisa Torchia (a cura di, 2016), *I nodi della pubblica amministrazione*.

practices e evidenziare i progressi compiuti nel tempo dalle singole amministrazioni sui vari fronti.

Un'esperienza di questo tipo è condotta da diversi anni, con successo, nel settore della sanità, dal Laboratorio Management e Sanità (MeS) presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa. La finalità del sistema di valutazione della performance realizzato dal Laboratorio MeS è fornire un quadro di sintesi dell'andamento della gestione delle aziende sanitarie, in modo da consentire confronti e monitorare l'evoluzione nel tempo della performance a livello regionale e delle singole aziende. Il sistema si basa sulle seguenti caratteristiche:

- a) l'adesione da parte delle regioni avviene su base volontaria, con un forte *commitment* a livello regionale e di singola azienda al miglioramento della qualità. Ad oggi fanno parte del network le Regioni Basilicata, Calabria, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Sardegna, Toscana, Umbria e Veneto e le province autonome di Trento e Bolzano;
- b) sono stati selezionati, con il coinvolgimento delle regioni e in modo condiviso, 160 indicatori, di cui 105 di valutazione e 55 di osservazione, volti a descrivere e confrontare, tramite un processo di *benchmarking*, varie dimensioni della performance del sistema sanitario: lo stato di salute della popolazione; la capacità di perseguire le strategie regionali; la valutazione socio-sanitaria; la valutazione dell'esperienza dei cittadini e dei dipendenti; la valutazione della dinamica economico-finanziaria e dell'efficienza operativa;
- c) il Laboratorio MeS organizza incontri periodici tra i responsabili del sistema di valutazione di ogni regione del network al fine di condividere e discutere i risultati emersi nel sistema di valutazione, le *best practices* e le strategie adottate dai diversi soggetti. Ogni anno vengono organizzati gruppi di lavoro tematici tra i temi trattati, vi sono gli indicatori di valutazione per i servizi della prevenzione, nonché gli indicatori relativi alla dimensione economico finanziaria);
- d) dal 2008 viene predisposto un report annuale con i risultati delle Regioni sugli indicatori condivisi. Nei primi due anni il report è stato utilizzato dalle Regioni aderenti al network con una diffusione interna al sistema

per facilitare il processo di conoscenza e condivisione tra gli attori del sistema, ossia i *policy makers*, il management e gli operatori sanitari⁴². Dal 2011 il report viene reso pubblico ed è fruibile da tutti gli *stakeholders*, cittadini compresi. Attraverso l'impegno alla trasparenza dei risultati, le regioni aderenti al *network* assicurano l'*accountability* rispetto al proprio operato;

- e) il sistema evidenzia non solo i risultati a livello di regione ma anche a livello delle singole aziende nell'ambito di una medesima Regione. Andando oltre le visioni aggregate, si evita il rischio di un'eccessiva semplificazione del confronto tra aree territoriali, dato che è possibile evidenziare come vi siano pratiche più o meno virtuose in tutte le aree.

L'individuazione condivisa degli indicatori di performance, l'adesione su base volontaria accompagnata da un forte *commitment* da parte dell'amministrazione a livello regionale e di singola azienda sanitaria, la pluralità di indicatori - che consente di sviluppare percorsi di miglioramento differenziati tra amministrazioni salvaguardando al tempo stesso un livello di qualità soddisfacente per tutte le dimensioni - costituiscono elementi interessanti di questa esperienza.

Una questione aperta è se modelli simili siano applicabili solo in ambiti ad elevato livello di professionalizzazione, come è quello della sanità.

Il sistema ha il limite di coinvolgere solo le regioni che aderiscono; al tempo stesso, la scelta se partecipare o meno al sistema di *benchmarking* su base volontaria ha un impatto reputazionale sui soggetti aderenti che può essere valorizzato. Andrebbe valutato se sia opportuno rafforzare gli incentivi delle Regioni ad aderire anche attraverso misure premiali sotto il profilo economico.

⁴² Le regioni utilizzano un portale web del Laboratorio Management e Sanità per la gestione, condivisione e visualizzazione dei dati e del sistema: performance.sssup.it/network.

Nel sistema italiano esistono esperienze di *benchmarking* su base volontaria, quale quella del Laboratorio MeS della Scuola Superiore S. Anna di Pisa, che possono svolgere un ruolo propulsivo per indurre le amministrazioni a migliorare le prestazioni. Gli aspetti qualificanti di questa esperienza sono l'individuazione condivisa degli indicatori di performance, un forte *commitment* da parte dei soggetti coinvolti e la molteplicità di indicatori utilizzati, che consente percorsi di miglioramento differenziati salvaguardando un livello di qualità soddisfacente per tutte le dimensioni

BOX 4 - Il sistema di valutazione del Laboratorio Management e Sanità

I risultati conseguiti dalle aziende sanitarie vengono analizzati dal Laboratorio MeS secondo sei dimensioni di sintesi, capaci di evidenziare gli aspetti fondamentali della performance in un sistema complesso quale quello sanitario:

1. **La valutazione dei livelli di salute della popolazione (A).** Pur sapendo che questa tipologia di valori, quali la mortalità nel primo anno di vita o la mortalità per diverse patologie, si muove lentamente nel tempo e che un miglioramento registrato oggi spesso è determinato dalle scelte gestionali effettuate nel passato, gli indicatori presenti in questa dimensione rappresentano il punto di partenza e di arrivo di tutti i sistemi sanitari.
2. **La valutazione della capacità di perseguimento delle strategie regionali.** Le aziende sanitarie rispondono non solo della loro capacità di essere strutture efficienti ed efficaci come entità autonome, ma anche come soggetti costituenti il sistema sanitario regionale, operando in squadra per valorizzare le sinergie e per garantire accesso e equità a tutta la popolazione. In questo senso è importante che le aziende siano attente e capaci di implementare gli orientamenti strategici regionali, ossia di applicare il piano sanitario regionale e le delibere regionali nei tempi e nei modi richiesti.
3. **La valutazione socio-sanitaria.** In questa dimensione sono compresi i risultati di qualità, di appropriatezza, di efficienza e di capacità di governo della domanda e di risposta del sistema sanitario sia per le attività dell'ospedale, che per le attività del territorio e della prevenzione.
4. **La valutazione esterna.** In questa dimensione viene considerata la valutazione che i cittadini e gli utenti danno dei servizi sanitari aziendali che utilizzano. Il giudizio del cittadino/utente, per diventare di aiuto alle scelte strategiche ed organizzative delle aziende che erogano servizi di pubblica utilità, deve essere articolato nel dettaglio, cogliendo tutti gli aspetti centrali ed accessori nella valutazione del servizio e, soprattutto, oltre al livello di soddisfazione, tiene conto della sua esperienza.
5. **La valutazione interna.** In questa dimensione viene considerato il livello di soddisfazione del personale delle aziende sanitarie. Ormai molti studi evidenziano la rilevante correlazione tra il livello di soddisfazione dei dipendenti, il clima organizzativo aziendale e la soddisfazione degli utenti dei servizi erogati. Puntare sul miglioramento dei risultati quindi necessita di una rilevante focalizzazione sui sistemi e i meccanismi gestionali atti a sostenere

il coinvolgimento e la responsabilizzazione degli operatori negli obiettivi di miglioramento dei servizi erogati.

6. **La valutazione dell'efficienza operativa e della performance economico finanziaria.** In questa dimensione viene considerata la capacità aziendale di perseguire l'equilibrio reddituale, l'equilibrio monetario, finanziario e patrimoniale. Sono inoltre oggetto di osservazione indicatori di efficienza operativa che possano evidenziare la produttività delle risorse e l'utilizzo di strumenti gestionali orientati all'ottimizzazione e razionalizzazione dell'uso delle risorse disponibili.

Per rappresentare i risultati riportati da ogni azienda in ciascuna delle dimensioni individuate il Laboratorio MeS ha optato per una simbologia semplice, che avesse un'immediata valenza positiva. È stato utilizzato lo schema del "**bersaglio**" con cinque diverse fasce di valutazione. L'azienda capace di centrare gli obiettivi e di ottenere una buona performance nelle diverse dimensioni riporta risultati vicino al centro del bersaglio, in zona verde, mentre i punti critici sono rappresentati nelle fasce rossa e arancione, più lontane dal centro.

5. Gli acquisti di beni e servizi delle pubbliche amministrazioni

5.1. *L'impostazione delle direttive europee su appalti e concessioni*

Complessivamente la spesa delle pubbliche amministrazioni per consumi intermedi ammonta nel 2016 a 135,5 miliardi di euro, pari all'8% del prodotto interno lordo.

Gli acquisti avvengono all'interno di un quadro di regole in ampia parte di origine europea. Le regole del Trattato sulla libera circolazione e il mercato interno richiedono infatti alle amministrazioni di rispettare, nella scelta dei contraenti pubblici, principi di trasparenza e non discriminazione. Per i contratti al di sopra di determinate soglie, inoltre, direttive europee fissano regole comuni per garantire che nel sistema dei contratti pubblici siano assicurati la ricerca del *best value for money* da parte delle amministrazioni e, contestualmente, la valorizzazione dei meccanismi di mercato. L'ultima revisione delle direttive, avvenuta nel 2014, ha comportato sia la riformulazione delle direttive sugli appalti di forniture, beni e servizi⁴³, sia l'adozione di una nuova direttiva sulle concessioni di servizi e di lavori⁴⁴. Le direttive sono state recepite in Italia con il decreto legislativo n. 50/2016 (nuovo Codice degli appalti e delle concessioni) che è stato recentemente rivisto con il decreto correttivo n. 57/2017, entrato in vigore il 20 maggio 2017.

Guardando alla sostanza, il processo di modernizzazione delle regole europee in materia di contratti pubblici mira principalmente a rendere la disciplina più funzionale al perseguimento della strategia Europa 2020 "per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva". In questa prospettiva, le regole sono state riviste e aggiornate per accrescere l'efficienza della spesa pubblica, facilitare la partecipazione delle piccole e medie imprese, favorire anche attraverso le nuove tecnologie lo sviluppo di un mercato europeo integrato, consentire alle amministrazioni di fare il migliore uso delle risorse disponibili per perseguire obiettivi di politica pubblica (sociali, ambientali, relativi all'innovazione).

⁴³Oggi direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE, rispettivamente per i settori ordinari e i settori speciali.

⁴⁴Direttiva 2014/23/UE.

In questo contesto, il quadro normativo che discende dalle direttive attribuisce alle stazioni appaltanti significativi, anche se non illimitati, margini di flessibilità e discrezionalità nelle scelte relative alla spesa.

Anzitutto, l'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa per l'aggiudicazione del contratto richiede di valutare le offerte sulla base del prezzo o del costo, seguendo un approccio costo/efficacia; nell'individuazione del miglior rapporto qualità/prezzo si può tenere conto anche di criteri ambientali o sociali purché ci sia una stretta connessione con l'oggetto del contratto; possono essere considerati connessi all'oggetto del contratto anche fattori relativi al processo produttivo o al successivo ciclo di vita del prodotto che non si riflettono nelle caratteristiche materiali del prodotto stesso.

In secondo luogo, il nuovo quadro giuridico amplia la possibilità per le amministrazioni, quando sussistono i presupposti, di ricorrere a procedure negoziate o basate su una maggiore cooperazione pubblico-privato (quali la procedura competitiva con negoziazione, il dialogo competitivo e il partenariato per l'innovazione). Per determinati tipi di acquisto, infatti, piuttosto che individuare da subito in dettaglio le caratteristiche di ciò che si chiede al mercato, può essere preferibile specificare progressivamente i requisiti nel corso della procedura, attraverso il dialogo con gli operatori.

In terzo luogo, è ora consentito alle stazioni appaltanti di tenere conto, nella selezione delle offerte, della reputazione dei potenziali contraenti sintetizzata in un rating d'impresa volto a indicare, sulla base di criteri qualitativi e quantitativi predeterminati, l'affidabilità dell'impresa quale emerge in particolare dai precedenti comportamenti relativi al rispetto dei tempi e dei costi nell'esecuzione dei contratti e all'incidenza del contenzioso⁴⁵.

La maggiore libertà di azione offerta alle stazioni appaltanti è difficilmente conciliabile con un approccio alla disciplina degli appalti pubblici incentrato esclusivamente sul rispetto delle procedure, quale quello tradizionalmente seguito in Italia a partire dagli anni Novanta. Peraltro, il modello della regolazione estremamente dettagliata di ogni fase del processo di aggiudicazione, volta a limitare la discrezionalità amministrativa percepita

⁴⁵ Articolo 83, comma 10, del Codice degli appalti e delle concessioni.

come fonte di possibili comportamenti corruttivi, non è riuscito né a prevenire la corruzione né tantomeno ad assicurare l'efficienza dell'azione amministrativa, traducendosi in processi decisionali rallentati e producendo un diffuso contenzioso. Nel nuovo sistema occorre da un lato assicurare adeguate professionalità nelle stazioni appaltanti, dall'altro modernizzare il sistema dei controlli incentrandolo sulla trasparenza delle scelte e dei risultati conseguiti.

La nuova impostazione delle direttive europee sui contratti pubblici, volta ad assicurare una maggiore efficienza ed efficacia degli acquisti delle amministrazioni, rende palesemente inadeguato un approccio basato solo sul rispetto formale delle procedure. Essa richiede da un lato un'adeguata professionalità e competenza specifica da parte dei soggetti aggiudicatori, dall'altro l'aumento della trasparenza sulle scelte compiute e il ripensamento del sistema dei controlli

5.2. Programmazione, progettazione, controlli sull'esecuzione dei contratti

La nuova normativa richiede alle amministrazioni di presidiare non solo la fase di aggiudicazione del contratto, ma anche le fasi prodromiche e quelle successive.

Anzitutto, occorre maggiore attenzione alla programmazione degli approvvigionamenti, che costituisce il punto di partenza per scelte di spesa efficaci ed efficienti. A questo fine le amministrazioni devono saper individuare le esigenze da soddisfare tramite le scelte di spesa, valutare accuratamente le priorità secondo criteri trasparenti, verificare la sussistenza delle risorse economiche disponibili, individuare le procedure di acquisto e le relative scadenze temporali. Allo stesso modo, bisogna curare la fase di progettazione in cui si definisce la soluzione che soddisfa al meglio le esigenze dell'amministrazione, gestendo opportunamente eventuali interazioni tra committente e imprese fornitrici. Dopo la fase di aggiudicazione in cui viene selezionata l'offerta che assicura il *best value for money*, l'amministrazione deve mettere a punto un adeguato sistema di controlli sull'esecuzione del contratto, verificando in particolare il rispetto dei livelli di qualità stabiliti e il rispetto dei tempi.

Per assicurare una politica degli acquisti pubblici efficace occorre saper presidiare anche le fasi precedenti e successive a quella dell'aggiudicazione del contratto: occorre curare la programmazione degli acquisti e la progettazione e, dopo l'aggiudicazione, controllare l'esecuzione del contratto

5.3. Rimediare alla frammentazione e rafforzare la professionalità delle stazioni appaltanti

I compiti spettanti alle stazioni appaltanti nel nuovo contesto richiedono adeguate capacità professionali.

In Italia una criticità, da questo punto di vista, è rappresentata dall'estrema frammentazione dei centri di acquisto: all'inizio del 2014 si registravano circa 34.000 stazioni appaltanti attive, ai diversi livelli di governo (amministrazione dello Stato, Regioni, servizio sanitario nazionale, enti locali).

Per ovviare al problema da tempo sono stati intrapresi programmi di razionalizzazione della spesa pubblica volti da un lato a ridurre il numero delle stazioni appaltanti, dall'altro a promuovere forme di aggregazione della spesa, in modo da trarre beneficio da iniziative di programmazione unitaria, conseguire economie di scala e di apprendimento, ridurre i costi di transazione e ottenere nel complesso risparmi di spesa⁴⁶.

A queste linee di azione con l'adozione del nuovo Codice si è aggiunto un vincolo di qualificazione per le stazioni appaltanti, attraverso un sistema che le abilita a gestire solo le tipologie di procedura di gara per le quali dispongono di professionalità adeguate (Box 5). Il sistema è strutturato in modo che le amministrazioni devono impegnarsi per conseguire un determinato livello di qualificazione e mantenerlo nel tempo.

⁴⁶ Sul tema, cfr. Maria Paola Guerra, *Dalla spending review a un "sistema del public procurement"? La qualificazione delle stazioni appaltanti tra centralizzazione e policentrismo*, in *Scritti in memoria di Antonio Romano Tassone*, a cura di F. Astone e altri, di prossima pubblicazione.

Box 5 - Il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti nel nuovo Codice

In base al nuovo Codice appalti (artt. 37 e 38) la gestione di una procedura di gara non è un compito che può essere eseguito da qualsiasi stazione appaltante, ma è una funzione specializzata che richiede professionalità adeguate al tipo di contratto che si vuole aggiudicare.

Pertanto le stazioni appaltanti possono svolgere soltanto le procedure di gara per le quali sono qualificate. La qualificazione è un'attestazione che viene conseguita, all'esito di una procedura di valutazione effettuata da ANAC, in rapporto agli ambiti di attività, ai bacini territoriali, alla tipologia e alla complessità del contratto.

La valutazione viene effettuata in relazione alle diverse attività che caratterizzano il processo di acquisizione di un bene, di un servizio o di un lavoro. Verranno quindi considerate la capacità di programmazione e progettazione; la capacità di affidamento; la capacità di verifica sull'esecuzione e controllo dell'intera procedura.

Il possesso di tali capacità è valutato sulla base di requisiti di base e requisiti premianti. Tra i primi vi sono: l'esistenza di una struttura organizzativa stabile per la gestione delle procedure di gara, la presenza di dipendenti con specifiche competenze, l'esistenza di sistemi di formazione e aggiornamento del personale, il numero di gare svolte negli ultimi tre anni, il rispetto dei tempi previsti per il pagamento di imprese e fornitori. I requisiti premianti riguardano: l'adozione di misure di prevenzione della corruzione, l'utilizzo di tecnologie telematiche, la presenza di sistemi di gestione della qualità, il ricorso a criteri di sostenibilità ambientale e sociale negli affidamenti, e i livelli di soccombenza nel contenzioso.

La qualificazione conseguita ha una durata di cinque anni; durante tale arco temporale può essere rivista a seguito di verifica, anche a campione, da parte di ANAC o su richiesta della stazione appaltante stessa.

Alle stazioni appaltanti che non risultano idonee a bandire procedure di evidenza pubblica relative alla qualificazione conseguita, non viene rilasciato il codice identificativo di gara. Per l'acquisizione di beni, servizi e lavori, le stazioni appaltanti non qualificate dovranno rivolgersi a una centrale di committenza oppure aggregarsi con altra stazione appaltante che abbia la necessaria qualificazione, procedendo a un acquisto congiunto.

La stazione appaltante può ottenere altresì una qualificazione con riserva finalizzata a consentire alla stazione appaltante di acquisire la capacità tecnica e organizzativa richiesta. La qualificazione con riserva ha una durata limitata al tempo necessario per dotarsi dei requisiti necessari ad ottenere la qualificazione.

Attualmente non sono previsti requisiti di qualificazione solo per le procedure di acquisto di forniture e servizi di importo inferiore a 40.000 euro (e di lavori di importo inferiore a 150.000 euro).

Al di sopra di queste soglie, se una pubblica amministrazione non dispone dell'idonea qualificazione per bandire una procedura di gara, dovrà rivolgersi a una centrale di committenza oppure aggregarsi con un'altra stazione appaltante che abbia la qualificazione necessaria, procedendo a un acquisto congiunto.

Per gli acquisti di media dimensione economica (forniture o servizi di importo tra 40.000 e 135.000 euro, lavori di manutenzione ordinaria di importo tra 150.000 euro e 1 milione di euro) le stazioni appaltanti qualificate possono utilizzare autonomamente gli strumenti telematici di negoziazione messi a disposizione dalle centrali di committenza, laddove esistenti.

Il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti costituisce un'importante novità. La professionalizzazione nella gestione della spesa viene perseguita responsabilizzando le stazioni appaltanti circa la scelta se affidarsi a soggetti qualificati o gestire direttamente gli acquisti attrezzandosi in modo adeguato

Il nuovo sistema di qualificazione va a inserirsi all'interno di un più ampio processo di evoluzione del modello di aggregazione della spesa in Italia. Come noto, superato il modello basato sul Provveditorato generale dello Stato, dalla fine degli anni Novanta in Italia è stato avviato un modello organizzativo per la gestione della spesa incentrato sul ricorso a centrali di committenza, in grado di fornire specifiche professionalità e conseguire economie di scala e apprendimento, nel quale Consip svolge un ruolo centrale. Come illustrato in numerosi studi, negli anni ripetuti interventi normativi hanno, in modo altalenante, rafforzato e attenuato il carattere obbligatorio del ricorso alle centrali di committenza, ampliato e ristretto il novero dei soggetti interessati, con particolare riferimento agli enti locali⁴⁷. Ne è risultata una normativa

⁴⁷ Cfr. ad esempio Luigi Fiorentino, a cura di, *Public procurement e modello Consip*, Astrid.

complessa, caratterizzata da un'elevata instabilità, spesso contestata sia dagli operatori (in particolare le piccole e medie imprese) sia dalle amministrazioni.

Al tempo stesso, le analisi compiute al fine di razionalizzazione della spesa pubblica mostrano le potenzialità che possono essere conseguite attraverso l'aggregazione della spesa in termini di contenimento dei costi e hanno evidenziato che la spesa in beni e servizi che hanno caratteristiche sufficientemente standardizzate da consentire una gestione a livello aggregato costituisce una percentuale significativa del totale della spesa in beni e servizi: si tratta di 87 miliardi su 131, pari quindi a due terzi del totale. A questi 87 miliardi di spesa "aggregabile" hanno corrisposto, nel 2014, quattro milioni e mezzo di procedure di acquisto da parte delle pubbliche amministrazioni; per 73 miliardi (27.500 procedure) si tratta di acquisti sopra la soglia di 200.000 euro.

Guardando ai più recenti interventi normativi che incidono sul modello di aggregazione della spesa, il decreto legge n. 95/2012 ha sancito l'obbligo per tutte le amministrazioni e le società inserite nel conto consolidato della PA di aderire a convenzioni o accordi quadro di Consip o altre centrali di committenza regionali di riferimento per gli acquisti di gas, energia elettrica, combustibili per riscaldamento, telefonia fissa e mobile, carburanti in rete e extra rete. Con decreto del 22 dicembre 2015 alle sette categorie merceologiche sono stati aggiunti i buoni pasto. Vi era una previsione in base alla quale procedure autonome ad evidenza pubblica sono consentite a corrispettivi inferiori, che è sospesa per il periodo 2017-2019. I contratti stipulati in violazione degli obblighi di acquisto centralizzato sono nulli.

Figura 4: La spesa pubblica per beni e servizi (2014, miliardi di euro)



Figura 5: Il nuovo modello di procurement pubblico

<small>BANDITO 2014 (FONTE ANAC-AVCP, IMPORTI >40K)</small>	TOTALE	Di cui <u>soprasoglia</u> >200K
Spesa beni e servizi «aggregabile»	87 mld/€	73 mld/€ (83% della spesa)
N. procedure d'acquisto	4.500.000	27.500

Con il decreto legge n. 66/2014 è stato istituito un Elenco dei soggetti che svolgono funzione di centrale di committenza per l'acquisto di beni e servizi ("soggetti aggregatori"), prevedendo un numero massimo di 35 unità, inclusa la Consip che svolge funzione di centrale di committenza per le amministrazioni dello Stato e i cui strumenti possono essere utilizzati anche dalle altre amministrazioni. Per essere iscritti all'elenco, i soggetti aggregatori devono soddisfare una serie di requisiti anche di tipo organizzativo.

Per l'acquisto di beni e servizi rientranti in categorie merceologiche individuate con decreto (con le relative soglie) e aggiornate su base annuale, le pubbliche amministrazioni e gli enti del SSN hanno l'obbligo di ricorrere ai soggetti aggregatori. In assenza di iniziative dei soggetti aggregatori, è consentito procedere in autonomia, ma solo alle stazioni appaltanti qualificate. Con il DPCM 24 dicembre 2015 è stato individuato un paniere iniziale di beni e servizi ad alta spesa, composto da 19 categorie merceologiche di cui 14 sanitarie (ad esempio, farmaci, vaccini, defibrillatori, siringhe, servizi di smaltimento di rifiuti sanitari, facility management, vigilanza armata). La spesa gestita nel 2016 per tali beni ammonta a 15,8 miliardi di euro.

Successivamente, con la legge di stabilità 2016 e alcuni decreti adottati nei mesi successivi⁴⁸:

- è stato introdotto per oltre 30 categorie merceologiche (tra cui auto, ecotomografi, fotocopiatrici) l'obbligo di rispettare i benchmark forniti da Consip e i prezzi di riferimento individuati da Anac; acquisti

⁴⁸ Legge di stabilità 2016, articolo 1, comma 507, commi 512 ss.; decreto ministeriale "benchmark" 21 giugno 2016; DPCM 24 dicembre 2016.

autonomi sono consentiti solo in assenza delle caratteristiche richieste e previa autorizzazione dell'organo di vertice amministrativo⁴⁹;

- per beni e servizi informatici e di connettività è stato introdotto l'obbligo di approvvigionarsi esclusivamente da Consip e dai soggetti aggregatori per i beni e servizi disponibili presso di essi;
- per le categorie merceologiche della spesa sanitaria di cui al DPCM 24 dicembre 2016 è stato rafforzato l'obbligo di ricorso esclusivo ai soggetti aggregatori;
- è stato introdotto per le pubbliche amministrazioni l'obbligo di programmazione biennale degli acquisti di beni e servizi di importo unitario superiore a 1 milione di euro.

Da ultimo, con la legge di bilancio 2017 sono state introdotte ulteriori disposizioni volte a rafforzare la governance degli acquisti di beni e servizi. È stato affidato al MEF, tramite Consip, il compito di individuare nuovi strumenti di acquisto centralizzato di beni e dei relativi servizi, anche con modelli organizzativi che prevedano l'acquisizione di beni durevoli e la concessione in utilizzo degli stessi alle amministrazioni e agli enti interessati. Per due categorie merceologiche (energia e buoni pasto) per due ministeri (Economia e Interno) è stata avviata una sperimentazione in base alla quale il MEF procede come acquirente unico e pagatore unico. Per i beni e servizi la cui acquisizione è di rilevanza strategica secondo quanto indicato nel Piano triennale per l'informatica (previsto dall'art. 1, comma 513), vi è l'obbligo di ricorrere a Consip, che può supportare i soggetti obbligati a individuare modalità innovative di realizzazione degli obiettivi di spesa, con una riduzione dei costi amministrativi.

Passando dal quadro normativo all'analisi delle attività effettivamente svolte dalla centrale acquisti nazionale, nel 2016 il valore delle gare bandite è stato di circa 18 miliardi, corrispondente a 274 procedure sopra soglia, con un incremento rispettivamente del 41 per cento e del 71 per cento rispetto al 2015. La spesa presidiata (per cui è attivo almeno un contratto di acquisto) è

⁴⁹ I soggetti obbligati sono le pubbliche amministrazioni centrali e periferiche, istituti e scuole, enti nazionali di previdenza e assistenza, agenzie fiscali, comuni, enti locali e autorità amministrative indipendenti.

aumentata da 40,1 a 48,3 miliardi di euro (pari a oltre la metà della spesa pubblica in beni e servizi che nel 2015 è stata pari a 89 miliardi). Il valore degli acquisti effettuati tramite strumenti Consip ammontano a circa 8 miliardi. Il risparmio conseguito sui prezzi di acquisto, secondo i dati MEF-Istat riportati dal PNR, è passato da 3,3 a 3,5 miliardi.

La spesa in beni e servizi delle pubbliche amministrazioni per circa due terzi, in termini di valore, potrebbe essere gestita in modo aggregato. Da molti anni si sta cercando di perfezionare il modello organizzativo dell'aggregazione degli acquisti, con ripetute oscillazioni della normativa che spesso hanno disorientato le amministrazioni e disincentivato la programmazione degli acquisti. Per assicurare una governance efficace della spesa a tutti i livelli di governo occorre una stabilizzazione del quadro normativo

Nell'attuale sistema un ruolo centrale è affidato al Tavolo tecnico di coordinamento tra i soggetti aggregatori, che è stato istituito presso il Mef con il decreto legislativo n. 66/2014 per ovviare alle criticità, emerse in passato, relative a un insufficiente coordinamento tra le centrali di committenza che ha generato inefficienze e duplicazioni inutili.

Il Tavolo tecnico ha iniziato ad operare, concentrandosi sulla programmazione integrata delle iniziative di acquisto dei soggetti aggregatori. Tra gli altri obiettivi vi sono la realizzazione di una banca dati dei fabbisogni di acquisto delle pubbliche amministrazioni, la standardizzazione delle caratteristiche essenziali e il *benchmarking* dei prezzi di aggiudicazione. Presso il Tavolo sono stati inoltre avviati gruppi di lavoro tematici per l'analisi della spesa e per la realizzazione di un nomenclatore unico di beni e servizi, essenziale per favorire una più sistematica gestione della spesa e dei relativi controlli. Recentemente, è stato affidato al Comitato guida del Tavolo tecnico il compito di elaborare linee guida per favorire lo sviluppo delle *best practices* con riferimento alle procedure di acquisto per le categorie merceologiche per le quali è previsto l'obbligo di ricorrere i soggetti aggregatori, inclusa la determinazione delle fasce di valori da porre a base d'asta e delle modalità per non discriminare o escludere le micro e le piccole imprese (legge di bilancio 2017).

La centralizzazione degli acquisti, in particolare con l'istituzione del Tavolo dei soggetti aggregatori, crea condizioni favorevoli allo sviluppo di una gestione strategica della domanda pubblica di beni e servizi in una prospettiva di politica industriale. Attraverso la domanda pubblica in settori quali l'ICT e l'efficienza energetica, infatti, si può orientare lo sviluppo del settore produttivo verso comparti innovativi, con un impatto positivo per la competitività delle imprese e dell'economia italiana. In questa prospettiva, nel Piano nazionale di riforma allegato al DEF 2017 viene delineato un percorso in cui nei prossimi anni Consip dovrebbe, al di là del ruolo di centrale di acquisto e di promotore di interventi di efficienza ed efficacia nel procurement pubblico, promuovere progetti-gara di innovazione e sviluppo industriale, ad esempio in materia di efficienza energetica, *smart cities*, acquisizione di piattaforme di servizi per la sanità digitale, istruzione digitale, che generino un impatto positivo anche in termini di costi di gestione e quindi di finanza pubblica.

A fronte di queste potenzialità positive, ai modelli di aggregazione degli acquisti sono connessi rischi che vanno attentamente governati.

Un primo rischio è quello delle pressioni che possono essere esercitate sui soggetti aggregatori in ragione della loro capacità di influenzare ingenti volumi di spesa. E' quindi importante che il processo di aggregazione degli acquisti sia accompagnato da incisive misure di prevenzione della corruzione e di utilizzi impropri delle funzioni assegnate, come previsto dalla disciplina attuativa della legge n. 190/2012.

Un secondo rischio è quello che l'aggregazione degli acquisti si traduca in minori possibilità di accesso al mercato dei contratti pubblici da parte delle PMI. Per evitare questo rischio, la normativa di origine europea prevede che i requisiti minimi di fatturato per partecipare alle gare siano fissati a un livello proporzionato, evitando la creazione di ingiustificate barriere all'entrata. Inoltre, di norma è previsto che le gare debbano essere suddivise in lotti e, nel caso contrario, è necessario fornire adeguate motivazioni.

Va peraltro rilevato che, per quanto riguarda i contratti sotto soglia, il mercato elettronico della pubblica amministrazione (MEPA) fornisce una straordinaria vetrina online per la vendita di beni e servizi alle pubbliche amministrazioni, a cui attualmente partecipano circa 55.000 fornitori abilitati, in grandissima maggioranza di dimensioni ridotte: il 99 per cento, infatti, ha un numero di

dipendenti inferiore a 50 unità. Il MEPA è il più grande mercato elettronico dedicato alla PA in Europa.

Figura 6: Il procurement come leva di politica industriale. Evoluzione della domanda ed effetti sul mercato della fornitura



Il Tavolo dei soggetti aggregatori può svolgere un ruolo fondamentale di coordinamento nella programmazione e nel monitoraggio degli acquisti, nello sviluppo di modalità di acquisto innovative e di progetti che, tramite la specificazione della domanda pubblica, possono avere una valenza strategica di politica industriale. Vi è un rischio di pressioni indebite sui soggetti aggregatori che va affrontato attraverso incisive misure di prevenzione dell'illegalità. Occorre promuovere le *best practices* volte ad assicurare che l'aggregazione della domanda non restringa ingiustificatamente la concorrenza a danno delle PMI. Per gli acquisti sotto-soglia il MEPA offre ampie opportunità anche alle imprese di minori dimensioni. Sopra le soglie, è fondamentale un appropriato utilizzo della suddivisione in lotti

Figura 7: I numeri della piattaforma del Programma di Razionalizzazione degli Acquisti nel 2015



5.4. Il ruolo di Anac: compiti e poteri

Nel nuovo quadro giuridico dei contratti pubblici un ruolo determinante è svolto dall'ANAC che, istituita come autorità anticorruzione, ha dapprima assorbito parte delle funzioni della CIVIT (Commissione per la valutazione, l'integrità e la trasparenza nelle pubbliche amministrazioni) e successivamente ha sostituito l'autorità di vigilanza sui contratti pubblici. Il Codice degli appalti, nella parte dedicata alla governance del sistema, attribuisce all'Anac "la vigilanza e il controllo sui contratti pubblici e l'attività di regolazione degli stessi". In tale contesto, viene specificato che l'Anac agisce non solo per promuovere l'efficienza, la qualità dell'attività delle stazioni appaltanti nonché l'economicità dell'esecuzione dei contratti pubblici ma anche "al fine di prevenire e contrastare illegalità e corruzione".

Per lo svolgimento delle funzioni istituzionali, all'Anac sono attribuiti poteri incisivi sia sul fronte della regolazione che su quello della vigilanza sulle condotte individuali delle stazioni appaltanti e degli operatori.

I poteri di regolazione includono strumenti di regolazione flessibile quali linee guida, contratti tipo, bandi tipo, capitolati tipo. Per l'attuazione del Codice, Anac ha adottato numerose linee guida relative, ad esempio, al sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, al sistema di qualificazione delle

imprese, al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ai requisiti dei partecipanti alle gare e così via; altre linee guida devono essere ancora definite.

Spetta all'Anac inoltre l'importante compito di elaborare costi standard dei lavori e prezzi di riferimento di beni e servizi alle condizioni di maggiore efficienza, tra quelli di maggiore impatto in termini di costo a carico dell'amministrazione, avvalendosi delle informazioni contenute nelle varie banche dati pubbliche e ferme restando le normative di settore (le autorità di regolazione settoriale possono infatti avere una maggiore competenza negli ambiti soggetti alla loro vigilanza).

In base al nuovo codice dei contratti pubblici ANAC ha poteri di intervento su singole procedure di gara non solo nella fase di aggiudicazione ma anche durante lo svolgimento della gara stessa. Oltre al commissariamento dell'impresa aggiudicataria nel caso di fatti gravi e accertati di condotte illecite o eventi criminali attribuibili all'impresa stessa, Anac ha la competenza di valutare la congruità del prezzo per gli appalti di forniture e servizi affidati in circostanze di urgenza laddove non siano disponibili prezziari ufficiali di riferimento. Qualora ANAC nello svolgimento delle sue funzioni rilevi la sussistenza di un vizio di legittimità in uno degli atti della procedura di gara emana una 'raccomandazione vincolante' invitando la stazione appaltante a rimuovere l'illegittimità; il mancato adeguamento della stazione appaltante è punito con una sanzione amministrativa che incide altresì sul suo indice reputazionale.

In aggiunta, ANAC svolge anche compiti di gestione dei sistemi di premialità e penalità delle imprese e la tenuta di vari albi, elenchi e banche dati ed esprime, su richiesta dei soggetti partecipanti alla procedura di gara, pareri di precontenzioso, ai quali le parti possono preventivamente vincolarsi.

A fronte di tutti questi compiti e di questi strumenti, anche diversi dai modelli tradizionali, è sorto un ampio dibattito sull'adeguatezza dell'attuale modello sia dal punto di vista dell'efficace perseguimento degli obiettivi sia dal punto di vista delle garanzie e dell'equilibrio dei poteri.

Per il primo aspetto, la questione riguarda il novero dei compiti affidati all'Autorità. È stato osservato che è difficile conciliare in un unico soggetto la missione della prevenzione e del contrasto dell'illegalità e quella della

promozione dell'efficiente funzionamento del mercato dei contratti pubblici, in quanto occorrono per ciascuno di questi compiti specifiche professionalità e sensibilità. Oggi il collegio di Anac non comprende nessun economista o esperto di funzionamento dei mercati. Vi è il rischio, nell'attuale contesto italiano, di una sistematica prevalenza della logica di prevenzione dell'illegalità rispetto alla logica della flessibilità e dell'innovazione organizzativa, in un quadro in cui i vincoli dovrebbero essere solo quelli strettamente necessari e proporzionati al perseguimento di obiettivi di interesse generale. Come ripetutamente osservato in questo rapporto, la buona governance della spesa pubblica richiede l'esercizio di una discrezionalità da parte dei manager pubblici, che non può venire eliminata per il timore che possa essere utilizzata impropriamente.

In quest'ottica, sarebbe auspicabile perlomeno l'integrazione nel collegio di professionalità complementari a quelle esistenti o anche, come è stato suggerito, uno sdoppiamento del collegio in una commissione dedicata alla prevenzione della corruzione e una dedicata al funzionamento dei contratti pubblici, in modo da assicurare un'adeguata attenzione oltre che alla legalità anche all'efficienza.

Per il buon funzionamento del mercato dei contratti pubblici è appropriato che non tutto venga fissato in dettaglio a livello normativo; opportunamente quindi il legislatore ha previsto la possibilità di atti di soft law, in linea con un'esperienza ormai consolidata a livello europeo. Ciò che è necessario, per assicurare il corretto funzionamento del sistema anche in una logica di equilibrio di poteri, è che vi sia una chiara distinzione tra gli obblighi normativi, gli atti di regolazione in attuazione della normativa e l'attività interpretativa o di moral suasion dell'Autorità. A ciascun livello, prima dell'imposizione di vincoli occorre chiedersi se si tratti di vincoli necessari e proporzionati.

Nell'attuale sistema Anac è l'autorità competente sia per la prevenzione della corruzione che per la regolazione e la vigilanza sul sistema dei contratti pubblici. Per evitare che la logica della prevenzione della corruzione vada a discapito della promozione dell'efficiente funzionamento del mercato dei contratti pubblici sarebbe utile integrare nel collegio anche economisti ed esperti del funzionamento dei mercati o, anche, ripartire gli attuali compiti tra due distinte commissioni. Preservare margini di discrezionalità nelle scelte dei manager pubblici in un contesto di trasparenza sulle scelte e sui risultati è essenziale per la buona governance delle risorse pubbliche: questo obiettivo non va sacrificato al desiderio di controllare ex ante le condotte per prevenire episodi di *maladministration*

Le direttive europee spingono in direzione di una normativa leggera, basata su principi. In questo contesto, le linee guida e altri atti di soft law possono svolgere una funzione utile. Per preservare l'equilibrio dei poteri occorre però distinguere nettamente tra obblighi normativi e atti di regolazione vincolanti, da un lato, e attività interpretativa e di moral suasion, dall'altro, limitando i vincoli a quanto necessario e proporzionato

6. La governance della spesa pubblica per infrastrutture

6.1. Livello degli investimenti pubblici e qualità della spesa in infrastrutture

La spesa pubblica in infrastrutture può svolgere un ruolo fondamentale per il rilancio della crescita economica, l'aumento della competitività delle imprese e il miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini. Come illustrato nella prima parte del rapporto, negli anni successivi alla crisi si è assistito a una forte contrazione degli investimenti pubblici, soprattutto a livello di amministrazioni locali. Vi è un ampio consenso sulla necessità di un'inversione di tendenza per favorire la ripresa dell'economia ed evitare che la riduzione dello stock di capitale si rifletta negativamente su potenziale di crescita, produttività, livelli di occupazione e creazione di nuovi posti di lavoro.

A questo fine, sul fronte delle regole di finanza pubblica sono stati rivisti i vincoli per le Regioni e gli enti locali, superando il Patto di stabilità interno, che risultava di complessa e incerta applicazione per passare a un sistema incentrato sul saldo non negativo tra entrate e spese finali in termini di competenza; l'Italia ha inoltre sfruttato i margini di flessibilità per gli investimenti previsti dal Patto di stabilità e crescita europeo. Resta attuale, a livello nazionale e europeo, l'esigenza di evitare restrizioni che, incidendo negativamente sul potenziale di crescita dell'economia, finiscono per avere un impatto controproducente in termini di sostenibilità del debito pubblico.

Il tema che affrontiamo qui è diverso, anche se strettamente complementare. Concentrarsi solo sul livello degli investimenti pubblici non è sufficiente per ottenere buoni risultati in termini di crescita e benessere per la collettività. Se la governance della spesa per infrastrutture è inadeguata ossia non vi è un adeguato controllo da parte delle istituzioni pubbliche su come si spende, vi è un alto rischio di un utilizzo inefficiente delle risorse pubbliche che può ridurre, sino ad annullare, i benefici per l'economia e i cittadini. In questo capitolo ci soffermiamo anzitutto sulle indicazioni che provengono dalle istituzioni internazionali e dalla Commissione europea su come assicurare l'efficienza della spesa per investimenti pubblici (paragrafo 2), per poi analizzare la situazione in Italia tenendo conto delle tradizionali criticità e dei recenti sviluppi per poi evidenziare le sfide che vanno ancora affrontate (paragrafi da 3 a 7).

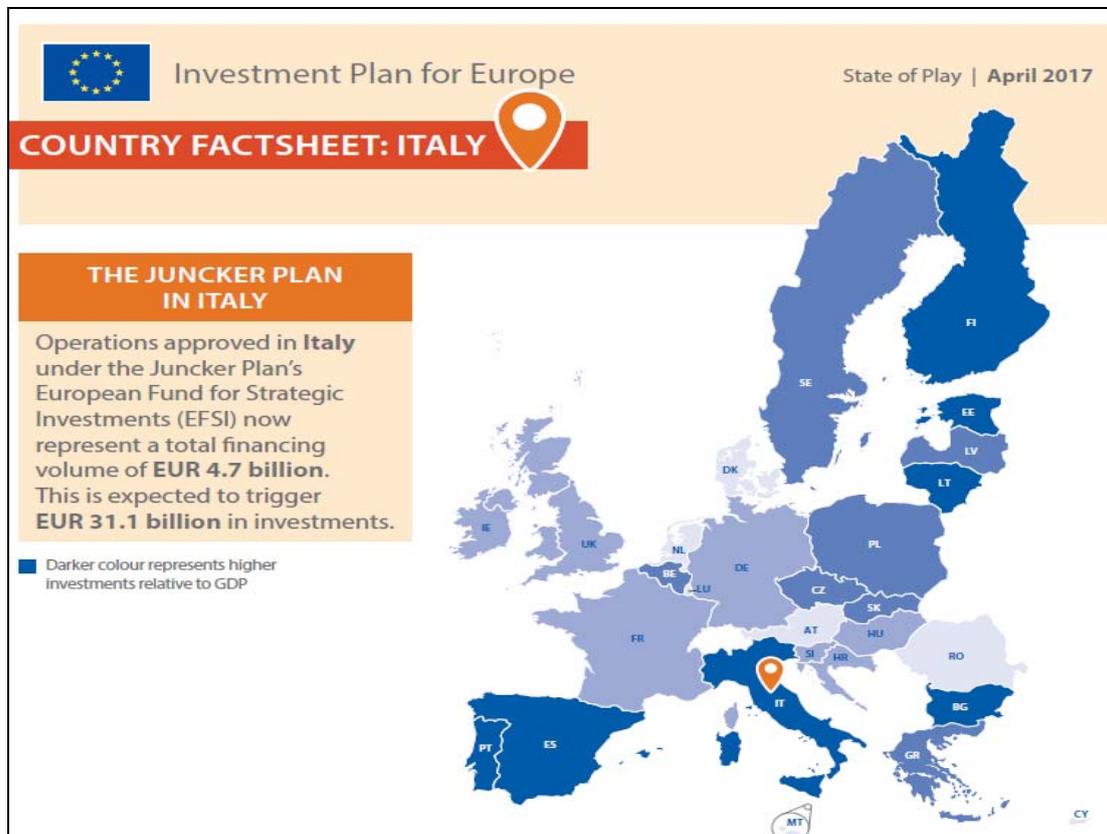
In generale va osservato che, se si confronta l'attuale situazione con quella illustrata due anni fa nel rapporto Assonime su "Il finanziamento delle infrastrutture in Italia"⁵⁰, sono stati compiuti alcuni passi importanti in direzione di una politica più sistematica e organica della spesa per infrastrutture, in particolare negli ambiti di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e in quello delle infrastrutture a banda larga. Hanno contribuito a questa evoluzione positiva sia la necessità di rispettare alcuni obblighi derivanti dalla regolazione europea e dalla disciplina degli aiuti di Stato, sia la spinta a rispettare gli standard richiesti per accedere alle risorse finanziarie messe a disposizione dai programmi europei.

Un segnale positivo sugli sviluppi in atto è dato dall'elevato tasso di partecipazione di progetti italiani ai finanziamenti del Piano Juncker, che ha evidenziato la capacità di presentare proposte di livello adeguato (Figura 8). Il percorso di rafforzamento della governance della spesa in infrastrutture da poco intrapreso va ora messo a punto e consolidato.

Se non vi è un adeguato controllo da parte delle istituzioni pubbliche su come si spende vi è il rischio di un utilizzo inefficiente delle risorse pubbliche che può ridurre, sino ad annullare, i benefici per l'economia e i cittadini. Nell'ultimo biennio in Italia è stato intrapreso un percorso di rafforzamento della governance della spesa in infrastrutture che va ora messo a punto e consolidato

⁵⁰ Gruppo di lavoro della Giunta Assonime "Finanziamento a medio e lungo termine delle imprese e delle infrastrutture", *Il finanziamento delle infrastrutture in Italia. Rapporto 2014 e aggiornamenti 2014-2015*, Note e studi Assonime n. 5/2015. Il Rapporto analizzava come rafforzare i canali di finanziamento pubblico e privato delle infrastrutture e migliorar il quadro giuridico-istituzionale, con particolare riferimento alle esigenze del partenariato pubblico-privato.

Figura 8: Piano europeo per gli investimenti: progetti italiani approvati



Fonte: Commissione europea.

6.2. Migliorare la spesa per investimenti pubblici: il quadro internazionale

Il tema di come migliorare la spesa per investimenti pubblici è da tempo oggetto di analisi da parte delle principali istituzioni internazionali.

Fondo Monetario Internazionale

L'analisi comparata evidenzia che nella maggior parte dei paesi il maggiore contributo agli investimenti pubblici proviene dai governi locali e dalle società a partecipazione pubblica. Le modalità di finanziamento, però, differiscono: nei paesi emergenti l'investimento pubblico è fatto quasi esclusivamente con risorse pubbliche, mentre nei paesi avanzati è finanziato anche in PPP, sia pure con

rilevanti differenze tra paesi⁵¹. Emerge inoltre una relazione diretta tra l'efficienza degli investimenti pubblici e l'assetto istituzionale preposto alla governance della spesa. Per migliorare l'efficienza degli investimenti pubblici il FMI suggerisce che è necessario prendere in considerazione tutte e tre le fasi del processo di investimento: la programmazione, l'allocazione delle risorse e la realizzazione dei progetti.

Più in particolare, dall'analisi comparata effettuata su venticinque paesi attraverso uno strumento di valutazione ad hoc (*Public Investment Management Assessment - PIMA*)⁵², emerge che per i paesi industrializzati buona parte dei problemi riguardano il coordinamento tra i livelli di governo e carenze di pianificazione su un adeguato orizzonte temporale. Nei paesi in via di sviluppo le principali criticità riguardano, invece, l'influenza politica nella selezione dei progetti, i ritardi nella progettazione e nel completamento dei progetti, la scarsa qualità dei progetti, le pratiche corruttive, l'incremento dei costi rispetto alle previsioni, la scarsa qualità delle infrastrutture realizzate. L'Italia, secondo l'analisi del FMI- relativa a dati 2013 - evidenzia ampi spazi di miglioramento su molti di questi fronti.

Banca Mondiale

Sulla stessa linea, la Banca mondiale fornisce agli stati una serie di orientamenti per migliorare il management degli investimenti pubblici e in PPP, incoraggiandoli a assicurare almeno uno standard minimo di qualità nella definizione dei progetti e nella loro programmazione, impegni (finanziari e non) credibili, investimenti tecnici di lungo termine, robusta capacità di gestione amministrativa e adeguate capacità di attuazione del progetto⁵³. Una particolare enfasi viene posta sulla valutazione, che dovrebbe essere applicata con sistematicità in ogni fase del processo di programmazione, pianificazione e realizzazione degli investimenti ed è ritenuta cruciale per aumentare l'efficienza delle scelte pubbliche. La Banca Mondiale sottolinea inoltre una forte

⁵¹ Fondo Monetario Internazionale, *Making public investment more efficient*, 2015.

⁵² Il PIMA si basa su 15 variabili, a loro volta articolate su 45 indicatori. Tra le variabili considerate vi sono: le regole fiscali, l'esistenza di piani settoriali e nazionali, le problematiche di bilancio, la valutazione e la selezione dei progetti, vari aspetti relativi alla realizzazione degli investimenti. Cfr. FMI, *Making Public Investment More Efficient*, 2015.

⁵³ Banca Mondiale, *The power of public investment managing*, 2014.

dipendenza della spesa pubblica per investimenti da una buona e efficace normativa sul *public procurement*.

Unione europea

Nell'Unione europea il rilancio degli investimenti, con particolare riferimento alla realizzazione di infrastrutture integrate nei settori dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni, è al cuore della strategia per il rilancio della crescita economica⁵⁴. Il progetto più noto è il Piano europeo per gli investimenti ("Piano Juncker"), ma più in generale le istituzioni europee hanno adottato negli ultimi anni una serie di iniziative complementari che delineano nel loro insieme una nuova politica industriale in tema di infrastrutture. Queste iniziative possono essere raggruppate attorno a tre linee di azione che riguardano, rispettivamente, la creazione di un contesto normativo e amministrativo favorevole agli investimenti, il finanziamento delle infrastrutture e la disciplina degli aiuti di Stato.

a) Contesto normativo e amministrativo

La prima linea di azione consiste nel rendere il contesto normativo e amministrativo più favorevole agli investimenti in infrastrutture. Gli strumenti a disposizione includono:

- la semplificazione amministrativa⁵⁵;
- la revisione della regolazione dei diversi settori per assicurare gli incentivi a investire, anche attraverso la prevedibilità e la stabilità delle regole⁵⁶;

⁵⁴ Cfr. in particolare, Commissione europea, comunicazione *Europa 2020 – strategia per una crescita smart, sostenibile e inclusiva*, COM(2010)2020 def.; comunicazione *A growth package for integrated Europe Infrastructures*, COM(2011) 676 def.; comunicazione *For a European Industrial Renaissance*, COM(2014) 014 def.; nuova comunicazione sulla connettività. Cfr. anche BEL, *Restoring EU competitiveness*, 2015 (www.eib.eu).

⁵⁵ Cfr., ad esempio, il Regolamento (UE) n. 347/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio sugli orientamenti per le infrastrutture energetiche trans europee e la direttiva 2014/61/UE del Parlamento europeo e del Consiglio recante misure per ridurre i costi dell'installazione di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità.

⁵⁶ Si tratta di uno dei principali obiettivi della revisione del quadro giuridico europeo in vista della predisposizione di un nuovo codice europeo delle comunicazioni elettroniche

- efficaci sistemi di risoluzione delle controversie;
- il rafforzamento della competenza e della professionalità dei centri di spesa e il miglioramento della qualità dei progetti, in modo da renderli più facilmente finanziabili.

b) Finanziamento degli investimenti

Viene posta un' enfasi specifica sulla ricerca di strumenti efficienti per il finanziamento delle infrastrutture, in modo da minimizzare l'impiego delle risorse pubbliche e valorizzare le potenzialità del partenariato pubblico-privato. Si inseriscono in questo filone le iniziative volte a:

- favorire una razionale fissazione delle priorità nella destinazione dei fondi pubblici;
- aumentare l'informazione a disposizione degli investitori privati sui progetti infrastrutturali e sulla loro potenziale profittabilità;
- valorizzare l'effetto leva dei fondi pubblici, europei e nazionali, utilizzando laddove possibile strumenti finanziari basati su garanzie pubbliche piuttosto che contributi a fondo perduto⁵⁷.

c) Aiuti di Stato

Da qualche anno la Commissione europea sta orientando le scelte degli Stati membri riguardo alla spesa pubblica in infrastrutture anche attraverso l'applicazione della disciplina europea degli aiuti di Stato (articoli 107-108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea). La Corte di giustizia con la sentenza *Leipzig Halle* del 2012 ha definitivamente chiarito che l'utilizzo delle risorse pubbliche per la costruzione e la gestione delle infrastrutture rientra nell'ambito di applicazione della disciplina degli aiuti di Stato tutte le volte che l'infrastruttura è destinata ad essere utilizzata a fini commerciali, in quanto le

⁵⁷ Questa è in particolare l'impostazione del Piano europeo per gli investimenti.

risorse pubbliche possono conferire un vantaggio in relazione allo svolgimento di un'attività di impresa⁵⁸.

Gli aiuti di Stato possono essere considerati compatibili dalla Commissione solo se sono necessari e proporzionati per il perseguimento di una delle finalità espressamente previste dal Trattato. Dal 2010, la Commissione ha modernizzato i criteri di applicazione della disciplina cercando di conciliare l'esigenza di sostenere gli obiettivi della strategia Europa 2020 con quella di evitare ingiustificate distorsioni della concorrenza. A tal fine, è stata compiuta una complessiva riscrittura dei regolamenti di esenzione e degli atti di soft law in materia di aiuti di Stato⁵⁹. In generale, affinché una misura di aiuto di Stato a sostegno di un investimento infrastrutturale possa essere ritenuta compatibile ai sensi dell'articolo 107 del Trattato la Commissione richiede il rispetto di sette principi generali:

- a. l'intervento deve essere mirato a un ben definito obiettivo di interesse comune identificato a livello politico, quali possono essere ad esempio gli obiettivi di connettività identificati dall'Agenda digitale;
- b. il funzionamento del mercato non è sufficiente ad assicurare il raggiungimento dell'obiettivo (carezza o fallimento del mercato);

⁵⁸ Rientrano nella disciplina degli aiuti di Stato anche i finanziamenti effettuati utilizzando fondi europei quando le autorità nazionali hanno un margine di discrezionalità/controllo nella destinazione delle risorse; lo stesso accade quando l'utilizzo di risorse del FEIS è accompagnato dal co-finanziamento a carico delle risorse nazionali. Non rientra nella disciplina degli aiuti di Stato, invece, il finanziamento pubblico delle infrastrutture non destinate ad essere utilizzate a scopi commerciali (ad esempio strade, ponti e gallerie ad accesso gratuito e non discriminatorio). La disciplina degli aiuti di Stato, inoltre, non si applica – in quanto non sussiste il rischio di distorsioni della concorrenza- quando per una data infrastruttura non esiste una concorrenza attuale o potenziale, non vi sono significative probabilità di finanziamento da parte di privati e si può escludere che l'infrastruttura venga utilizzata a vantaggio di specifiche imprese.

⁵⁹ Tra gli atti di soft law a carattere non settoriale più rilevanti, cfr. Commissione europea, *Analytical Grids on the application of State aid rules to the financing of infrastructure projects*, 2016, e *Comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato*, 2016/C 262/1. Per un'analisi più dettagliata del tema, cfr. G. Bruzzone e M. Boccaccio, *Infrastructure financing and State aid control: the potential for a virtuous relationship*, di prossima pubblicazione in B. Nascimbene, a cura di, *The modernization of state aid for economic and social development*, Kluwer International.

- c. l'aiuto di Stato è lo strumento di intervento pubblico appropriato (confrontandolo con le alternative quali, ad esempio, una revisione della regolazione);
- d. l'intervento comporta un effetto di incentivazione, assicurando un maggiore livello di investimenti rispetto a quello che si sarebbe realizzato in assenza dell'aiuto;
- e. l'aiuto è limitato al minimo necessario;
- f. vanno minimizzati gli effetti distorsivi sulla concorrenza;
- g. è assicurata la trasparenza circa le misure di aiuto.

Per i regimi di aiuto di grande rilievo economico o che presentano aspetti innovativi, inoltre, la Commissione oggi frequentemente richiede come condizione per dare la sua autorizzazione l'impegno da parte dello Stato membro ad effettuare una valutazione ex post dell'impatto delle misure di aiuto, con l'obiettivo di trarre indicazioni dall'esperienza per la futura applicazione della normativa.

La Commissione si è impegnata a seguire questi criteri nelle decisioni con cui valuta i singoli progetti di aiuto o i regimi di aiuto alla realizzazione delle infrastrutture che le vengono notificati dagli Stati membri⁶⁰. L'approccio è stato inoltre declinato e puntualizzato in alcune comunicazioni a carattere settoriale per gli aiuti di Stato alle reti a banda larga (2013/C 25/01), agli aeroporti (2014/C 99/03), alle infrastrutture energetiche (2014/C 22/01), alle infrastrutture nelle regioni assistite (2013/C 209/1) e a importanti progetti europei di interesse comune (2014/C 188/02) (Box 6).

Tutto questo si è riflesso, a livello nazionale, nella necessità di disegnare le politiche di sostegno allo sviluppo infrastrutturale nei diversi settori (dalla banda larga agli aeroporti) in modo più organico rispetto al passato.

⁶⁰ Le misure di aiuto non devono essere notificate preventivamente e sono considerate compatibili se soddisfano i requisiti stabiliti da alcuni regolamenti e decisioni a carattere generale della Commissione, tra cui in primis il regolamento generale di esenzione per categoria n. 651/2014.

Per quanto riguarda la disciplina degli aiuti di Stato, le esigenze già sottolineate in generale nella prima parte del Rapporto valgono in particolare nel caso del sostegno pubblico alle infrastrutture. La stessa Commissaria europea per la concorrenza, in una relazione del dicembre 2014, sottolineava che molti aiuti di Stato sono strutturati in modo insoddisfacente e non appaiono idonei a sostenere la crescita e che, al contempo, la Commissione doveva compiere uno sforzo per chiarire le regole e velocizzare i processi decisionali⁶¹.

Occorre, quindi, da un lato che le pubbliche amministrazioni italiane siano in grado di disegnare sin dall'inizio misure di intervento in linea con quanto previsto dalla disciplina europea, per facilitare l'interazione con i servizi della Commissione europea nella fase precedente alla notifica dell'aiuto e dopo la notifica. Può essere utile, a questo riguardo, un'attiva partecipazione delle amministrazioni nazionali al gruppo di lavoro su aiuti di Stato e infrastrutture presso la Commissione europea. La Commissione deve a sua volta assicurare il rapido esame dei progetti; è positivo, a questo riguardo, che la Commissione si sia impegnata a valutare in base a un *fast track* i progetti nazionali co-finanziati dal FEIS⁶².

Su un piano diverso, anche i requisiti previsti per accedere ai fondi europei per lo sviluppo infrastrutturale costituiscono un incentivo per gli Stati membri ad adeguare le politiche nazionali in modo da raggiungere gli standard previsti (Box 7).

Seguendo un approccio già ampiamente collaudato dalla BEI, sono messi a disposizione delle amministrazioni degli Stati membri programmi e attività di assistenza tecnica per assicurare l'adeguatezza del progetto⁶³, a cui collaborano a livello nazionale sia le autorità che le *national promotional banks*. Per facilitare la fruizione dell'assistenza tecnica, è stato realizzato un punto di accesso unico (European Investment Advisory Hub).

⁶¹ www.ec.europa.eu/commission/2014-2019/vestager/announcements/speech-high-level-forum-member-states-margrethe-vestager-commissioner-competition-18-december-2014_en.

⁶² Commissione europea, *The Investment Plan for Europe. Questions and answers*. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5419_en.htm.

⁶³ <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/investment-plan/investment-advisory-hub/>.

Box 6. Gli orientamenti settoriali sugli aiuti alle infrastrutture

Per la banda larga le misure volte a perseguire gli obiettivi dell'Agenda digitale europea sono considerate di interesse comune. Per assicurare che l'intervento pubblico si limiti agli ambiti in cui il mercato non è in grado di assicurare il raggiungimento degli obiettivi, è richiesto agli Stati di predisporre piani nazionali per lo sviluppo delle infrastrutture a banda ultralarga ed è richiesto il sostegno delle autorità di regolazione nella definizione delle condizioni che devono essere soddisfatte dai beneficiari degli aiuti. Al fine di assicurare un impatto netto positivo la Commissione chiede agli Stati di concentrare il sostegno su misure che, indipendentemente dalla circostanza che vi sia già un'offerta di alcuni servizi - ossia non solo nelle aree bianche ma anche nelle aree grigie e nelle aree nere - assicurano uno *step change*, ossia un miglioramento sostanziale in termini di più ampia scelta, migliore qualità e servizi più innovativi per gli utenti. Per i maggiori regimi di aiuto la Commissione richiede una valutazione *ex post* dell'impatto delle misure di aiuto. Se non sono rispettate alcune condizioni specifiche indicate negli Orientamenti della Commissione, questa effettuerà una valutazione approfondita del progetto e potrebbe non autorizzarlo.

Per il settore aeroportuale, la Commissione riconosce tra i possibili obiettivi di interesse comune quello di aumentare la mobilità dei cittadini e i collegamenti intra UE, quello di contrastare la congestione dei principali *hub* e quello di facilitare lo sviluppo regionale; gli Stati membri vengono invitati a elaborare piani strategici a livello nazionale per assicurare la coerenza degli interventi di sostegno.

Per le infrastrutture energetiche, la Commissione presume che per determinati investimenti (progetti di interesse comune definiti dal regolamento (UE) n. 347/2013, reti intelligenti e investimenti infrastrutturali in aree assistite) le esternalità positive e i problemi di coordinamento siano tali da giustificare un intervento pubblico di sostegno, che comunque deve limitarsi a quanto strettamente necessario. Per le attività non soggette a regolazione, viene effettuato uno scrutinio più approfondito per limitare gli effetti negativi sulla concorrenza.

Per i regimi di aiuto volti a favorire le aree svantaggiate, qualora non si inseriscano in un piano finanziato con fondi europei la Commissione chiede di dimostrare che fanno parte integrante di un piano di sviluppo.

Per quelli che sono considerati importanti progetti europei di interesse comune, realizzati in collaborazione da più Stati e tipicamente con la partecipazione della Commissione e/o un co-finanziamento da parte di un fondo europeo, è prevista una valutazione semplificata.

Box 7. Criteri rilevanti per la selezione dei progetti nel piano Juncker

Guardando ad esempio al finanziamento FEIS, i progetti che si candidano vengono valutati attraverso una istruttoria svolta dallo staff della BEI (anche se tali valutazioni non sono vincolanti per il Comitato investimenti che decide circa la concessione della garanzia). I criteri sono volti non solo ad assicurare che si tratti di progetti di interesse pubblico e di adeguata qualità, ma anche a verificare che siano adatti al tipo di finanziamento considerato (sostegno pubblico come leva per attrarre investimenti privati).

I criteri utilizzati per la selezione sono:

- la funzionalità al perseguimento degli obiettivi delle politiche comunitarie (ad es. ricerca e sviluppo, innovazione, energia, connettività; mobilità);
- la *viability* del progetto sotto il profilo tecnico ed economico;
- la capacità di mobilitare capitale privato;
- l'addizionalità, intesa come la verifica che il progetto non sarebbe stato finanziato o non sarebbe stato finanziato in egual misura senza l'intervento del FEIS. Gli interventi che soddisfano questo requisito sono quelli ad elevato rischio e ad alta redditività finanziaria. Le due condizioni devono presentarsi congiuntamente: se vi fosse alto rischio e bassa redditività, in presenza di importanti esternalità positive il progetto potrebbe essere finanziato dal solo settore pubblico; nel caso di elevata redditività e rischi contenuti il progetto potrebbe essere finanziato dal settore privato o da una partnership pubblico-privato.

Per rilanciare gli investimenti la Commissione ha promosso una serie di iniziative, incluso il Piano Juncker, che si configurano nel loro complesso come una nuova politica industriale europea in tema di infrastrutture. Esse sono volte a creare un contesto normativo e amministrativo favorevole agli investimenti, mettere a disposizione strumenti per il loro finanziamento, assicurare un buon utilizzo delle risorse pubbliche attraverso la disciplina degli aiuti di Stato. Le politiche nazionali di sostegno allo sviluppo infrastrutturale, per adeguarsi, devono essere più sistematiche e seguire una serie di principi volti ad assicurare l'efficienza della spesa rispetto al conseguimento di rilevanti obiettivi di interesse pubblico

6.3. *La situazione in Italia: le criticità da superare*

Le tradizionali criticità della spesa pubblica in infrastrutture in Italia, oltre alla diffusione della corruzione per la quale rinviemo a un nostro specifico contributo di analisi e proposta⁶⁴, includono:

- la frammentazione delle iniziative, che riguarda le scelte di investimento, le fonti di finanziamento e il sistema di monitoraggio e rendicontazione; lo scarso coordinamento tra i diversi livelli di governo⁶⁵;
- le carenze nella programmazione, inclusa la mancanza di una visione di sistema volta a razionalizzare le iniziative che, indipendentemente dal tipo di infrastruttura, rispondono a un medesimo bisogno (ad esempio, infrastruttura stradale/ferroviaria/porti e aeroporti nel settore della mobilità);
- la scarsa capacità di definire le priorità, come evidenziato ad esempio dall'esperienza della legge obiettivo⁶⁶;
- la scarsa qualità dei progetti e la mancanza di un'analisi tempestiva della bancabilità, che riducono la capacità di attirare il capitale privato;
- l'eccessiva durata temporale che intercorre tra la decisione di investimento, con l'allocazione delle risorse, e la definitiva conclusione del processo di autorizzazione per l'avvio delle opere: si tratta di tempi improduttivi che incrementano le spese e allontanano i benefici per la collettività. Se si guarda alla storia dei progetti infrastrutturali realizzati di recente, il tempo necessario per la conclusione dell'iter autorizzatorio

⁶⁴ *Le politiche di contrasto alla collusione: otto linee di azione*, Note e studi Assonime, n. 3/2015.

⁶⁵ In questo senso, va valutata positivamente la pressione esercitata nell'Accordo di partenariato 2014-2020 dalle istituzioni europee per la realizzazione in Italia di programmi organici di intervento nei settori dei trasporti e della logistica e della banda larga.

⁶⁶ Il Programma delle infrastrutture strategiche (PIS) previsto dalla legge n. 443/2001 (cosiddetta "legge obiettivo") avrebbe dovuto contribuire a una definizione degli interventi di interesse prioritario. Nel concreto, nel corso degli anni il PIS ha programmato un grande numero di opere (quasi 500) per un valore complessivo di circa 239 miliardi di euro. Le opere per le quali c'è stata una valutazione positiva con delibera del CIPE ammontano, in termini di valore, a poco più della metà (127 miliardi) e di queste è stato possibile garantire una copertura finanziaria solo per un terzo (circa 81 miliardi). L'individuazione delle priorità certamente non è stata un punto di forza di questo programma.

è circa pari a quello necessario per i lavori di realizzazione, anche a causa della necessità di coinvolgere una platea troppo ampia di soggetti in modo iterativo e non lineare;

- l'insufficiente controllo nella fase di realizzazione; le opere non completate;
- la mancanza di valutazione ex post dei risultati, intesi sia come output realizzati, sia come soddisfazione dei bisogni della collettività;
- la mancanza di un fondo infrastrutture stabile, in cui confluiscono le varie fonti di finanziamento e che consentirebbe di focalizzare meglio i processi di programmazione e di controllo.

Queste criticità vanno oggi superate non solo in ragione dei vincoli europei, ma anche in una prospettiva meramente nazionale, data la scarsità delle risorse pubbliche a disposizione. Occorre quindi compiere delle scelte, identificando gli ambiti in cui l'utilizzo delle risorse pubbliche ha effettivamente un impatto espansivo e scegliendo le aree di intervento prioritarie. Si verifica, in sostanza, una convergenza tra le esigenze della *spending review* e le indicazioni che giungono dalla disciplina europea degli aiuti di Stato e dalla nuova politica europea per la crescita.

È necessario superare la logica degli interventi frammentari o 'a pioggia' per concentrare le risorse su interventi inseriti in una strategia. Le linee guida a cui dovrebbe ispirarsi in Italia la politica degli investimenti pubblici sono ormai chiare, su tutti i fronti: occorre concentrare gli interventi di sostegno su progetti ben definiti volti a perseguire obiettivi di interesse comune chiaramente individuati; bisogna intervenire solo quando c'è un fallimento o un'inadeguatezza del mercato e previa verifica che il sostegno pubblico costituisca lo strumento più appropriato; si deve assicurare che il sostegno pubblico non si limiti a rimpiazzare gli investimenti privati (*crowding out*) ma abbia un effetto di incentivazione degli investimenti; il sostegno va limitato al minimo indispensabile. Con riferimento a quest'ultimo profilo vanno valorizzati, per quanto possibile, sia il ricorso al partenariato pubblico privato sia l'effetto leva realizzabile impiegando, piuttosto che altri strumenti di aiuto, le garanzie pubbliche

6.4. Impatto della riforma della finanza pubblica e del nuovo Codice dei contratti pubblici sulla politica delle infrastrutture

In Italia sia la riforma della finanza pubblica che l'impostazione del nuovo Codice degli appalti e delle concessioni possono contribuire a una più razionale spesa pubblica in tema di infrastrutture.

La riforma della finanza pubblica, sulla quale ci siamo soffermati nel Capitolo 1, almeno nelle intenzioni dovrebbe portare a una maggiore responsabilizzazione dei centri di spesa rispetto ai risultati da perseguire. Vanno ricordati, al riguardo, il rafforzamento del ruolo della contabilità economica secondo un'impostazione per Missioni (individuazione degli obiettivi strategici) e Programmi (strumenti per il perseguimento degli obiettivi), l'obbligo per i ministeri di predisporre Documenti pluriennali di pianificazione (DPP)⁶⁷ e la sperimentazione del bilancio a base zero.

Con il nuovo Codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 50/2016, ora modificato dal decreto correttivo n. 56/2017) si è tentato di superare un approccio incentrato prevalentemente sul momento dell'aggiudicazione del contratto per assicurare una maggiore attenzione sia per la fase a monte della programmazione che per la fase a valle, dei controlli sull'esecuzione dell'opera.

Con il Codice è stata inoltre definitivamente superata la Legge obiettivo, che si era dimostrata del tutto inefficace ad assicurare la selezione delle misure prioritarie di spesa. Vengono individuati come cardini per la pianificazione e programmazione strategica delle infrastrutture il Piano generale dei trasporti e della logistica e i Documenti pluriennali di pianificazione di competenza dei vari ministeri.

Un ambito critico è quello delle regole relative al partenariato pubblico-privato, che in un contesto di scarsità di risorse pubbliche dovrebbe essere valorizzato appieno. Un paese ad elevato debito pubblico come l'Italia non può infatti permettersi di creare disincentivi al contributo privato alla realizzazione degli investimenti di interesse pubblico. Sarebbe opportuna, al riguardo, una più chiara distinzione tra la categoria generale del PPP e quella specifica della concessione, nonché una più precisa delimitazione della nozione di rischio

⁶⁷ Decreto legislativo n. 228/2011 di attuazione della legge n. 196/2009.

operativo. È apprezzabile che il correttivo del Codice abbia ampliato lo spazio di utilizzo di questo strumento da parte delle pubbliche amministrazioni, innalzando il limite del contributo pubblico al costo dell'investimento complessivo. Per le tipologie di PPP diverse dalla concessione, che non sono oggetto della direttiva 2014/23/UE, si potrebbe prevedere una disciplina più leggera, basata su principi di trasparenza e non discriminazione, accompagnata da un adeguato sistema di controlli sui risultati⁶⁸.

L'impostazione dei conti pubblici per programmi e missioni e l'attenzione del nuovo Codice dei contratti pubblici anche alle fasi precedenti e successive a quella dell'aggiudicazione del contratto può favorire una più efficace politica delle infrastrutture. La normativa non deve introdurre ostacoli ingiustificati al partenariato pubblico-privato, ferma restando la necessità di un rigoroso sistema di controlli sui risultati

6.5. A che punto siamo: programmazione, allocazione delle risorse, esecuzione e valutazione ex post

Per vedere a che punto siamo e quali esigenze siano ancora da soddisfare è utile seguire l'impostazione suggerita dal FMI distinguendo tra la fase della programmazione, quella dell'allocazione delle risorse, e quella dell'esecuzione e della valutazione ex post.

⁶⁸ Per maggiori approfondimenti su questi temi, cfr. le analisi del Rapporto Italiadecide-Aequa-ApertaContrada-Respublica, *L'attuazione del nuovo codice dei contratti pubblici: problemi, prospettive e verifiche*, 2017, e i contributi pubblicati dalla Fondazione Astrid sul Codice dei contratti pubblici.

6.5.1. Programmazione degli investimenti

6.5.1.1. Identificazione degli obiettivi di interesse pubblico e valutazione ex ante dei fabbisogni infrastrutturali

Nella programmazione degli investimenti, la prima esigenza è l'identificazione degli obiettivi della politica infrastrutturale da parte dei decisori politici. Si tratta di individuare, come suggerito anche dalla disciplina degli aiuti di Stato, gli obiettivi di interesse pubblico da perseguire. Per il settore energetico, il riferimento è costituito dalla Strategia energetica nazionale adottata nel 2013⁶⁹. Per la banda ultralarga, gli obiettivi sono stati individuati dalla Strategia nazionale 2014-2020, che andrà ora rivista sulla base dei nuovi obiettivi di connettività individuati dalla Commissione europea per il 2025⁷⁰. Negli ambiti di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nell'attesa di un nuovo Piano dei trasporti e della logistica e del primo Documento pluriennale di pianificazione, l'Allegato Infrastrutture al DEF del 2017, in linea con il nuovo corso avviato nel 2016, anticipa le linee di indirizzo strategico per l'individuazione dei fabbisogni infrastrutturali al 2030.

Si tratta correttamente, per tutti questi ambiti, di strategie a livello nazionale.

Dal punto di vista dell'impostazione metodologica, è importante che gli obiettivi strategici possano essere tradotti in indicatori misurabili, così da poter comparare in modo più preciso i diversi progetti e di verificarne puntualmente i risultati. Questo approccio va perseguito con attenzione per evitare che i decisori pubblici concentrino l'attenzione solo su un sottoinsieme degli indicatori rilevanti rispetto all'obiettivo generale.

La fase successiva è quella della valutazione ex ante dei fabbisogni infrastrutturali, che richiede un'accurata analisi della domanda (attuale e futura) e dell'offerta (attuale e futura), al fine di individuare i *gap* infrastrutturali rispetto ai quali il solo mercato non riesce ad assicurare il perseguimento degli obiettivi strategici.

⁶⁹http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/normativa/20130314_Strategia_Energetica_Nazionale.pdf.

⁷⁰ Commissione europea, Connectivity for a Competitive Digital Single Market: Towards a European Gigabit Society, COM(2016) 587 final.

Sviluppi importanti, in questa prospettiva, si sono registrati con la creazione presso il MISE della banca dati SINFI e la previsione della raccolta sistematica di informazioni circa tutti i progetti di investimento infrastrutturale che possono incidere sulla diffusione della banda ultralarga. Negli ambiti di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, per la stima dei fabbisogni infrastrutturali è previsto l'utilizzo di modelli integrati di simulazione (c.d. Sistema informativo per il monitoraggio e la pianificazione dei trasporti - SIMPT).

Nella fase di transizione verso il primo Documento pluriennale di pianificazione del Mit, sono stati individuati alcuni criteri per individuare le priorità di investimento anche per le opere già in corso di realizzazione⁷¹, tra cui l'impatto economico, lo stato di maturità progettuale, le risorse già investite e il fabbisogno finanziario residuo dell'opera. Queste opere oggi vanno riviste, con la necessità di una intensa e costruttiva collaborazione tra Ministero concedente e i gestori delle infrastrutture, per verificarne non soltanto l'effettiva necessità, ma anche la realizzabilità secondo soluzioni progettuali e finanziarie diverse e legate ai fabbisogni attuali, attraverso una revisione progettuale, tesa al miglioramento delle scelte già effettuate o in casi estremi alla revoca dell'investimento (*project review*).

Oltre ai singoli interventi, nel primo DPP saranno individuati anche i "Programmi di interventi" volti a valorizzare quegli interventi diffusi sul territorio, in alcuni casi anche di piccole dimensioni (fisiche e/o economiche), che nel loro complesso contribuiscono all'attuazione e al perseguimento degli obiettivi strategici, ad esempio il programma di manutenzione del patrimonio stradale esistente e quello per la digitalizzazione delle infrastrutture.

Il metodo dell'analisi della domanda e dell'offerta, attuali e prospettive, per identificare gli ambiti in cui vi sono deficit che potrebbero essere colmati attraverso l'intervento pubblico andrebbe seguito, sia pure con metodologie più o meno complesse a seconda della tipologia di interventi, a tutti i livelli di governo.

⁷¹ Per la ricognizione delle opere in via di realizzazione il MIT tiene conto di quelle già incluse in documenti di programmazione (ad esempio, contratti di programma del MIT con ANAS e con RFI, Piano degli aeroporti, Piano strategico nazionale della portualità e della logistica.

6.5.1.2. *Analisi di fattibilità – valutazione ex ante delle alternative*

Per rimediare ai deficit di offerta in genere non esiste un'unica soluzione e non necessariamente le soluzioni richiedono nuovi investimenti infrastrutturali⁷². Le possibili soluzioni da valutare possono essere elaborate all'interno dei centri di spesa e/o da soggetti esterni che le propongono alle amministrazioni.

Il processo decisionale deve quindi prevedere una fase in cui vengono confrontate le alternative disponibili, tenendo conto dei diversi profili (fattibilità tecnica, sostenibilità finanziaria, convenienza economico-sociale, impatto ambientale, ecc.) con l'obiettivo di individuare la migliore alternativa progettuale. La disponibilità di dati che consentano il *benchmarking* dei costi e dei tempi di realizzazioni fornisce un'importante ausilio alle scelte da compiere.

In questa fase, che nell'impostazione del Codice appalti corrisponde al progetto di fattibilità, dovrebbe essere verificata anche la concreta possibilità di non porre l'intervento interamente a carico delle finanze pubbliche, ma prevedere il coinvolgimento di capitali privati, se il progetto presenta caratteristiche idonee dal punto di vista della redditività. Va sottolineato, a questo riguardo, che diversamente rispetto al passato oggi sono disponibili nuovi strumenti di finanziamento delle infrastrutture in aggiunta al credito bancario che offrono – a condizione che i progetti siano ben definiti e accompagnati da adeguate prospettive di redditività.

Per i progetti più significativi, andrebbe effettuata una vera e propria analisi costi/benefici per gli utenti, i gestori e la collettività⁷³, tenendo conto anche del profilo dei rischi.

In questa fase andrebbe inoltre preparata la fase successiva di verifica dello stato di realizzazione del progetto e del suo impatto in termini di output

⁷² In alcuni casi possono essere sufficienti interventi di manutenzione o upgrading (tecnologico e/o gestionale) delle infrastrutture esistenti, o un potenziamento del livello dei servizi e/o modifiche del sistema di tariffazione per incidere sugli incentivi dei privati a investire.

⁷³ L'analisi costi/benefici per gli investimenti pubblici è prevista dal Dpcm 3 agosto 2012. Laddove sia sproporzionato procedere a una stima del valore monetario dei benefici per la collettività, ci si può limitare a indicatori quantitativi semplificati dell'efficacia della soluzione. Per maggiori dettagli, si rinvia alle Linee guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche predisposte dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

(risultati immediati) e *outcome* (effetto in termini di perseguimento degli obiettivi di interesse comune).

È stato osservato che le disposizioni del Codice dei contratti descrivono solo parzialmente i compiti che dovrebbero essere svolti dalle amministrazioni ai fini dell'analisi di fattibilità⁷⁴. Ciò non pregiudica, tuttavia, la possibilità che le singole amministrazioni competenti svolgano questo stadio dell'analisi seguendo le *best practices*. L'approccio delineato ad esempio nelle Linee guida del MIT sembra tenere conto di tutte le esigenze rilevanti.

Dato che l'analisi di fattibilità, se effettuata in modo appropriato, può presentare profili di notevole complessità, un tema da affrontare è quello del livello a cui effettuarla, tenendo conto del fatto che i centri di spesa non dispongono necessariamente di adeguate competenze. Il tema si lega a quello dell'identificazione degli appropriati centri di esecuzione della spesa (stazioni appaltanti/centrali di committenza).

Nel primo DPP saranno individuati i fabbisogni di progettazione di fattibilità per quegli interventi di cui si riconosce la potenziale utilità ma per i quali non si dispone di un quadro progettuale maturo.

In generale va osservato che in Italia la cultura della valutazione stenta a radicarsi. La valutazione richiede infatti competenze tecniche specifiche, ma anche una particolare sensibilità da parte del valutatore, che deve conoscere in profondità sia la metodologia, sia il progetto sul quale la si applica. Inoltre, in molti casi la valutazione dell'efficacia di un'infrastruttura appare strettamente connessa alla realizzazione di interventi complementari, accessori o ancillari. In un contesto in cui la certezza circa i tempi di realizzazione delle opere non è scontata, appare chiaro quanto possa essere complesso valutare l'efficacia di un'opera in funzione di un'altra.

Un tema che andrebbe approfondito è se e come le attività già svolte dall'European Investment Advisory Hub, con particolare riferimento alle sue antenne nazionali, possano essere coordinate con iniziative nazionali volte a rispondere a una più generale esigenza di sostegno tecnico in favore delle

⁷⁴ Rapporto Italiadecide-Aequa-ApertaContrada-Respublica, *L'attuazione del nuovo codice dei contratti pubblici: problemi, prospettive e verifiche*, 2017.

stazioni appaltanti. In particolare, come sottolineato nel rapporto Assonime del 2014 sul finanziamento delle infrastrutture, lo sviluppo del PPP in Italia trarrebbe beneficio dalla creazione di una PPP *task force unit* che, su richiesta della stazione appaltante, verifichi il progetto, individuando in anticipo tutte quelle iniziative prive dei requisiti necessari per approdare al closing finanziario, compreso un adeguato merito di credito; fornisca assistenza tecnica per i profili di natura finanziaria; aiuti nella comunicazione al mercato. Nell'attuale quadro istituzionale, questa task force potrebbe eventualmente contribuire anche, per i profili di competenza, alla definizione di linee guida e contratti standard e alla formazione delle stazioni appaltanti.

6.5.2. Allocazione delle risorse e realizzazione del progetto

6.5.2.1. Selezione delle opere da inserire nei DPP e ammettere a finanziamento

I risultati delle analisi di fattibilità sono destinati ad essere inseriti nei documenti di pianificazione pluriennale, in cui vengono individuati gli interventi previsti indicandone il livello di priorità in relazione al perseguimento degli obiettivi strategici. Anche per questa fase esistono metodologie specifiche che possono aiutare nell'individuazione delle classi di priorità e nella costruzione delle matrici di decisione, rendendo più trasparente il processo decisionale delle amministrazioni⁷⁵.

6.5.2.2. Aggiudicazione del contratto

La fase di aggiudicazione del contratto da parte delle centrali di committenza/stazioni appaltanti si svolge secondo le regole del Codice degli appalti e delle concessioni, che come noto ora danno un ruolo centrale al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, consentendo così all'amministrazione di tenere conto di una gamma più ampia di variabili rispetto al mero prezzo.

6.5.2.3. Controllo dell'esecuzione e verifica ex post dell'impatto

⁷⁵ Cfr. Linee guida MIT, capitolo 4.

Rispetto al passato, la normativa prevede ora una maggiore attenzione al controllo della effettiva realizzazione dell'opera e alla valutazione del suo impatto rispetto agli obiettivi perseguiti.

Per il primo profilo, è essenziale l'obbligo di raccolta sistematica dell'informazione circa lo stato di avanzamento delle opere programmate⁷⁶. Occorre chiedersi, con riferimento più in generale a tutte le informazioni relative alla fase successiva all'aggiudicazione del contratto, se le banche dati previste dal sistema (banca dati unitaria delle pubbliche amministrazioni presso il MEF, banca dati Anac ecc.) siano sufficientemente coordinate e interoperabili.

Per quanto riguarda specificamente la valutazione ex post dell'impatto delle opere, occorre scegliere le modalità e le metodologie tenendo conto dei costi e dei benefici sulla base di un principio di proporzionalità. Per i progetti di minore dimensione la valutazione può essere semplificata ma comunque dovrebbe essere basata su metodologie standard riconosciute a livello europeo. Una valutazione analitica, con un elevato standard metodologico, può essere giustificata per gli investimenti di maggiore rilievo.

Idealmente la valutazione ex post dovrebbe essere realizzata da un soggetto indipendente rispetto a quello a cui sono imputabili le scelte iniziali. La normativa oggi attribuisce il compito a soggetti distinti all'interno dei Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici previsti nei diversi Ministeri (per il MIT, il compito spetta alla Struttura tecnica di missione per l'indirizzo strategico). C'è da chiedersi se questa soluzione sia quella più efficace o se possano essere considerate anche ipotesi alternative, prevedendo ad esempio un coinvolgimento delle Autorità indipendenti di settore, laddove esistono. Va tenuto conto che, per la Commissione europea, è dubbio che la valutazione ex post compiuta all'interno del Ministero interessato possa essere ritenuta idonea a soddisfare i requisiti metodologici previsti dalla disciplina degli aiuti di Stato⁷⁷. I risultati dell'analisi dovrebbero essere resi pubblici e utilizzati per migliorare i successivi processi di valutazione ex ante delle diverse alternative.

⁷⁶ Decreto legislativo n. 229/2011 di attuazione dell'art. 30 della legge n. 196/20109 sul monitoraggio dello stato di attuazione delle opere pubbliche.

⁷⁷ Per la metodologia suggerita dalla Commissione per la valutazione ex post degli aiuti di Stato, cfr.

6.5.3. *Dalle regole alla pratica*

Comunque, è evidente che la normativa non basta ad assicurare una buona governance della spesa: occorre che sia accompagnata da un assetto istituzionale adeguato ad affrontare le sfide dell'attuazione della disciplina, con una chiara attribuzione delle responsabilità per ogni fase del processo.

Resta quindi da verificare, sia per le scelte di competenza del MIT e del MISE (infrastrutture di trasporto, banda ultralarga), sia per quelle di competenza degli altri centri di spesa, che ai passaggi logici previsti per il processo decisionale corrisponda un'effettiva ed adeguata attività di analisi. Anche il tema dell'allocazione delle responsabilità all'interno o all'esterno dei centri di spesa merita ancora di essere approfondito. La necessità di predisporre documenti pluriennali di pianificazione può essere completamente vanificata se le amministrazioni centrali, come è accaduto di frequente, vivono l'adempimento come un obbligo formale, costruendo programmi privi di carattere operativo, carenti di analisi e valutazioni propedeutiche, senza in molti casi progetti ben individuati negli aspetti economico-finanziari.

L'adozione e l'effettiva applicazione di nuovi strumenti di programmazione richiede non soltanto un'evoluzione culturale dell'apparato amministrativo ma anche l'arricchimento dell'organizzazione con maggiori competenze e figure professionali specializzate nella programmazione, nel controllo e nella valutazione dei risultati.

È positivo che sia stata superata la Legge Obiettivo (e dunque un perenne regime di emergenze) e che sia stata avviata una nuova fase di programmazione ordinaria, razionale e di lungo termine delle opere, rafforzando la qualità tecnica ed economica delle iniziative. Le Linee guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche recentemente predisposte dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti individuano chiaramente come procedere quando si valutano ex ante i progetti di investimento e anche come va preparata la valutazione ex post. Si tratta ora di

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/state_aid_evaluation_methodology_en.pdf.

dare attuazione a quanto previsto, tenendo conto che il compito, se lo si vuole intraprendere seriamente, è complesso. Rispetto alle opere in corso di realizzazione occorre un'azione decisa di project review

6.6. Rischio regolatorio e approvazione dei progetti di investimento

Per quanto riguarda il contesto esterno, permangono nell'ordinamento vincoli che ostacolano politiche efficienti di spesa in infrastrutture e andrebbero quindi rimossi.

Anzitutto, il rischio regolatorio resta tuttora elevato e va circoscritto per creare un contesto favorevole all'attrazione dei capitali privati nella realizzazione di opere di interesse pubblico. Inoltre, i processi di approvazione e autorizzazione dei piani di investimento sono tuttora troppo lenti e farraginosi e potrebbero essere semplificati.

Alcune indicazioni su possibili semplificazioni del sistema possono essere tratte dall'esperienza dei contratti di programma nel settore delle infrastrutture ferroviarie, che sono di grande rilievo sia in termini di risorse (sono previsti investimenti per 56 miliardi nel decennio 2017-2026), sia in termini di impatto sulla mobilità⁷⁸. I contratti di programma, come noto, sono rivolti, attraverso la negoziazione tra imprese e amministrazione pubblica, al finanziamento di grandi investimenti industriali con un rilevante impatto economico e sociale. L'iter per il perfezionamento dei contratti di programma e la messa a disposizione delle risorse è giudicato dagli operatori ingiustificatamente complesso e con tempi lunghi. Tra le criticità vengono indicate principalmente:

- la molteplicità di norme e di strumenti di programmazione;
- la frammentazione delle risorse finanziarie, che a volte in alcuni casi si trasforma in incertezza del quadro da contrattualizzare;

⁷⁸ Attualmente ci sono due contratti di programma che disciplinano i rapporti tra lo Stato e RFI, di durata quinquennale con la possibilità di aggiornamenti annuali. Il primo ("Parte servizi") regola le attività di manutenzione ordinaria, navigazione, *safety* e *security* e la manutenzione straordinaria dell'infrastruttura. Il secondo ("Parte investimenti") regola l'implementazione e il finanziamento di investimenti per la modernizzazione e lo sviluppo dell'infrastruttura.

- l'assenza di un calendario strutturato che consenta di rispettare tempi certi;
- l'instabilità dovuta a modifiche dello scenario politico di riferimento;
- la numerosità degli attori coinvolti;
- le duplicazioni nell'attività di monitoraggio, che potrebbero essere evitate razionalizzando i controlli, con risparmio di tempi e risorse.

Box 8. Linee di azione per semplificare l'iter autorizzativo dei contratti di programma

Secondo gli operatori coinvolti, per semplificare le procedure di approvazione e attuazione dei contratti di programma si potrebbero prevedere due livelli autorizzativi distinti:

- uno per il contratto di programma quinquennale, che definisce il quadro completo di riferimento dei rapporti tra amministrazione e concessionario e, una volta approvato, diventa vincolante in termini di priorità di investimento
- uno per l'aggiornamento annuale, con un iter più leggero e armonizzato con il processo di formazione del bilancio, che definisce l'allocazione delle risorse alle priorità già definite. Con queste nuove regole gli interventi finanziati da risorse individuate da specifici provvedimenti normativi avranno immediata attuazione e saranno inseriti nel quadro definito dal Contratto di programma nel primo aggiornamento utile.

Inoltre, si potrebbe inoltre distinguere tra:

- investimenti obbligati (ad esempio, in sicurezza, manutenzione, tecnologie) a cui dovrebbero corrispondere percorsi autorizzativi dell'allocazione delle risorse semplificati
- investimenti di sviluppo, per i quali sarebbe necessaria la preventiva individuazione dei criteri di selezione delle opere attraverso indicatori comuni, obiettivi specifici di settore e area, criteri di addizionali di premialità

Nell'ambito di un generale rafforzamento della fase di programmazione si potrebbe, sulla base di una chiara distinzione tra i fabbisogni finanziari della fase di progettazione e quelli per la fase di realizzazione, cercare di superare il vincolo contabile che impone la disponibilità delle risorse finanziarie per la fase di realizzazione già in fase di progettazione.

6.7. *Ridimensionare il contenzioso*

In Italia il contenzioso diffuso riguardo agli investimenti in infrastrutture ha tradizionalmente rallentato e talvolta bloccato la realizzazione delle opere. Occorre evitare che da strumento di tutela delle posizioni giuridiche dei diversi soggetti, pubblici e privati, il contenzioso si trasformi in una patologia che disincentiva gli investimenti e pregiudica l'efficacia delle politiche di spesa.

L'impatto del contenzioso sui progetti è differente in ragione della fase nella quale si verifica. In particolare:

- *per i contenziosi a valle dell'aggiudicazione del contratto* a seguito di possibili ricorsi da parte dei soggetti non aggiudicatari, il differimento nell'assegnazione definitiva dei lavori, legato alla mancata individuazione di un assegnatario certo del contratto, rende il progetto non bancabile.
- *i contenziosi durante le fasi di progettazione e costruzione dell'opera* (espropri, contenziosi riguardanti fattori ambientali, sociali ecc) determinano in generale un allungamento dei tempi di progettazione/costruzione dell'infrastruttura e una crescita dei relativi costi. In particolare, i ricorsi durante il periodo di progettazione determinano un ritardo nel closing finanziario a causa della difficoltà di determinare costi, tempi e modalità di realizzazione; ciò rende di fatto il progetto non bancabile fino a che non si giunga alla risoluzione del contenzioso. Per quanto riguarda invece i contenziosi che emergono in fase di costruzione, questi possono determinare la sospensione delle attività avviate, con conseguente aggravio dei costi che spesso determina la necessità di revisione del piano economico finanziario. Eventuali modifiche del PEF possono richiedere anche la ristrutturazione del finanziamento in fase di erogazione (allungamento del periodo di disponibilità. ecc) o, nei casi più gravi, il rimborso anticipato del finanziamento. Si tratta di un'ipotesi con evidenti complessità contrattuali e gestionali, anche legate al pagamento dell'indennizzo dovuto dal concedente per l'interruzione del contratto;

- *i contenziosi in fase di gestione del contratto* minano la certezza o l'ammontare delle entrate e/o delle obbligazioni pecuniarie da parte del concedente nei confronti del concessionario. Tale fattispecie risulta molto penalizzante per le banche, considerato che il rientro dal debito (in un PPP/Concessione) si basa esclusivamente sulle entrate del progetto. I motivi sottostanti al verificarsi di tali circostanze sono riconducibili a:
- *scarsa qualità o insufficiente chiarezza dei contratti*, principalmente con riferimento ai canoni di disponibilità, a eventuali compensazioni per penali, a clausole di riequilibrio, indennizzi per revoca/recesso ecc, valore di subentro. In questo caso si evidenzia in modo chiaro il problema della scarsa qualità delle convenzioni spesso redatte dalla PA, che inficiano la bancabilità dei progetti;
- *modifiche legislative* (reformatio in peius) ad esempio con riferimento a tariffe o incentivi.

Il nuovo Codice dei contratti pubblici ha inserito alcune previsioni che dovrebbero ridurre i tempi del contenzioso consentendo dunque un miglioramento della bancabilità dei progetti e un'accelerazione dei tempi del *closing* del finanziamento.

Oltre ad attribuire un ruolo importante ai pareri dell'Anac in sede di precontenzioso, il Codice ha introdotto un rito speciale in camera di consiglio che consente una rapida risoluzione del contenzioso relativo ai provvedimenti di esclusione dalla gara o ammissione in gara per carenza dei requisiti di partecipazione: eventuali vizi relativi a questi aspetti non possono essere più sollevati nelle fasi successive.

È importante anche la disposizione che prevede l'obbligatorietà del "dibattito pubblico" per le grandi opere infrastrutturali. Tale procedura ha l'obiettivo di coinvolgere in maniera partecipativa – su temi di natura ambientale, territoriale, paesaggistica, sociale, culturale ed economica – le comunità che accolgono l'opera, con l'obiettivo di arrivare ad un progetto che sia condiviso e quindi accettato da tutti i cittadini. In tal modo si dovrebbero ridurre i contenziosi in fase di progettazione e costruzione dell'opera, facilitando così la bancabilità dei progetti.

Il contenzioso nel settore dei progetti infrastrutturali in Italia è andato oltre i limiti fisiologici, ritardando o bloccando la realizzazione dei progetti con spreco delle risorse pubbliche. Con il Codice dei contratti pubblici sono stati introdotti tempi più stretti per presentare eventuali contestazioni relative all'ammissione alla gara. Il contenzioso si riduce anche assicurando una migliore qualità dei progetti e la loro accettazione da parte delle comunità interessata

7. Modernizzare il sistema dei controlli

Nel corso degli anni in Italia il sistema dei controlli sulla spesa è stato arricchito con nuovi soggetti e nuove funzioni sono state attribuite ai soggetti esistenti.

L'attuale sistema è costituito da un vasto numero di autorità che hanno compiti di controllo ex ante e ex post della spesa pubblica sotto diverse angolature. Senza pretesa di un'analisi esaustiva di uno quadro che è policentrico e complesso, ricordiamo alcuni dei soggetti più rilevanti.

Un ruolo centrale è svolto dalla Ragioneria Generale dello Stato, che è l'organo di supporto e verifica per Parlamento e Governo nelle politiche, nei processi e negli adempimenti di bilancio ed ha come principale obiettivo istituzionale quello di garantire la corretta programmazione e la rigorosa gestione delle risorse pubbliche a livello non solo centrale, ma nazionale. La Corte dei conti, a sua volta, svolge un'intensa attività di controllo sulla gestione finanziaria dello Stato, degli enti territoriali e degli enti a cui questi contribuiscono in via ordinaria, per assicurare che la gestione si attenga a parametri di legittimità e criteri di efficacia ed economicità; la Corte giudica inoltre in materia di responsabilità amministrativa e contabile degli amministratori e dipendenti pubblici. L'Anac, a sua volta, ha il compito di vigilare sul rispetto del Codice dei contratti pubblici e delle disposizioni volte a prevenire la corruzione e l'illegalità nelle scelte delle amministrazioni. Vi è poi una serie di soggetti deputati, all'interno delle amministrazioni, a svolgere compiti di analisi e valutazione della spesa rispetto agli obiettivi e compiti di valutazione della performance.

La spesa pubblica italiana, peraltro, è sottoposta a controllo anche a livello europeo. Nell'ambito del ciclo del semestre europeo viene valutato non solo il rispetto di vincoli di finanza pubblica, incluso il vincolo alla crescita della spesa, ma anche il modo in cui le risorse vengono utilizzate, attraverso l'analisi del Programma nazionale di riforma che è parte del DEF. Sempre a livello europeo, il controllo degli aiuti di Stato costituisce uno strumento specifico di verifica di un utilizzo delle risorse pubbliche non distortivo della concorrenza.

È però mancato, sinora, un ripensamento complessivo volto a rendere il sistema in linea con una politica della spesa pubblica orientata ai risultati per la collettività.

Il punto è che occorre non solo vigilare sulla compatibilità delle scelte di spesa con i vincoli di finanza pubblica e assicurare che il processo avvenga nel rispetto della legalità, ma anche verificare quale è il risultato delle scelte di spesa in termini di output e di outcome. Dato che le politiche di spesa vanno impostate sul duplice fronte della finanza pubblica e del raggiungimento del risultato, anche dal punto di vista dei controlli è importante che si realizzi un coordinamento più stretto di quello attuale tra il ciclo della programmazione economico-finanziaria e quello della valutazione della performance. La *spending review*, a regime, richiede un sistema dei controlli che sappia fornire in modo adeguato valutazioni sulle scelte di spesa compiute in passato per potere imparare dall'esperienza e apportare gli aggiustamenti necessari a migliorare l'impiego delle risorse pubbliche.

Una critica ricorrente del sistema dei controlli della spesa in Italia riguarda un approccio spesso prevalentemente formalistico, finalizzato a verificare solo il rispetto delle procedure. Questo approccio si è dimostrato insufficiente sia sul fronte del contrasto all'illegalità che sul fronte dell'efficienza della spesa.

Occorre inoltre che il sistema dei controlli non disincentivi scelte efficienti di spesa. I manager pubblici non devono temere di dover rispondere per danno erariale per il fatto di avere compiuto scelte che possono comportare un qualche margine di rischio e non hanno nulla a che fare con condotte patologiche. Vi è in caso contrario una forte spinta all'inerzia, con conseguenze non positive in termini di soddisfacimento dei bisogni della collettività. È fondamentale, in questa prospettiva, che venga attribuita una maggiore attenzione all'elemento soggettivo del dolo o colpa grave prima di configurare la responsabilità amministrativa.

Sia sul fronte della valutazione della performance delle pubbliche amministrazioni che sul fronte della valutazione ex post dell'impatto delle decisioni di spesa rispetto agli obiettivi conseguiti, sono state introdotte alcune previsioni a livello normativo ma manca ancora un'azione organica sul fronte dell'attuazione. Un tema da approfondire resta quello dell'adeguatezza o meno

di affidare tali compiti a soggetti che in qualche modo sono parte dell'amministrazione interessata.

Rendere le informazioni sulla spesa disponibili sistematicamente secondo standard uniformi e comparabili è un prerequisito essenziale di un sistema efficace di controllo della gestione delle risorse pubbliche. Con la riforma del bilancio e della programmazione economico-finanziaria sono stati compiuti importanti passi avanti in questa direzione.

Più in generale, per controllare la spesa pubblica la trasparenza dei processi decisionali e dei risultati svolge un ruolo chiave. A questo fine nel nostro ordinamento la revisione del decreto legislativo n. 33/2013 ha posto la trasparenza intesa come accessibilità totale di dati, documenti e informazioni, come principio cardine del funzionamento delle amministrazioni. La trasparenza non solo è indispensabile per i soggetti istituzionali preposti alla vigilanza sulla gestione delle risorse pubbliche, ma anche al fine di favorire forme diffuse di controllo sull'utilizzo delle risorse pubbliche da parte dei cittadini.

Se la prospettiva si sposta dall'esigenza di controllo sull'operato della singola amministrazione all'esigenza di un controllo più ampio sulla spesa pubblica, occorre che i dati disponibili siano organizzati in banche dati.

In questa prospettiva, in Italia negli ultimi anni è stata intrapresa un'ampia serie di iniziative. Tra le banche dati che contengono informazioni rilevanti per il controllo della spesa pubblica basta ricordare la banca dati MEF sui conti delle amministrazioni pubbliche, il SIOPE, basato sulla collaborazione tra Ragioneria generale dello Stato, Banca d'Italia e Istat, che raccoglie le informazioni sui pagamenti e gli incassi effettuati dalle tesorerie delle pubbliche amministrazioni, la banca dati Consip.it, in cui sono disponibili i dati relativi alla spesa pubblica per beni e servizi effettuata tramite gli strumenti di acquisto della piattaforma di e-procurement MEF/Consip, la banca dati SOSE per il calcolo dei fabbisogni standard per gli enti locali, il nuovo Registro nazionale degli aiuti presso il Ministero dello sviluppo economico che conterrà informazioni anche sulle compensazioni degli obblighi di servizio pubblico.

Per valorizzare il contenuto delle banche dati occorre assicurarne l'interoperabilità da un punto di vista tecnico, ma non solo: ciò che servirebbe è

una revisione del sistema della raccolta delle informazioni inserite nelle banche dati per realizzare un disegno organico di informazioni sulla spesa pubblica al servizio della governance sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

Le politiche di spending review in Italia hanno assegnato un ruolo importante alla definizione di costi standard e di prezzi di riferimento come benchmark virtuosi per indirizzare i comportamenti di acquisto delle amministrazioni, anche a livello locale. È stato attribuito un ruolo nella individuazione di questi benchmark sia alla SOSE, sia all'Anac, sia alla Consip. L'impressione, tuttavia, è che vi sia ancora spazio per sfruttare al meglio le potenzialità del benchmarking in termini di controllo della spesa.

Ora che il compito della revisione della spesa pubblica è divenuto strutturale e non più occasionale, la revisione e modernizzazione del sistema dei controlli della spesa pubblica, volta a renderlo più organico e rispondente ai bisogni della collettività, dovrebbe costituire una priorità nel programma di politica pubblica

Roma

Piazza Venezia 11
00187 Roma
Tel. +39 06695291
Fax +39 066790487
assonime@assonime.it

Bruxelles

Rue Belliard 4-6
1040 Bruxelles
Tel. +32 2 2341070
Fax +32 2 2305362
assonime.bruxelles@assonime.it

Milano

Via Santa Maria Segreta 6
20123 Milano
Tel. +39 0286997450
Fax +39 0286997009
assonime.milano@assonime.it

Internet



www.assonime.it



[@assonime](https://twitter.com/assonime)
twitter.com/assonime