



DIPARTIMENTO DI IMPRESA E MANAGEMENT

Cattedra di Sistemi Digitali e Spending Review

PUBLIC PROCUREMENT E SPENDING REVIEW: I NUOVI SISTEMI DI ACQUISTO DELLA P.A.

Relatore

Prof. Mauro Marè

Correlatore

Prof. Marco Morelli

Candidato

Angela Petrone

Matricola

670451

ANNO ACCADEMICO 2016/2017

*Ai miei genitori,
fonte inesauribile di ispirazione, fiducia e supporto.*

Indice

Introduzione.....	5
Capitolo 1. Il procurement come leva di rinnovamento del settore pubblico.....	7
1.1 Trend e grandezze nei valori di spesa pubblica	12
1.2 Analisi quali-quantitativa sugli andamenti della spesa pubblica	14
1.3 Stima spesa aggredibile da strutture di razionalizzazione della spesa	21
Capitolo 2. Spending review: strumento di buona gestione delle risorse pubbliche	25
2.1 La riduzione della spesa pubblica tra studi, commissioni e commissari.....	28
2.1.1 Le Commissioni Tecniche: Piero Giarda (1986-2005) e Gilberto Muraro (2007-2008)	29
2.1.2 Il Ministro Piero Giarda (2011-2013) e il Commissario Enrico Bondi (2012-2013)	35
2.1.3 Il Commissario Carlo Cottarelli (2013-2014)	38
2.2 L'esperienza dei Paesi UE ed extra UE a confronto	52
2.2.1 La Spending Review in UK	53
2.2.2 La Spending Review in Francia	55
2.2.3 I Paesi ExtraEuropei: Australia e Canada	57
2.3 Spending Review: tagli lineari o interventi strutturali e strategici?.....	64
Capitolo 3. L'aggregazione della domanda pubblica per il perseguimento di obiettivi di efficienza, innovazione e standardizzazione	68
3.1 Consip e il Programma di razionalizzazione: nascita, sviluppo e consolidamento .	69
3.2 Gli aggregatori regionali: verso la creazione di un procurement nazionale	78
3.3 Spazi di miglioramento del sistema di centralizzazione degli acquisti.....	89

Capitolo 4. Quali sfide per la crescita del sistema nazionale degli approvvigionamenti pubblici.....	96
4.1 Il procurement pubblico come volano di “sviluppo industriale” e “innovazione” .	96
4.2 L’utilizzo dell’eProcurement per sostenere forme di ammodernamento dei processi amministrativi, anche alla luce del Nuovo Codice dei contratti	102
4.3 Change management: gestione dei processi e delle risorse umane.....	105
Conclusioni	108
Bibliografia	114
Sitografia	118

Introduzione

“La crisi può essere una vera benedizione per ogni persona e per ogni nazione, perché è proprio la crisi a portare progresso. La creatività nasce dall'angoscia, come il giorno nasce dalla notte oscura. È nella crisi che nasce l'inventiva, le scoperte e le grandi strategie.” Così, Albert Einstein, nella raccolta di saggi *“Come io vedo il mondo”* (1934), definiva il concetto di crisi quale strumento di innovazione e sviluppo.

Il nodo centrale del seguente elaborato è, di fatto, insito nelle strategie sviluppate nel nostro Paese, per il contenimento della spesa pubblica e nell'implementazione dei programmi di razionalizzazione della stessa.

Il primo capitolo pone al centro la figura del Public Procurement anche come leva di rinnovamento del settore pubblico, sviluppando un'analisi quali-quantitativa – lungo un arco temporale di cinque anni, dal 2010 al 2015 - dell'aggregato di spesa che insiste sugli approvvigionamenti del settore pubblico.

Il secondo capitolo affronta il tema della buona gestione delle risorse pubbliche, esaminando le diverse stagioni di *Spending review*, che hanno caratterizzato i Governi Italiani degli ultimi trent'anni. Si andrà ad analizzare cosa effettivamente sia stato fatto, quali proposte sono state portate avanti e approvate e se siano stati sviluppati semplici tagli lineari o interventi strutturali strategici, con un confronto con le strategie implementate da Paesi Europei, quali Francia e Gran Bretagna, e Paesi extra-Europei, quali Canada e Australia.

Il terzo capitolo esamina il ruolo di Consip e il *Programma di razionalizzazione della spesa pubblica*, che si propone di contribuire non

solo al contenimento della spesa pubblica, ma anche ad una sua efficace riqualificazione e innovazione attraverso la disponibilità verso amministrazioni e imprese di strumenti di acquisto (Convenzioni e Accordi quadro) e strumenti di negoziazione (Mercato elettronico della PA, Sistema dinamico di acquisto per la PA). Accanto al ruolo di Consip, come centrale di committenza nazionale, si affiancano gli aggregatori regionali, formalizzati nel 2014, per la creazione di un complessivo Sistema di Procurement Nazionale.

Il quarto capitolo, infine, si sofferma sul ruolo del procurement pubblico come volano di sviluppo industriale e di innovazione. Il procurement pubblico, se portato a esprimere il pieno potenziale, rappresenta uno “strumento di politica industriale”; la visione di una centrale di committenza che agisce per generare risparmi per la PA grazie ad un efficace sfruttamento delle economie di scala o che si impegna a migliorare la qualità dei beni e servizi acquistati è, per certi versi, riduttiva. In aggiunta a questi pur fondamentali aspetti, una centrale di committenza deve essere in grado di modificare - attraverso un’azione sinergica su domanda e offerta - i comportamenti di acquisto delle amministrazioni, creando nuove opportunità per le imprese e/o fornendo uno sbocco per beni e servizi innovativi. Ci soffermeremo, quindi, su nuovi modi di interpretare il procurement secondo forme e modalità nuove e più aggiornate ai tempi.

Capitolo 1. Il procurement come leva di rinnovamento del settore pubblico

L'acquisto di beni e servizi da parte delle amministrazioni pubbliche, anche definito *Public Procurement*, avviene, in ottemperanza alla disciplina prevista dal Codice Appalti (D.lgs. 50/2016 e s.m.i.), attraverso la stipula di contratti con operatori economici, sulla base delle esigenze qualitative e quantitative connesse alla propria missione istituzionale. L'eventuale utilizzo di metodologie telematiche nel processo di acquisto determina poi, l'ulteriore evoluzione verso il cosiddetto *Public e-Procurement*.

Per analizzare in modo approfondito i tratti salienti del procurement pubblico è necessario ripercorrere, attraverso un breve excursus storico, l'evoluzione del modello di acquisto delle amministrazioni e, quindi, di riflesso dell'intero settore pubblico.

Nel 1870 è stato istituito, presso l'allora Ministero dell'Agricoltura, Industria e Commercio un Economato Generale, destinato alla gestione e regolamentazione delle attività di acquisto dei beni e servizi necessari al funzionamento dell'apparato statale. Tuttavia a causa del continuo incremento nella domanda per le forniture richieste, vi fu una frammentazione e frazionamento dei criteri e delle competenze. Si giunse, così, a fornire ad ogni amministrazione uno stanziamento individuale, lasciando maggiore libertà nell'acquisizione di beni e servizi, sia per quanto riguarda i parametri di scelta, sia nelle procedure da porre in essere. Questo processo fu reso possibile grazie all'introduzione, presso ogni singolo ministero, delle Ragionerie centrali, trasformatesi negli anni '20 in Uffici delle finanze alle dipendenze della Ragioneria Generale dello Stato (RGS).

La necessità di un maggior controllo delle finanze statali, e in particolare sulla componente di acquisto di beni e servizi, fece sì che - in quegli stessi anni - con il regio decreto legge 18 gennaio 1923, n. 94, nacque il Provveditorato Generale dello Stato (PGS), che ereditando le attribuzioni del precedente Economato Generale, andava a svolgere la funzione di acquirente, conservatore e distributore dei beni e dei servizi per lo Stato. Il Provveditorato generale dello Stato avrebbe avuto un ruolo centrale nella gestione degli acquisti di beni e servizi del settore pubblico quasi fino alla fine del secolo.

Nel 1997 iniziò un profondo processo di ristrutturazione del bilancio dello Stato. Si operò una razionalizzazione delle strutture amministrative e un potenziamento degli strumenti operativi a supporto dell'azione del Governo, in termini di politica economica, finanza e bilancio, e si diede il via al necessario riordino delle attività informatiche. Immediata conseguenza di questa azione fu l'unificazione dei Ministeri del Tesoro e del Bilancio e della Programmazione economica.

In questo clima di cambiamenti, anche il Provveditorato fu sottoposto ad un consistente intervento di rinnovamento. Il processo di acquisto, soprattutto in termini di esigenze e fabbisogni, era ormai divenuto estraneo alle necessità delle amministrazioni statali e aveva finito con il distaccarsi radicalmente dal principio di economicità.

Proprio per questo motivo, sulla base di modelli internazionali, in particolare quello danese del *National Procurement Denmark*, il sistema italiano fu riorganizzato introducendo un nuovo modulo organizzativo, orientato all'autonomia di bilancio e alla responsabilizzazione della dirigenza. Nel modello danese, infatti, il Provveditorato non si occupa degli acquisti, ma offre alle amministrazioni servizi utili che possano semplificare

e rendere possibile il corretto ed efficiente svolgimento del loro operato e si occupa del continuo monitoraggio della domanda e dell'offerta, in modo tale da poter rispondere nel miglior modo possibile alle situazioni che si manifestano.

Il Provveditorato si trasformò così in organo di supporto di competenze in materia contrattuale e tecnica. Queste modifiche, che rientravano nel più generale piano di decentramento amministrativo perseguito dal Governo, permisero alle singole amministrazioni di conquistare una discreta autonomia nella gestione individuale degli acquisti ed un progressivo aumento delle loro competenze.

Il contesto amministrativo in cui il processo di cambiamento si sviluppò, però, condusse ad un rapporto conflittuale, non portando al raggiungimento dei risultati sperati. Contrariamente agli effetti previsti, le modifiche apportate agli assetti organizzativi e gestionali delle pubbliche amministrazioni, contribuirono a definire un quadro inedito della struttura amministrativa e richiesero urgenti ed efficaci riforme, facendo emergere l'esigenza di avviare una complessa opera di razionalizzazione della spesa pubblica. Le lunghe procedure d'acquisto, lo scarso livello dei servizi forniti, l'esigenza di sviluppare nuove tecnologie, come l'e-Procurement, per diffondere il commercio elettronico anche nella Pubblica Amministrazione, e la carenza di dati riguardanti le singole spese nelle varie categorie, rappresentarono gli incentivi che spinsero verso un ulteriore processo di razionalizzazione.

Il *Programma per la razionalizzazione degli acquisti nella Pubblica Amministrazione* prende il via con la Legge Finanziaria 2000, che all'articolo 26 assegna al Ministero dell'Economia e Finanze il compito di stipulare convenzioni-quadro per l'approvvigionamento di beni e servizi per la

Pubblica Amministrazione, attraverso l'espletamento di procedure ad evidenza pubblica, avvalendosi di una società, che - con D.M. 24 febbraio 2000 - viene individuata nella Consip.

I numerosi e successivi interventi del Legislatore hanno modificato nel corso degli anni, non senza momenti di criticità e tensione, sia l'ambito oggettivo, sia quello soggettivo di riferimento per il *Programma di razionalizzazione*¹, promuovendo l'adozione di soluzioni tecnologiche d'avanguardia e creando le basi per la modernizzazione delle strutture acquisti delle pubbliche amministrazioni. In questo scenario, al fine di rendere il mercato della spesa pubblica sempre più efficiente e aperto, il *Programma* ha messo a disposizione di amministrazioni e imprese modalità e strumenti innovativi di acquisto: convenzioni, mercato elettronico, accordi quadro, sistema dinamico di acquisizione.

In ultimo, si annota la Legge Finanziaria del 2007, che ha previsto l'istituzione di centrali di committenza regionali che, unitamente a Consip, costituiscono un "sistema a rete" per il perseguimento dei piani di razionalizzazione della spesa pubblica e per la realizzazione di sinergie nell'utilizzo di strumenti informatici per l'acquisto di beni e servizi. Nasce così il primo germe del sistema di procurement nazionale.

Su questo solco, il decreto legge 24 aprile 2014, n. 66 (c.d. decreto spending review) ha ridisegnato il sistema di acquisto di beni e servizi della pubblica amministrazione. Il Legislatore è intervenuto per attuare la razionalizzazione della spesa della pubblica amministrazione e l'efficientamento delle procedure di acquisto, mediante l'istituzione di centrali di committenza volte alla centralizzazione degli acquisti. L'obiettivo

¹ Modello di funzionamento, AcquistiinretePa.it

è quello di porre in essere meno gare per le stesse tipologie di acquisto e di conseguire una maggiore standardizzazione delle procedure, al fine di ottenere un risparmio di spesa senza compromettere la qualità. La principale novità normativa introdotta dal d.l. 66/2014² è l'istituzione di un elenco dei Soggetti Aggregatori che agiscono quali centrali di committenza per conto delle 32.000 Stazioni Appaltanti nell'approvvigionamento di beni e servizi.

Riassumendo il breve filo storico, i principi di “razionalizzazione,” “trasparenza” e “controllo” sono i pilastri che caratterizzano l'attività di *procurement* della Pubblica Amministrazione. Ciò vuol dire un costante impegno nel miglioramento della redazione e gestione dei bandi di gara, una rigida qualificazione delle attività di controllo, una riduzione del contenzioso al fine di conseguire un drastico miglioramento nella spesa pubblica, senza escludere l'impegno nella propensione alla riduzione dei rischi di irregolarità, di revoche dei contributi, di inefficienze e di illegalità.

²Normativa Soggetti Aggregatori, Acquistiinretepa.it.

1.1 Trend e grandezze nei valori di spesa pubblica

Al pari della disamina delle variabili qualitative (cfr. precedente paragrafo) che ha portato alla determinazione dell'attuale "sistema di procurement nazionale", risulta rilevante ai fini della presente riflessione analizzare quantitativamente la spesa per acquisto di beni e servizi nella pubblica amministrazione.

Come tutte le analisi che si propongono di articolare un fenomeno, il primo passo consiste nel descrivere e circoscrivere l'aggregato di spesa di riferimento, non solo da un punto di vista semantico (cosa comprende la spesa per acquisto di beni e servizi) ma anche di scelta di un sistema unitario di vincoli finanziari di base che descriva le grandezze monetarie, e le categorie economiche, a partire dalle quali articolare l'analisi a livello merceologico.

Con riferimento al primo aspetto, poiché il termine "acquisto di beni e servizi" rimanda necessariamente alla nozione di consumi intermedi, di seguito per "aggregato di riferimento" o "spesa di approvvigionamento" si intenderà il paniere di beni e servizi corrispondente alle seguenti categorie economiche del *Conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche*: "acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market", "consumi intermedi", "premi di assicurazione", "investimenti fissi lordi. L'insieme delle categorie economiche considerate corrisponde in valore alla domanda che le pubbliche amministrazioni rivolgono al settore privato per approvvigionarsi di beni e servizi, a loro volta da impiegare per la produzione di servizi vendibili e non vendibili.

Invece, per quanto attiene il secondo aspetto, la base numerica di riferimento, si è scelto di utilizzare il "Conto economico consolidato delle

amministrazioni pubbliche”, elaborato dall’Istat, che - per tempestività nella pubblicazione dei dati e per articolazione settoriale - consente di superare alcune delle principali anomalie contabili (sfasamenti temporali) che contraddistinguono la contabilità per cassa, rispondendo a principi contabili standardizzati applicabili a tutti i Paesi inclusi nei conti dell’ Eurostat.

In ultimo, poiché non tutte le spese, sia pure per approvvigionamento, sono o possono essere oggetto di razionalizzazione attraverso una politica di gestione centralizzata degli acquisti pubblici (una buona parte della spesa riguarda, infatti, mercati particolari in cui il prezzo non dipende solo dalla disponibilità a pagare di produttori e venditori), si individua un perimetro più ristretto dell’aggregato di riferimento da considerarsi come il potenziale della spesa aggredibile.

1.2 Analisi quali-quantitativa sugli andamenti della spesa pubblica

La spesa complessiva delle amministrazioni pubbliche, misurata attraverso l'aggregato di riferimento, nel 2015 risulta essere pari a 171.217 milioni di euro, con una percentuale sul Pil pari al 50%, come è possibile osservare dal seguente grafico.



Elaborazione DIPE su dati Istat, Banca d'Italia e sui dati programmatici del DEF di aprile 2017.

Per comprendere l'andamento di quello che sembrerebbe essere un trend di contrazione della spesa estremamente favorevole (ovviamente ipotizzando a parità di servizi istituzionali prodotti dalle amministrazioni) è necessario analizzare le voci costitutive dell'aggregato di riferimento.

USCITE	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Beni e servizi prodotti da produttori market	46.281	44.608	43.345	43.552	44.235	44.145
Consumi intermedi	87.356	87.166	87.023	89.579	88.401	89.248
Totale acquisto beni/servizi	133.637	131.774	130.368	133.131	132.636	133.393
Premi di assicurazione	990	1.027	996	962	875	881
Totale uscite correnti	733.825	742.836	754.997	761.236	765.039	759.824
Investimenti fissi lordi	46.662	45.210	41.468	38.557	36.822	36.943
Totale uscite in c/Capitale	66.669	65.726	63.877	54.451	60.126	67.956
Totale uscite complessive	800.494	808.562	818.874	815.687	825.165	827.780
Aggregato di riferimento	181.289	178.011	172.832	172.650	170.333	171.217

*Conto economico consolidato delle Amministrazioni Pubbliche
Anni 2010-2015 (in milioni di euro correnti)
Tavola 1*

Come si osserva nella Tavola 1, il “totale acquisto di beni e servizi” evidenzia una riduzione del valore nel primo triennio (-2,4%), per poi subire una crescita nel 2013 corrispondente a +2,1%, attestandosi nel 2015 a 133.393 milioni di euro con una variazione assoluta di -0,2% rispetto al 2010. Analizzando nel dettaglio la voce, si osserva l’effetto contrapposto di aumento dei “consumi intermedi” (+2,2% tra il 2010 e il 2015) e diminuzione dei “beni e servizi prodotti da produttori market” (-4,6% tra il 2010 e il 2015).

Per quanto riguarda i “Premi di assicurazione”, questi mostrano – a fronte di una sostanziale invarianza del primo triennio (+0,6%) - un decremento assoluto del -11% nel 2015 rispetto al 2010.

In ultimo, gli “investimenti fissi lordi” registrano un progressivo decremento pari a -11,4% nel primo triennio che arriva a -20,8% tra l’anno 2010 e 2015. A differenza delle altre voci prese in considerazione, tale categoria è la sola ad avere una diminuzione costante per ogni anno del periodo preso in esame.

Complessivamente, deriva che il trend della spesa pubblica sull’aggregato di riferimento per beni e servizi è caratterizzato da una sostanziale contrazione (-5,6% tra il 2010 e il 2015), anche se la principale voce di spesa, i “consumi intermedi”, presenta una endemica tendenza alla crescita non sempre correlata ad un aumento della qualità ed efficienza dei servizi, o da un incremento degli stessi.

Spesa delle amministrazioni pubbliche per alcune categorie economiche-Numeri indici

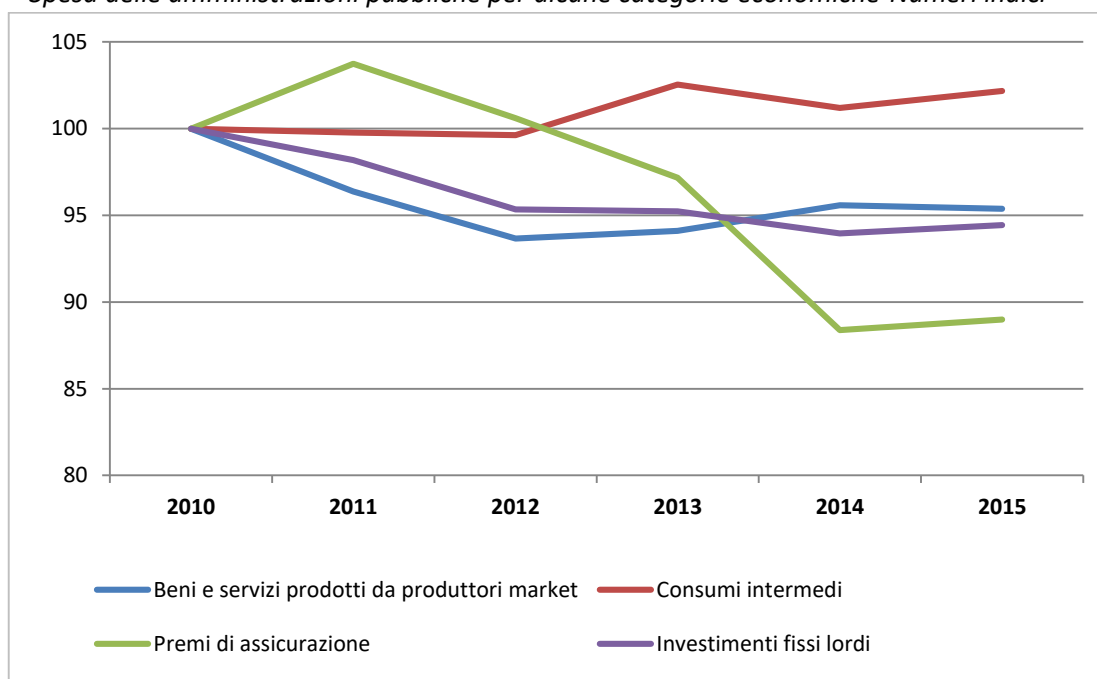


Tavola 2

*Conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche.
Anni 2010-2015 (2010 = base 100)*

Parimenti rilevante è poi l'analisi della spesa effettuata per i comparti/settori delle amministrazioni pubbliche come individuati dal sistema dei conti europei (SEC2010): (1) amministrazioni centrali³, amministrazioni locali⁴, Enti di previdenza sociale. I primi due livelli corrispondono ad un criterio di competenza territoriale, il terzo ad un criterio di competenza funzionale.

³ comprendono lo stato, le agenzie, istituti ed enti pubblici a rilevanza nazionale

⁴ Comprendono regioni, province e comuni e gli enti sanitari di spesa

Spesa delle PA per l'aggregato di riferimento nei settori di interesse del Sec 2010

COMPARTI	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Amministrazioni centrali	42.840	42.242	36.909	36.939	37.472	37.486
Amministrazioni locali	135.390	132.424	132.788	132.404	130.174	130.908
Enti di previdenza	3.059	3.345	3.135	3.307	2.687	2.823
Aggregato di riferimento	181.289	178.011	172.832	172.650	170.333	171.217

*Tavola 3
Conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche
Anni 2010-2015 (in milioni di euro)*

Come è possibile osservare nella Tavola 3, sebbene ciascun comparto ha subito un decremento nel corso del quinquennio in analisi, le Amministrazioni centrali evidenziano un grande sforzo di razionalizzazione della spesa con una riduzione pari al -12% nel 2015 rispetto all'anno 2010 (Amministrazioni locali pari a -3%, Enti di previdenza pari a -8%).

Spesa delle PA per l'aggregato di riferimento nei settori di interesse del Sec 2010

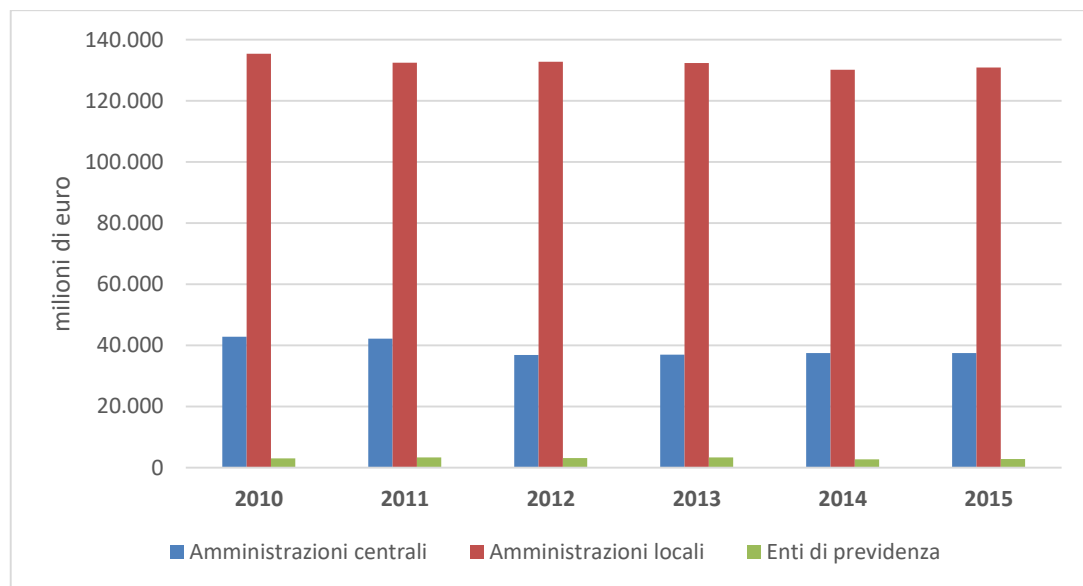


Tavola 4
Conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche.
Anni 2010-2015 (Ripartizione %)

Spesa per l'aggregato di riferimento per tipologia di amministrazioni locali

AMM.NI LOCALI	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Regioni	10.597	9.484	9.263	8.882	8.893	8.796
Province	5.390	4.915	4.431	3.964	3.419	3.072
Comuni	38.645	38.604	39.087	39.885	37.449	37.551
Enti sanitari locali	72.835	71.681	71.271	70.767	71.840	73.015
Aggregato di riferimento	127.467	124.684	124.052	123.498	121.601	122.434

Tavola 5
Conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche.
Anni 2010-2015 (Ripartizione % valori correnti)

Le Amministrazioni locali con una incidenza sul totale del 76,4% sono quelle che pesano di più sull'aggregato di riferimento. Conseguentemente, è opportuno un approfondimento del comparto: le Amministrazioni locali comprendono - oltre a regioni, province e comuni – gli enti sanitari locali (Asl, Ao, etc.).

Dalla Tavola 5, si evince il differente andamento della spesa nel quinquennio in analisi per le Amministrazioni locali: un decremento per Regioni (-17%), Province (-43%), Comuni (-3%), a fronte di una sostanziale stabilità per gli enti sanitari locali (+0,2%) che neutralizza le azioni di razionalizzazione ottenute.

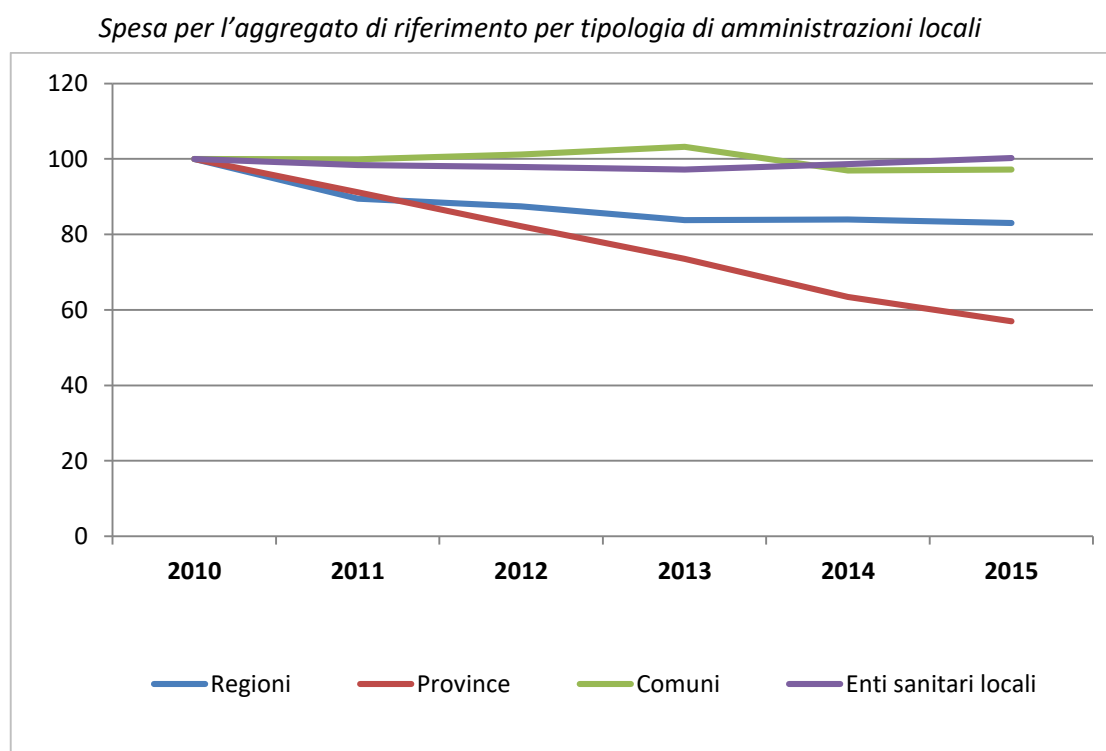


Tavola 6

*Conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche
Anni 2010-2015 (2010 = base 100)*

1.3 Stima spesa aggredibile da strutture di razionalizzazione della spesa

Dopo aver esaminato nel paragrafo precedente il *Conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche* - analizzando le poste economiche “acquisti di beni e servizi” (includono consumi intermedi e prestazioni sociali in natura), “premi di assicurazione” e “investimenti fissi lordi” - si procederà ora nella stima del perimetro di spesa realmente utilizzabile per iniziative di centralizzazione della spesa.

In altri termini, non tutto l’“aggregato di riferimento” (i precedenti 171.217 mln/€ per l’anno 2015) può essere preso in considerazione dalle strutture di razionalizzazione della spesa, su base nazionale o territoriale ma da questo è necessario derivare la spesa gestibile con strumenti di aggregazione della domanda e, quindi, effettivamente appaltabile.

L’ipotesi sottostante a questa prospettiva di studio sta nel fatto che non tutte le spese, sia pure per approvvigionamento, sono o possono essere oggetto di razionalizzazione attraverso una politica di gestione centralizzata degli acquisti pubblici. Una buona parte degli investimenti pubblici riguarda, infatti, mercati particolari in cui il prezzo non dipende dalla disponibilità a pagare di produttori e venditori, ma da fattori diversi. Si pensi ad esempio al mercato degli armamenti, in cui lo Stato può assumere la posizione di monopsonio, o al mercato delle costruzioni o immobiliare in generale, in cui le scelte di investimento (o alternativamente, di disinvestimento) non dipendono esclusivamente dal prezzo, ma dalla redditività futura, da valutazioni di esternalità positive o talvolta da decisioni diverse di carattere esclusivamente finanziario.

In primis, la posta economica relativa agli “acquisti di beni e servizi” non è totalmente aggredibile, in quanto va depurata della componente relativa agli “acquisti di beni e servizi da produttori market” trattandosi di beni e servizi acquistati dalle pubbliche amministrazioni su base di accordi convenzionali, prevalentemente a valere su beni e servizi sanitari (es. farmaceutica convenzionata, medici di medicina generale, prestazioni sanitarie da privato). Motivo per cui tale componente - assimilabile in tutto e per tutto a ad acquisti di prestazioni sociali in natura - va esclusa integralmente.

Sempre sulla stessa posta insistono anche i “consumi intermedi”, e parimenti la spesa deve subire una rettifica. I “consumi intermedi” raccolgono tutti i beni e servizi utilizzati quali input nel processo produttivo di ogni amministrazione pubblica. Tuttavia tale spesa - molto grande nella dimensione economica - si caratterizza per la presenza di innumerevoli merceologie di basso importo e/o frammentate e/o difficilmente gestibili con strumenti di acquisto centralizzati. Nel seguito si effettua una stima empirica di alcune principali voci di spesa decurtabili, che possono ridurre la spesa iniziale di circa il 40-50%.

Stima sul peso medio % di alcune principali merceologie dei consumi intermedi

Postali e valori bollati	0,6%
Accertamenti sanitari	0,8%
Rappresentanza	1,0%
Gettoni di presenza	1,6%
Incarichi	0,4%
Studi, consulenze e indagini	0,8%
Aggi di riscossione	5,2%
Commissioni su titoli	5,0%
Indennità di missione	4,1%
Altri servizi	25,6%
Totale	45,10%

*Tavola 7
Analisi interne Consip*

Per quanto attiene, gli “investimenti fissi lordi” che vanno depurati delle componenti (costruzioni e opere pubbliche) che non riguardano la spesa di approvvigionamento delle amministrazioni pubbliche, ma le decisioni di investimento in termini di ricadute positive su tutta la collettività (si pensi alla costruzione di edifici scolastici). Anche in questo caso, utilizzando analisi empiriche di fonti terze⁵, la spesa originaria va ridotta di circa il 60-70% a

⁵ Confindustria, cap.4 “Le politiche industriali”.

valori del 2015. In ultima istanza, i “premi di assicurazione” vengono considerati totalmente aggredibili.

Per concludere, nella successiva Tavola 5 viene riepilogato il *Conto consolidato delle amministrazioni pubbliche* articolato per categoria economica, prima e dopo le diverse stime. Tenendo conto che si tratta di stime e non di valori accertati si può tuttavia notare che l’ordine di grandezza della differenza tra spesa di approvvigionamento complessiva, così come deriva dai conti pubblici, e stima depurata da poste considerate superflue ai fini della razionalizzazione, è stimata tra il 60% e il 67%.

Spesa aggredibile da strutture di razionalizzazione della spesa

USCITE	2015	Abbattimento	2015 min.	2015 max.
Acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market	44.145	-100%	0	0
Consumi intermedi	89.248	-40% /-50%	53.549	44.624
Premi di assicurazione	881	0%	881	881
Totale uscite correnti	759.824			
Investimenti fissi lordi	36.943	-60% /-70%	14.777	11.083
Totale uscite in c/Capitale	67.956			
Totale uscite complessive	827.780			
E. Aggregato di riferimento	171.217	-63%	69.207	56.588

Tavola 8

*Elaborazioni su Conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche. Anni 2015
(in milioni di euro)*

Capitolo 2. Spending review: strumento di buona gestione delle risorse pubbliche

La buona gestione delle risorse economiche da parte dei governi è sempre stato un tema di dibattito, anche aspro, tra forze politiche, società civile, rappresentanze imprenditoriali.

La consapevolezza che la spesa pubblica italiana potesse e dovesse essere ridotta, riducendo gli sprechi con una gestione oculata, è stato uno dei *leitmotiv* degli ultimi trent'anni, che sono stati caratterizzati da diverse stagioni di *spending review*, ciascuna con un metodo diverso e un attore protagonista.

Prima di addentrarci nella disamina delle principali stagioni di *spending review* succedutesi nel nostro Paese, è opportuno una spiegazione del termine; la *spending review* consiste in “un’attività di analisi delle dinamiche di spesa di un’amministrazione, o di un insieme di amministrazioni, svolta mediante una valutazione degli effetti che una diversa allocazione delle risorse potrebbe generare sui propri destinatari, e, più in generale, nel contesto economico e sociale.”

Quattro sono le dimensioni di progettazione di una *spending review*: il livello di applicazione, la periodicità, l’ambito e l’orientamento.⁶

Innanzitutto, i diversi obiettivi sottesi permettono di distinguere due principali livelli di applicazione, il livello strategico attraverso cui allocare o riallocare le risorse sia in base alle priorità assegnate alle politiche pubbliche, ai programmi e ai servizi dell’amministrazione, sia in base all’effettiva capacità della spesa di raggiungere determinati livelli di

⁶ Davide Galli e Giovanni Vallotti, *La spending review strumento incompreso*, SDA Bocconi.

performance. Il livello funzionale, invece, ha l'obiettivo di recuperare livelli crescenti di efficienza e eliminare eventuali duplicazioni nell'implementazione di politiche e programmi o nel processo di erogazione dei servizi pubblici.

L'intervallo temporale e la frequenza con la quale si svolgono i diversi esercizi di *spending review* identificano la seconda dimensione di analisi, la periodicità. È possibile l'esercizio di una strategia sporadica della revisione della spesa nelle circostanze in cui si rendano necessari forti tagli alla spesa pubblica nel suo complesso, dovuti a vincoli macroeconomici esterni o a mutate esigenze ed obiettivi della sfera politica. Contrariamente, si esegue l'esercizio di *spending review* incorporato nel processo di bilancio qualora l'analisi della spesa viene effettuata periodicamente per identificare le politiche pubbliche, programmi e i servizi che effettivamente rispondono ai bisogni dei cittadini. Tuttavia, obiettivo principale della strategia di *spending review* è quello di superare sia la logica dei tagli lineari alle dotazioni di bilancio, sia il criterio della "spesa storica", oltrepassando il tradizionale approccio "incrementale" nelle decisioni di bilancio, in base al quale, storicamente, si è registrata la tendenza a concentrarsi sulle nuove iniziative di spesa, ovvero sulle risorse (aggiuntive) da destinare ai programmi di spesa già in atto piuttosto che sulle analisi di efficienza, efficacia e congruità della spesa in essere con gli obiettivi.

L'ambito di applicazione può riguardare l'intero settore pubblico, oppure un livello di amministrazione (centrale, regioni, enti locali), una precisa area di intervento (ambiente, sicurezza, istruzione, sanità etc.) o una selezione di amministrazioni.

In ultima istanza, bisogna definire la natura dell'orientamento dell'analisi che può essere di tipo orizzontale o verticale. Il primo orientamento

conduce ad un'analisi e revisione della spesa per politiche pubbliche o programmi, trasversali alle unità organizzative coinvolte nel loro processo di implementazione o erogazione, come ad esempio gli interventi di revisione dei livelli retributivi dei dipendenti pubblici o dei processi di acquisto da parte della PA. L'orientamento verticale, invece, tende ad effettuare un'analisi e revisione della spesa amministrazione per amministrazione, ponendo in primo piano la dimensione organizzativa e inter istituzionale che contraddistingue i diversi settori di policy.

2.1 La riduzione della spesa pubblica tra studi, commissioni e commissari

La necessità di un'analisi puntuale dei meccanismi che incidono sull'andamento della spesa pubblica e l'esigenza di individuare interventi mirati al contenimento e alla sua progressiva riqualificazione, assumono progressivamente, partendo dalla fine del secolo scorso, un rilievo crescente nelle decisioni di finanza pubblica, divenendo tema fondamentale della politica finanziaria e di bilancio italiana, reso maggiormente necessario ai fini del rispetto degli obiettivi finanziari concordati in sede europea. “A fronte delle difficoltà riscontrate nel perseguire una “messa in controllo” delle dinamiche della spesa pubblica, è emersa la necessità di potenziare il monitoraggio dei flussi di finanza pubblica e di elaborare nuovi strumenti, di carattere più strutturale e selettivo, finalizzati a consentire un più penetrante monitoraggio, non solo quantitativo, ma anche qualitativo della spesa”⁷. In questo senso, si inizia a delineare una strategia di medio-lungo termine della politica economica, volta a contenere il complesso della spesa pubblica, in particolare di quella corrente, favorendo al contempo una maggiore qualità della stessa e una allocazione più efficiente delle risorse.

In Italia i processi di revisione della spesa sono stati realizzati prima mediante Commissioni di studio, poi con provvedimenti di legge molto incisivi, elaborati ed accompagnati da Commissari alla revisione della spesa, il tutto nel contesto del grande impegno economico richiesto dall'imponente debito pubblico italiano.

⁷ “Il programma per la spending review”, Dossier Camera dei Deputati Servizio Studi XVII legislatura 17 Aprile 2014.

Questo non permette al nostro Paese una crescita economica costante e moderata negli anni, che lascia i consumi in grave stallo, in un contesto caratterizzato da una chiara accelerazione delle pressioni inflazionistiche e da un tasso di disoccupazione che si conferma ancora troppo alto rispetto alla media Ue. Un debito pubblico che ad oggi si attesta su nuovi record assoluti, 2.260,3 miliardi di euro (marzo 2017, Banca d'Italia)⁸. Dunque, se obiettivo del Governo è quello di garantire in termini strutturali il pareggio del bilancio dello Stato, è appurato che tale condizione nel nostro paese non si verifica dal 1960, motivo per cui, negli ultimi trent'anni si sono susseguite quattro principali cicli di *spending review*, con la finalità di eliminare "*uno dei sintomi o delle cause della malattia italiana*".⁹

2.1.1 Le Commissioni Tecniche: Piero Giarda (1986-2005) e Gilberto Muraro (2007-2008)

La prima stagione inizia nel 1986 ed è la stagione delle Commissioni. Il ministro del Tesoro Giovanni Goria cerca di conoscere meglio la struttura della spesa pubblica e nomina un'apposita Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica (CTSP) per studiarla.

Piero Giarda che la presiede è il protagonista di questa stagione: in oltre dieci anni produce molti studi diagnosticando, in varie forme, la cattiva gestione e lo spreco. Sin da allora scrive che occorrono misure strutturali di buona gestione della spesa pubblica i cui fattori abilitanti sono tre: la qualificazione degli addetti, le norme abilitanti e un'adeguata

⁸ La Repubblica.it, Economia e Finanza 15 Maggio 2017.

⁹ Piero Giarda, ministro rapporti con il Parlamento; "*Elementi per una revisione della spesa pubblica*" Maggio 2012.

programmazione degli interventi, il tutto in un quadro di stabilità di governo.

L'azione politica che segue gli anni di tangentopoli bloccherà l'adozione della proposta Giarda di trent'anni fa e soprattutto non creerà quel quadro di stabilità necessario ad abilitare maggioranze di governo in grado di gestire il Paese.

Così, la ricerca del consenso politico-elettorale a breve termine diventa causa ed effetto della mancata applicazione di queste semplici misure, anzi ne accentua le criticità, polverizzando la gestione con la riforma del Titolo V della Costituzione, entrata in vigore nel 2001 anche per rendere più federale la gestione della spesa pubblica.

Tommaso Padoa Schioppa, allora Ministro dell'Economia, firmò il decreto di nomina individuando dieci esperti di finanza pubblica e controllo di gestione che avevano il compito di analizzare la situazione dei conti dello Stato ed elaborare studi e proposte tecniche per il coordinamento degli strumenti di finanza pubblica. L'organismo collegiale era presieduto da Gilberto Muraro.

Il programma di analisi e di valutazione della spesa pubblica - avviato in via sperimentale con la legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria per il 2007) - diviene sistematico con la legge 24 dicembre 2007, n. 244 (finanziaria per il 2008), che ne ha disposto la prosecuzione e l'aggiornamento con riferimento alle missioni e ai programmi nei quali si articola il bilancio dello Stato, assegnandone la realizzazione alla Ragioneria Generale dello Stato.

Con le finalità esposte, la legge finanziaria per il 2007 istituiva la "Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica" (CTFP). La Commissione

aveva “obiettivi di studio su questioni di finanza pubblica riguardanti in particolare”¹⁰:

1. riforma, armonizzazione e riclassificazione dei bilanci pubblici
2. principi generali di coordinamento della finanza pubblica nei rapporti finanziari Stato/Autonomie
3. monitoraggio dei flussi di spesa e affidabilità e completezza dell'informazione statistica in tema di finanza pubblica
4. programma di revisione della spesa, ovvero analisi e valutazione dei programmi delle amministrazioni centrali, individuando opzioni di riallocazione delle risorse.

La Ctfp, istituita il 16 marzo 2007, ha operato in raccordo operativo con il Servizio studi della Ragioneria generale dello Stato, contemporaneamente istituito e in collaborazione con altre istituzioni (uffici del Parlamento, Conferenza unificata, Istat e le altre Amministrazioni centrali).

Le operazioni più importanti della XV legislatura riguardano “l’istituzione in termini formali di una sovranità sovraordinata di tipo contabile finanziario, che invade tutte le articolazioni funzionali di spesa, indipendentemente dalla titolarità delle competenze, come nel caso della sanità e degli Enti Locali.”¹¹

Questa strategia di rigore punta a realizzare degli accantonamenti per investimenti pubblici. Tuttavia non è stato fissato un vero e proprio ordine delle priorità rilevanti, ma solo investimenti “senza qualità”, in parte effettivamente attuati, tra cui il ripiano dei debiti delle FF.SS.

¹⁰ “La prima esperienza di spending review in Italia”, Gilberto Muraro.

¹¹ “Centro” di spesa ruolo e dinamica della finanza pubblica statale in Italia e Europa, Unioncamere Veneto e Consiglio regionale del Veneto 2013.

Il Libro Verde¹², per sua stessa impostazione, dichiara la sostenibilità dei programmi di rigore solo attraverso l'introduzione di un "serio e completo" federalismo fiscale.

L'operato di Padoa Schioppa e di Muraro ha cominciato a porre le basi per una spending review settorializzata, ma ha in parte mancato sia l'obiettivo della responsabilizzazione federalistica dei centri di spesa, sia, in alternativa, la destinazione delle risorse ricavate dalla spending in base a un nuovo disegno di priorità politiche.

L'insediamento del nuovo governo nella XVI legislatura, con il Ministro Tremonti, si pone in discontinuità con i suoi predecessori. Con la legge 196 del 2009 viene soppressa la Commissione Tecnica presieduta da Gilberto Muraro e riconsegnato anche questo timido tentativo di terzietà dei controlli completamente nelle mani della Ragioneria Generale dello Stato.

* * *

In seguito, i meccanismi di controllo quantitativo e qualitativo della spesa pubblica sono stati potenziati dalla legge del 31 dicembre 2009, n. 196 (*Legge di contabilità e finanza pubblica*), la quale ha previsto l'istituzionalizzazione del processo di analisi e di valutazione della spesa delle amministrazioni centrali dello Stato e la sua graduale estensione alle altre amministrazioni pubbliche. In particolare, "la nuova disciplina ha sancito l'avvio di una collaborazione tra la Ragioneria generale dello Stato e le amministrazioni centrali, attraverso l'opera di appositi Nuclei di analisi e valutazione della spesa, finalizzata a garantire il supporto per la verifica dei risultati programmatici rispetto agli obiettivi di finanza pubblica relativi all'indebitamento netto, al saldo di cassa e al debito delle amministrazioni

¹² Il 6 settembre 2007 il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha pubblicato il "Libro verde sulla spesa pubblica" redatto dalla Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica.

pubbliche, nonché ad assicurare il supporto per il monitoraggio dell'efficacia delle misure rivolte al loro conseguimento e di quelle disposte per incrementare il livello di efficienza delle amministrazioni”¹³.

Le attività svolte dai Nuclei di analisi – che si sono insediati alla fine del primo semestre del 2011 – sono funzionali, da un lato, alla verifica sull’articolazione dei programmi che compongono le missioni e sulla coerenza delle norme autorizzatorie delle spese rispetto al contenuto dei programmi stessi, con la possibilità di proporre, attraverso apposito provvedimento legislativo, l’accorpamento e la razionalizzazione delle leggi di finanziamento per renderne più semplice e trasparente il collegamento con il relativo programma; dall’altro, alla formulazione delle proposte di rimodulazione delle risorse finanziarie tra i diversi programmi di spesa, nonché alla predisposizione del rapporto allegato al Rendiconto generale del bilancio dello Stato sui risultati e la realizzazione degli obiettivi indicati nel bilancio di previsione.

In attuazione di una specifica delega prevista nella legge di contabilità, poi, è stato adottato il d.lgs. 30 giugno 2011, n. 123¹⁴ (*Riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa*), contenente la riforma dei controlli interni di regolarità amministrativa e contabile, con il quale sono state dettate specifiche norme per il potenziamento e la graduale estensione a tutte le amministrazioni pubbliche dell'attività di analisi e di valutazione della spesa.

“A partire dall’estate del 2011, alla normativa in tema di analisi e di revisione della spesa contenuta nella legge di contabilità e nel d.lgs. n. 123/2011 si sono affiancati specifici interventi legislativi, che oltre ad ampliarne l’ambito

¹³ “La spending review e il riordino della Pubblica Amministrazione Nazionale”, Claudio Franchini.

¹⁴ Ragioneria Generale dello Stato MEF.

di operatività, hanno definito modalità applicative di carattere speciale rispetto alla disciplina generale, facendo in particolare leva sulla diffusione del metodo dei fabbisogni e dei costi standard, sancito sul piano normativo, con riferimento agli enti territoriali, dalla legge delega 5 maggio 2009, n. 49, di attuazione del federalismo fiscale. Più specificamente, un primo insieme di misure è stato precisato dal d.l. 6 luglio 2011, n. 98 (*Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*), con il quale è stato disposto, a decorrere dall'anno 2012, l'avvio di un ciclo di Spending Review mirato alla definizione dei fabbisogni standard dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali dello Stato. In questa prospettiva, l'attività di analisi e di revisione della spesa è stata finalizzata a individuare, tra l'altro, le eventuali criticità nella produzione e nella erogazione dei servizi pubblici, le possibili duplicazioni di strutture e le strategie di miglioramento dei risultati ottenibili con le risorse disponibili.”¹⁵ Subito dopo, è intervenuto il d.l. 13 agosto 2011, n. 138 (*Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*)¹⁶, che ha riproposto, seppur con qualche modifica, alcune norme contenute nel precedente decreto-legge n. 98/2011, attribuendo al Ministro dell'economia e delle finanze il compito di presentare al Parlamento un programma per la riorganizzazione della spesa pubblica e alla Ragioneria generale dello Stato quello di predisporre un ciclo di Spending Review mirata alla definizione dei costi standard dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali dello Stato.

¹⁵ “La spending review e il riordino della Pubblica Amministrazione Nazionale”, Claudio Franchini.

¹⁶ Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

2.1.2 Il Ministro Piero Giarda (2011-2013) e il Commissario Enrico Bondi (2012- 2013)

Il nuovo ciclo di *spending review* prende avvio con il Governo Monti. A tal proposito, viene chiesto al Prof. Piero Giarda, allora Ministro dei rapporti con il Parlamento, di focalizzare la sua delega sulla razionalizzazione della spesa pubblica, con l'obiettivo di "portare alla luce inefficienze" per limare una "spesa aggredibile pari a circa 100 miliardi di euro". La procedura ebbe inizio con la costituzione di un comitato di ministri (i professori Giarda, Grilli e Patroni Griffi) che si dedicava all'esame della spesa di alcuni ministeri (Interno, Istruzione, Giustizia, Difesa e Affari Regionali). Il Comitato doveva operare attraverso una struttura di missione presso il Dipartimento sul programma di governo avvalendosi anche della struttura della RGS e dei nuclei di valutazione già esistenti presso i suddetti Ministeri. Da allora sono state svolte attività di analisi, ricerca e progettazione presso i ministeri dell'Economia e finanze e della Funzione pubblica in attuazione delle numerose norme di legge che nel passato hanno disposto procedure di analisi e valutazione della spesa e attività da svolgere finalizzate alla razionalizzazione della spesa. Si sono anche sviluppate iniziative specifiche di *spending review* su iniziativa del Ministro per i Rapporti con il Parlamento.

Le attività si sono dirette a considerare comparti di spesa finale gestiti sul bilancio dello stato, senza trattare quindi né la spesa di enti locali e regioni, né i programmi di trasferimenti statali a favore del sistema delle autonomie. In termini specifici, presso il Ministro per i Rapporti con il Parlamento, sono stati analizzati e discussi i servizi offerti sul territorio nazionale dai Ministeri dell'Interno (per le prefetture, vigili del fuoco e polizia di stato), dell'Istruzione (limitatamente alla scuola), della Giustizia (limitatamente

all'amministrazione penitenziaria e all'organizzazione giudiziaria), della Difesa (limitatamente all'Arma dei Carabinieri), delle Infrastrutture e dei Trasporti (limitatamente alla motorizzazione civile).

“È stata poi promossa/incoraggiata l'istituzione di commissioni di *spending review* o strutture di riesame della organizzazione dei servizi offerti presso i Ministeri Interno, Giustizia, Istruzione, Difesa e Affari Esteri, volte a”¹⁷:

- 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. eliminazione di spese di rappresentanza e spese per convegni
- h. proposizione di impugnazioni avverso sentenze di primo grado che riconoscano miglioramenti economici per i dipendenti pubblici.

A tal fine viene istituito il Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi il cui ruolo viene affidato, con il decreto-legge del 30 aprile 2012 n.52, a Enrico Bondi.

¹⁷“ Nota sulla *spending review*”, Maurizio Coresi 3 Luglio 2012, Senato della Repubblica (Ufficio Legislativo).

Tra i primi atti della nuova stagione commissariale, si rammenta il d.l. 27 giugno 2012, n. 87, che ha introdotto nuove specifiche disposizioni in materia di conti pubblici. “Le previsioni contenute nel decreto hanno riguardato la dismissione del patrimonio pubblico , razionalizzazione di uffici pubblici (sancendo la soppressione dell’Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato previo accorpamento nell’Agenzia delle dogane, dell’Agenzia del territorio previa riconduzione all’Agenzia delle entrate e dell’Assi, già Unire, previa ripartizione tra Ministero delle politiche agricole e forestali e Agenzia delle dogane) e la riduzione del personale (avendo riferimento al Ministero dell’economia e delle finanze e alle agenzie fiscali)”¹⁸. A brevissima distanza di tempo, vi è un ulteriore provvedimento emanato in materia di contenimento della spesa pubblica - il d.l. 7 luglio 2012, n.95 - il quale ha previsto interventi su otto principali ambiti di spesa. Il primo è stato quello del settore delle assicurazioni, con la soppressione dell’Istituto di vigilanza sulle assicurazioni private (Isvap) e la costituzione, presso la Banca d’Italia, dell’Istituto per la vigilanza delle assicurazioni (Ivass). Il secondo è stato quello degli acquisti di beni e servizi da parte dei ministeri, con la riduzione delle spese di acquisto realizzata anche tramite l’obbligo di approvvigionamento, a pena di nullità dei relativi contratti, attraverso Consip S.p.A. ovvero altre centrali di acquisto che abbiano ottenuto condizioni più favorevoli. Il terzo è stato quello delle Regioni e degli Enti Locali, con la progressiva riduzione delle risorse disponibili. Il quarto è stato quello delle Province, con il loro riordino da realizzarsi in accordo con le autonomie locali (in luogo dell’originaria soppressione, prevista nel testo originario). Il quinto è stato quello dei farmaci, con una serie di prescrizioni in materia di somministrazione e di vendita di farmaci a carico del Servizio

¹⁸ “La spending review e il riordino della Pubblica Amministrazione nazionale”, Claudio Franchini.

sanitario nazionale. Il sesto è stato quello dei ministeri, con tagli di spesa e riduzione di personale. Il settimo è stato quello della razionalizzazione degli uffici pubblici, con l'accorpamento dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato all'Agenzia delle dogane e dell'Agenzia del territorio all'Agenzia delle entrate. L'ottavo è stato quello delle società pubbliche, con l'obbligo di scioglimento per le società a totale partecipazione pubblica che nel corso del 2011 abbiano ottenuto oltre il 90 per cento del proprio fatturato da prestazione di servizi a favore di pubbliche amministrazioni, con la limitazione del numero dei componenti dei consigli di amministrazione e con il completamento della cessione delle partecipazioni azionarie del Ministero del tesoro in Fintecna s.p.a., Sace s.p.a. e Simest s.p.a.

Senza razionali specifici, poco dopo l'emanazione di questi decreti, il 7 gennaio 2013 Enrico Bondi si dimette dal suo ruolo di Commissario, deviando un percorso strutturato di intervento di revisione verso l'ennesima tornata di tagli lineari causa emergenza spread e le resistenze degli assetti ministeriali dove inesorabilmente si sono arenate fino ad oggi decine di promettentissime *spending review*.

2.1.3 Il Commissario Carlo Cottarelli (2013-2014)

Nel novembre del 2013 Carlo Cottarelli viene nominato dal Governo Letta Commissario straordinario per la Revisione della Spesa Pubblica.

Passa dunque a Cottarelli un compito gravoso ma che, dati i tempi di crisi economica internazionale, se adoperato in modo corretto, può rialzare le sorti di un'Italia in difficoltà. Il programma di lavoro si articola su tre anni –

come previsti dall'articolo 49-bis del decreto legge n.69 del 2013 per l'attività del Commissario - con obiettivi¹⁹ di:

- condurre la Revisione della Spesa delle amministrazioni pubbliche e società controllate per il periodo 2014-2016
- istituzionalizzare il processo di Revisione della Spesa in modo che diventi parte integrante del processo di preparazione del bilancio dello Stato e delle altre amministrazioni pubbliche.

L'obiettivo del piano di Cottarelli era la modernizzazione delle procedure e modalità di spesa delle amministrazioni pubbliche, in modo da fornire servizi pubblici di alta qualità al più basso costo possibile per il contribuente. Conseguentemente, il progetto elaborato si basava sull'assunto secondo cui risparmi significativi sono possibili attraverso:

- grandi e difficili riforme strutturali da avviare immediatamente, anche se con effetti lungo tutto il triennio di lavoro
- cambiamenti nel modo di gestire la spesa ma senza stravolgere il "welfare state" e senza tagli all'educazione pubblica.

Per raggiungere questi obiettivi, le attività sono state organizzate – secondo un approccio *bottom-up* – in 20 gruppi di lavoro (formati da personale delle amministrazioni e dal team del Commissario), ciascuno dei quali aveva l'incarico di preparare un programma di intervento nell'ambito di competenza.

Complessivamente, il lavoro di analisi e riqualificazione della spesa ha riguardato cinque principali settori:

¹⁹ *Proposte per una revisione della spesa Pubblica (2014-2016)*, Commissario straordinario per la revisione della spesa pubblica.

1. Efficientamento diretto della Pubblica Amministrazione.

Capitolo principale della riforma da cui ottenere 2,2 miliardi nel 2014 (dei 7 teorici complessivi nei 12 mesi), 5,2 miliardi nel 2015, fino ai 12,1 del 2016. Per il 2014, sono previsti 800 milioni dalla razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi (voce di intervento principale), come è possibile osservare dalla tabella.

Risparmi annui

	2014	2015	2016
Riduzione spese per beni e servizi (incluso sanità)	0,8	2,3	7,2

*Proposte per una revisione della spesa Pubblica (2014-2016),
in miliardi di euro su base annua*

Commissario straordinario per la revisione della spesa pubblica

Occorre sfruttare il fatto che gli acquisti effettuati su convenzioni CONSIP comportano in media un risparmio del 24 per cento²⁰, reso possibile attraverso un cambiamento strutturale sui nuovi contratti, che comporti una riduzione del numero delle centrali appaltanti per acquisti “sopra soglia”, e una misura a breve sui contratti in essere.

Per il triennio, sono invece previsti 200 milioni dalla pubblicazione telematica degli appalti pubblici, i quali, se prima, la legge italiana richiedeva la pubblicazione di ogni bando sia sui quotidiani, che sulla Gazzetta Ufficiale, la nuova normativa, richiederebbe la pubblicazione solo su siti internet (per esempio della regione corrispondente) con la conseguente riduzione derivante dal costo di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.

²⁰ Legge di stabilità 2015, manovra finanziaria.

Risparmi annui

	2014	2015	2016
Pubblicizzazione telematica degli appalti pubblici	0,2	0,2	0,2

*Proposte per una revisione della spesa Pubblica (2014-2016),
in miliardi di euro su base annua
Commissario straordinario per la revisione della spesa pubblica*

Parte cruciale di tale capitolo del lavoro Cottarelli riguarda i costi per la retribuzione del personale del settore pubblico. Ammonta a 500 milioni il risparmio di spesa derivante dal taglio dei dirigenti della pubblica amministrazione, e 100 milioni dai corsi di formazione.

Risparmi annui

	2014	2015	2016
Riduzione stipendi dirigenti	0,5	0,5	0,5

Risparmi annui

	2014	2015	2016
Corso di formazione per dipendenti pubblici	0,1	0,1	--

*Proposte per una revisione della spesa Pubblica (2014-2016),
in miliardi di euro su base annua
Commissario straordinario per la revisione della spesa pubblica*

Nel triennio andrebbe invece ad aumentare il risparmio per le auto blu e le consulenze, passando da 100 milioni nel 2014 a 300 milioni nel 2016.

Risparmi annui

	2014	2015	2016
Consulenze e auto blu	0,1	0,2	0,3

*Proposte per una revisione della spesa Pubblica (2014-2016),
in miliardi di euro su base annua
Commissario straordinario per la revisione della spesa pubblica*

Infine la proposta per ridurre l'inquinamento luminoso e consumi energetici, comporterebbe una riduzione nel primo anno pari a un 100 milioni di euro, per arrivare nel 2016 a 300 milioni, come è possibile osservare dalla tabella redatta dal piano del gruppo di lavoro addetto.

Risparmi annui

	2014	2015	2016
Riduzione inquinamento luminoso	0,1	0,2	0,3

*Proposte per una revisione della spesa Pubblica (2014-2016),
in miliardi di euro su base annua
Commissario straordinario per la revisione della spesa pubblica*

2. Riorganizzazioni.

Il secondo Capitolo riguarda le riorganizzazioni, partendo da una riforma delle province, per un risparmio diretto di 100 milioni nel 2014 e arrivando alle spese degli enti pubblici (altri 100 milioni).

Risparmi annui

	2014	2015	2016
Riforma province	0,1	0,3	0,5

*Proposte per una revisione della spesa Pubblica (2014-2016),
in miliardi di euro su base annua
Commissario straordinario per la revisione della spesa pubblica*

Dello stesso ramo fanno parte anche le sinergie tra i corpi di polizia, la digitalizzazione, le prefetture, i vigili del fuoco, le comunità montane, che però cominceranno a dare i loro frutti nel 2015.

3. Costi della politica.

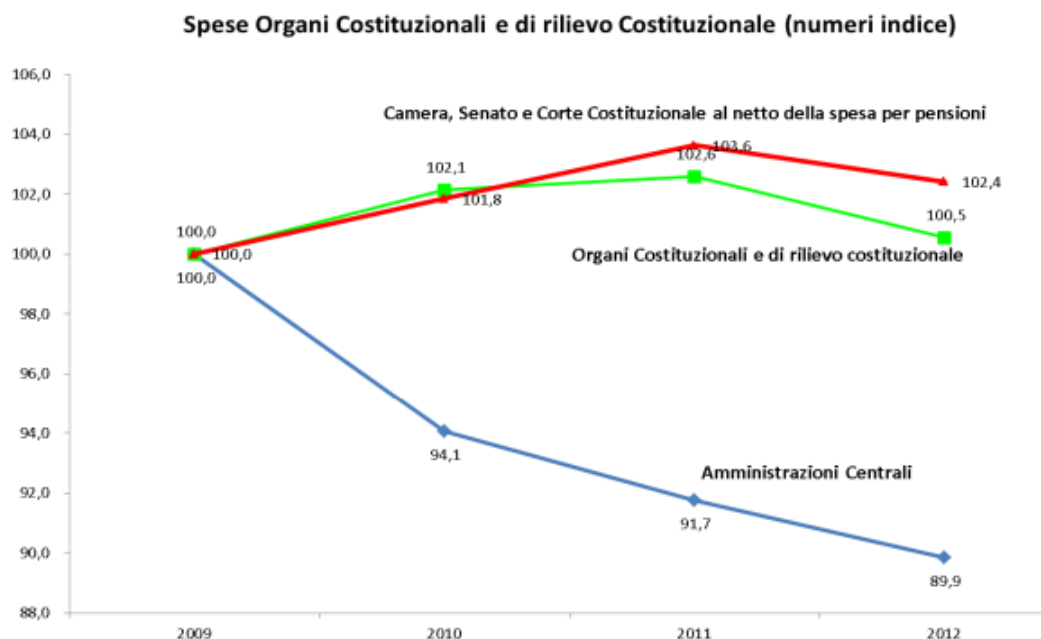
Quattro sono le proposte varate ed eseguite dal gruppo di lavoro predisposto dal Commissario straordinario per la riduzione dei costi della politica. In primo luogo, il finanziamento pubblico del due per mille ai partiti è stato eliminato. Nel 2014 i fondi erogati ai partiti sono stati tagliati del 25 per cento, nel 2015 del 50 per cento e nel 2016 del 75 per cento.

Ulteriore proposta mira ad ottenere dei risparmi attraverso l'abolizione dei contributi per la partecipazione alle Scuole politiche di partito. Come si evince dalla seguente tabella si sarebbero avuti dei risparmi concreti pari a 1,5 per ciascun anno.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
SPESE DA DECRETO	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
SPESE DA PROPOSTA	0	0	0	0	0	0

*Proposte per una revisione della spesa Pubblica (2014-2016),
in miliardi di euro su base annua
Commissario straordinario per la revisione della spesa pubblica*

Fondamentale, è la proposta sulle spese degli organi costituzionali e di rilievo Costituzionale, come si evince dal grafico, le Amministrazioni Centrali hanno subito una riduzione della Spesa a partire dal 2009, contrariamente agli altri Organi, che non solo hanno una spesa nettamente superiore, ma hanno iniziato una politica di riduzione soltanto nel 2011.



Proposte per una revisione della spesa Pubblica (2014-2016)

Commissario straordinario per la revisione della spesa pubblica

In aggiunta, talune riforme non avverranno subito ma nell'arco di tre anni, altre invece sono già messe in pratica come quelle sulla Trasparenza dei finanziamenti e sulla pubblicità.

4. Riduzione trasferimenti inefficienti.

La base aggredibile, da cui è partito il gruppo di lavoro, si attesta intorno ai 16 miliardi di euro, tuttavia, prendendo in considerazione i trasferimenti con controprestazioni (es. ferrovie), i trasferimenti essenziali (aree terremotate), il sostegno a ricerca e sviluppo, i trasferimenti che non influenzano significativamente l'indebitamento netto (per esempio crediti agevolati), la base aggredibile scende a circa 3,75 miliardi.

Trasferimenti “aggredibili dalle imprese”. Stima prevista (in termini di indebitamento netto) a “politiche invariate”.			
Settori	2014	2015	2016
Agricoltura e Artigianato	244	309	374
Editoria	217	225	233
Istruzione	346	346	346
Rimborsi a poste italiane Spa per agevolazioni tariffarie e postali	12	12	12
Spettacolo	106	172	238
Trasporto	2.110	2.113	2.115
TV e radio	90	90	90
Altro	586	620	655
Totale	3.711	3.887	4.063

Proposte per una revisione della spesa Pubblica (2014-2016)

Commissario straordinario per la revisione della spesa pubblica

La proposta riguarderebbe una diminuzione graduale a partire dal 2014, così come riportato nella tabella che riporta la stima prevista per ciascun settore nel triennio preso in esame.

Potrebbero, ancora, arrivare 2 miliardi totali di risparmio suddiviso in 1,4 miliardi dalla riorganizzazione dei trasferimenti statali e regionali alle imprese, 300 milioni dai trasferimenti alle ferrovie, 100 milioni dalle partecipate locali del trasporto pubblico, 200 milioni dai micro stanziamenti vari.

Per quanto concerne la spesa per l'indennità di accompagnamento, ha subito un incremento di circa 5,4 miliardi tra il 2002 e il 2012²¹, tale da farne intuire un utilizzo parzialmente distorto. Il forte aumento del numero dell'indennità di accompagnamento non è giustificabile da andamenti demografici e suggerisce, dunque, una elevata quantità di abusi in merito. Le misure proposte dal gruppo di lavoro nominato in merito alla divisione "lavoro e politiche sociali" aveva come obiettivo una riduzione degli abusi attraverso un'intensificazione dei controlli, una revisione dei criteri di accertamento della non autosufficienza, graduare l'importo ed effettuare una prova del reddito con immediata eliminazione per redditi individuali superiori ai 30mila euro e familiari superiori ai 45mila euro.

5. Spese settoriali (Difesa, Sanità e Pensioni).

Ultimo capitolo del lavoro di Cottarelli e del gruppo di lavoro, riguarda le tre Macro Categorie di spesa più sostanziose per la Pubblica Amministrazione Italiana, quali la Difesa, la Sanità e le Pensioni.

Gli interventi sulla Difesa, anche per effetto dell'orientamento del Governo a ridurre ulteriormente la portata dell'operazione F-35, avrebbero portato un risparmio di 100 milioni per il 2014, 1,8 miliardi nel 2015 e 2,5 miliardi nel 2016, secondo un approccio Top-down basato su confronti internazionali.

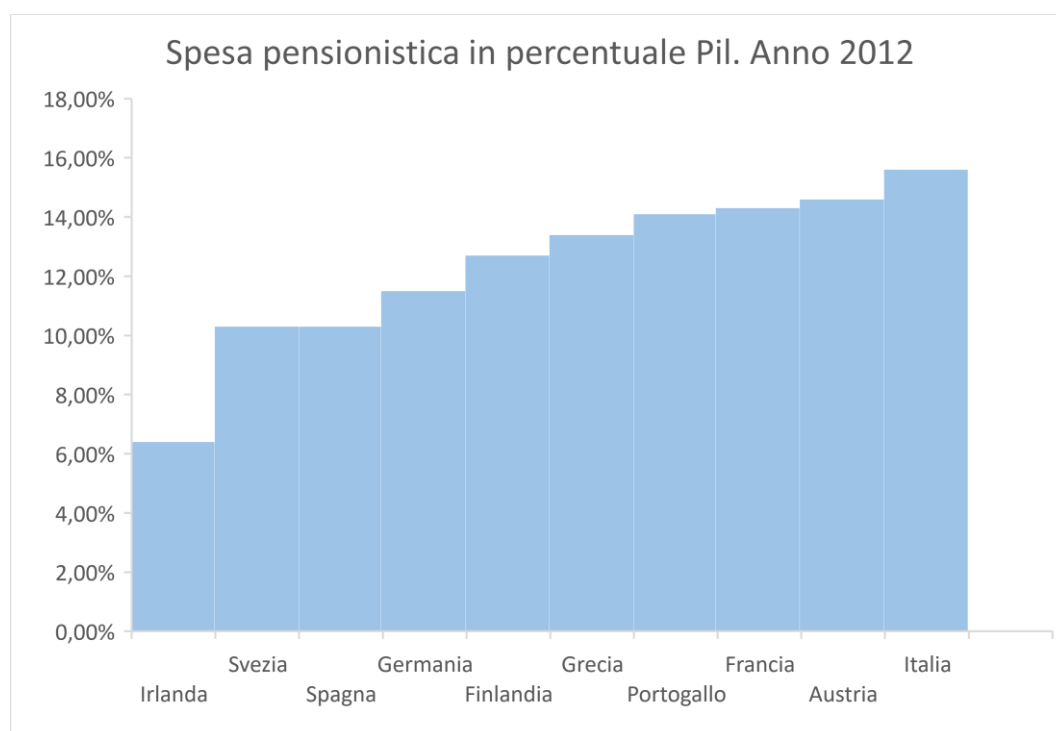
²¹ "Invalidità, il rebus dei controlli", Il Sole24ore 31 Marzo 2014.

Risparmi annui			
	2014	2015	2016
Difesa	0,1	1,8	2,5

*Proposte per una revisione della spesa Pubblica (2014-2016),
in miliardi di euro su base annua
Commissario straordinario per la revisione della spesa pubblica*

Per il settore della sicurezza un nuovo meccanismo di sinergie tra forze di polizia con conseguente riduzione dei presidi sul territorio avrebbe dato i suoi frutti solo nel 2015 (800 milioni) e nel 2016 (1,7 miliardi).

La spesa per pensioni, resta la più alta tra i Paesi avanzati (circa il 16% sul Pil), come è possibile osservare dal grafico.

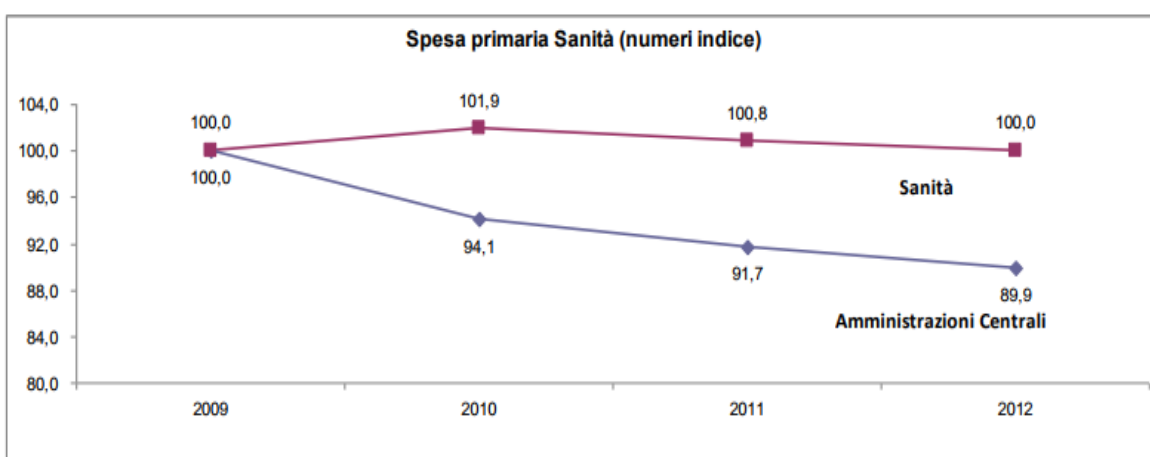
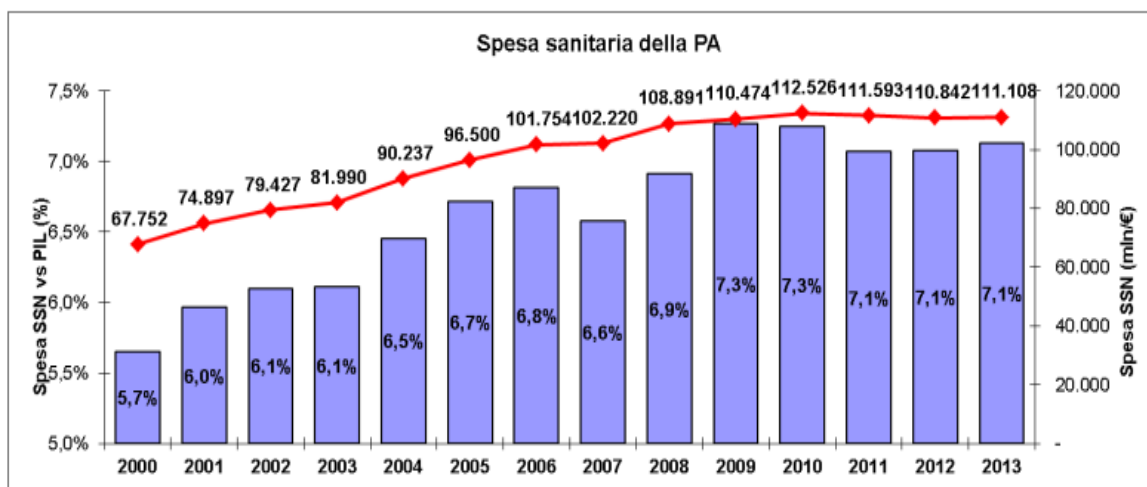


Fonte: Stime FMI, 2014

Tale problematica, richiede di adottare differenti misure tra cui una maggiore deindicizzazione dal 2015 (600 milioni di minor spesa e altri 1,5 miliardi nel 2016), un allineamento a 42 anni della contribuzione tra uomini e donne, revisione delle pensioni di guerra (200 milioni nel 2014) e assegni di reversibilità in chiave selettiva. Selettività suggerita anche sul fronte assistenziale per indennità di accompagnamento e pensioni di invalidità.

Infine nell'ambito sanitario, si osserva come su questo terreno la spesa rimanga invariata a differenza delle uscite complessive dello Stato per le quali si registra un calo del 10%. Di qui la necessità di interventi, comunque nell'ambito del patto sulla salute con le regioni già nel 2014 di 300 milioni. È necessaria una piena applicazione dei costi standard nella sanità e i risparmi per la stessa verrebbero mantenuti a livello regionale col fine di ridurre la tassazione regionale. Necessario, in ultima istanza, assicurare che il Patto per la Salute sia coerente con questi obiettivi.

Spesa sanitaria



Proposte per una revisione della spesa Pubblica (2014-2016)

Commissario straordinario per la revisione della spesa pubblica

Il passaggio, nella seconda metà di febbraio 2014, dell'esecutivo dal dimissionario Enrico Letta a Matteo Renzi, cui il Presidente della Repubblica affida l'incarico di formare e proporre un nuovo Governo, incide sulla continuità di lavoro del Commissario straordinario Cottarelli, che nell'ottobre del 2014, meno di un anno dopo il suo arrivo in Italia, lascia l'incarico ricevuto e ritorna a Washington rivestendo la carica di Direttore esecutivo del Fondo Monetario Internazionale (FMI).

* * * *

Terminata la stagione del Commissario Cottarelli, nel marzo 2015 si avvia un nuovo ciclo di spending review: viene individuato il nuovo Commissario straordinario nella persona di Yoram Gutgeld.

2.2 L'esperienza dei Paesi UE ed extra UE a confronto

Come l'Italia ha posto ampia urgenza alle politiche di revisione della spesa pubblica, allo stesso modo quasi tutti i governi Europei, hanno riservato avuto un ruolo particolare delle proprie politiche economiche interna a piani di spending review.

In questo paragrafo vengono analizzate alcune esperienze internazionali di Spending Review, volte ad evidenziare, quali siano, nella pratica, le caratteristiche fondamentali di queste revisioni della spesa pubblica. Si considereranno, in particolare, i casi della Gran Bretagna, Francia, Australia e Canada.

In relazione ai primi due Paesi Europei, quali Gran Bretagna e Francia, le esperienze di revisione delle politiche di spesa condotte sono di particolare interesse per l'Italia, "trattandosi di paesi che hanno accumulato in materia un ampio e consolidato know-how e che, accanto all'obiettivo del risanamento della finanza pubblica, hanno cercato comunque di perseguirne un altro, più ambizioso: sfruttare l'occasione della revisione delle spese per migliorare la pubblica amministrazione, mettendola in grado di rispondere efficacemente alle esigenze dei cittadini e di affrontare le sfide imposte da una sempre crescente domanda di servizi pubblici"²².

²² "La spending review nell'esperienza internazionale: una breve analisi", servizio del bilancio del Senato XVI legislatura Febbraio 2012.

2.2.1 La Spending Review in UK

In Gran Bretagna il primo esercizio di spending review arriva nel 1998, quando il governo labourista di Tony Blair dà alla luce il *Comprehensive spending review* (CSR)²³.

Esercizi di CSR, il cui obiettivo primario è quello di portare cambiamenti incrementali delle priorità di spesa, sono stati realizzati nel 1998 e nel 2007, mentre semplici spending review nel 2000, 2002, 2004, 2010 e 2013.

La spending review 2010, riportava come obiettivo principale della coalizione di Governo la riduzione dell'imponente deficit e debito pubblico. La coalizione si è proposta, infatti, al momento del suo insediamento, di effettuare importanti tagli per la parte di spesa corrente dei Ministeri. La spesa in conto capitale è stata invece preservata prevedendo un ritorno alla crescita a partire dal biennio 2014 – 2015.

Nel 2013, George Osborne, a capo del Dicastero delle Finanze, ha presentato il cosiddetto "Spending round", il cui obiettivo risiedeva nel consolidamento della linea adottata nel 2010, imperniato sul contenimento (differenziato e riallocativo) della spesa corrente, prevedendo al contempo un ingente rilancio degli investimenti, sia attraverso il canale diretto della spesa in conto capitale, sia attraverso il mantenimento o l'incremento, in termini reali, delle risorse destinate al funzionamento di specifici settori considerati strategici per la crescita di medio-lungo termine.

Il ciclo di revisione lanciato nel 2010 fissava i nuovi budget di spesa fino al 2014-2015 dei diversi ministeri, con l'obiettivo di "un taglio di ulteriori 81

²³ Michele Tantardini, "L'esperienza nel Regno Unito", SDA Bocconi.

miliardi (19% della spesa monitorata), più un altro taglio di 7 miliardi di spese per welfare (incluse le tax expenditures) e del 7% dei trasferimenti agli enti territoriali, mentre per il personale, a fine ciclo, la riduzione cumulata sarebbe arrivata a 490mila unità²⁴. L'ambito di spesa che è stato oggetto della più intensa e significativa riduzione è quello della previdenza: accanto ai tagli attuali sulla spesa previdenziale, il Governo aveva annunciato, quale misura di contenimento e controllo per il futuro, l'introduzione di un tetto di spesa generale. Accanto al contenimento della spesa per il welfare, l'esercizio di spending review si proponeva di ottenere significativi risparmi sul versante delle spese di funzionamento della macchina amministrativa e, nondimeno, di recuperare risorse attraverso l'efficientamento e la razionalizzazione della spesa e la riduzione degli sprechi.

D'altra parte, "l'intervento prevedeva di supportare gli investimenti destinando risorse crescenti ai settori infrastrutturali (fisici e non), alla ricerca scientifica e al rafforzamento dei servizi socio-sanitari, le scelte adottate, in questo senso, miravano a tutelare in particolar modo le categorie di soggetti mediamente più esposte all'utilizzo di servizi socio-sanitari (donne, anziani, disabili) e i minori fruitori dei servizi scolastici"²⁵. Tuttavia, altri interventi correttivi su questo fronte, sono stati disposti nell'ambito dello "Spending Round" del 2013, che considerava esplicitamente (seppur non quantificandoli puntualmente, salvo richiamare alcuni esempi significativi) gli effetti redistributivi della riallocazione della spesa per i diversi gruppi di soggetti. Come ad esempio il mantenimento (in termini reali) del *Pupil Premium*, finalizzato a supportare la mobilità sociale attraverso l'equo accesso all'istruzione di soggetti economicamente o

²⁴ "La spending review inglese farà risparmiare 81 miliardi", Davide Colombo, il Sole24Ore.

²⁵ Michele Tantardini, "L'esperienza nel Regno Unito", SDA Bocconi.

socialmente svantaggiati. In generale, comunque, l'impressione è che - al di là delle inevitabili incertezze e difficoltà che come qualsiasi Paese dovrà affrontare nei prossimi anni in materia di razionalizzazione della spesa - la Gran Bretagna sembra muoversi nel solco di una robusta crescita economica, dell'aumento della produttività e del rialzo dei salari con effetti nel medio lungo termine.

2.2.2 La Spending Review in Francia

Stessa cosa non può dirsi dell'economia francese. La prima manovra di spending review giunge nel 2007 con il presidente Sarkozy.

La *Révision générale des politiques publiques* ²⁶(RGPP), avviata con il commitment forte del Presidente Sarkozy, si è sviluppata in due rounds successivi (RGPP1, 2007-2008 e RGPP2, 2010-2011) ed è formalmente stata interrotta dal Presidente Hollande a seguito della sua elezione, nel maggio 2012.

Tra gli elementi più critici che hanno caratterizzato la traiettoria dell'esperienza francese si segnala una governance piuttosto accentrata e verticale (top-down), con un limitato contributo da parte dei singoli dipartimenti, specialmente nel corso del primo round della revisione: tale approccio può essere considerato tra le concause della scarsa capacità di implementazione degli interventi programmati (OECD, 2014), e della sua interruzione al cambio all'Eliseo. Nondimeno, la progressiva distrazione del focus della revisione (i programmi di spesa), e l'allargamento del perimetro

²⁶ Davide Galli, "L'esperienza in Francia", SDA Bocconi.

di azione a dinamiche ulteriori, ad esempio organizzative e manageriali, ha costituito un elemento critico per l'efficacia di tale intervento. L'approccio adottato, infatti, ha prodotto "impatti finanziari limitati", parte della strategia di revisione della spesa pubblica è stata interiorizzata, quindi, nella Modernisation de l'Action Publique (MAP), lanciata nel 2012 dalla nuova Presidenza, che si propone di contribuire al mantenimento del modello sociale francese, in termini di livello quali-quantitativo dei servizi, al risanamento delle finanze pubbliche, alla maggiore competitività del sistema socio-economico.

Di certo, alcune manovre sono state portate a termine, come l'accorpamento delle unità esecutive sia dei Ministeri a livello centrale, sia delle articolazioni territoriali dell'apparato dello Stato. Tutto questo per migliorare complessivamente l'efficacia e l'efficienza dell'amministrazione e dei servizi che eroga a cittadini e imprese. Ulteriore riforma attiene al miglioramento dell'accessibilità dei servizi pubblici attraverso il ricorso alle tecnologie ICT⁷⁵ o altre forme di comunicazione e interazione tra Stato e cittadini con l'obiettivo di diminuire i costi per l'amministrazione e per il cittadino anche in termini di tempo; la riorganizzazione dei servizi in base agli effettivi bisogni dei cittadini nonché degli standard qualitativi e ridefinizione dei prezzi e delle tariffe. In particolare, si è dato avvio a un processo di misurazione e valutazione della performance dei servizi pubblici attraverso anche un'attenta ed accurata rendicontazione ai cittadini.

2.2.3 I Paesi ExtraEuropei: Australia e Canada

Oltrepassando i confini Europei, arriviamo ad analizzare le politiche di revisione della spesa in Australia e Canada, entrambe basate e sviluppate secondo un approccio strategico. In Australia, la valutazione e la revisione della spesa pubblica è stata finora condotta attraverso due tipologie differenti: *expenditure reviews* e *strategic reviews*.²⁷

Le comprehensive expenditure reviews vengono condotte periodicamente dal governo australiano (l'ultima risale al biennio 2007-2008), con l'obiettivo di identificare le possibili fonti di risparmio e vengono programmate dal Governo in base a bisogni specifici di controllo delle finanze pubbliche. Nel valutare i programmi o le attività poste in essere, devono essere utilizzati elementi di prova atti a dimostrare se siano o meno il modo più appropriato, efficace ed efficiente per conseguire i risultati e gli obiettivi del governo. I principi cardine da applicare asseriscono all'adeguatezza, efficacia, efficienza, integrazione, valutazione delle prestazioni e allineamento delle politiche strategiche.

Nel 2007, il governo si è impegnato ad introdurre dei programmi di *strategic review* attraverso la creazione di un team di esperti all'interno del Ministero delle Finanze e della Deregolamentazione, incorporando i principi dell'*expenditure reviews* nella *strategic reviews*. Le voci di spesa da esaminare vengono individuate direttamente dal Ministro delle Finanze e successivamente approvate dal resto dell'esecutivo, ogni *review* viene condotta su un orizzonte temporale di 4-6 mesi da circa quattro membri del team, il quale è supportato da un gruppo consultivo di rappresentanti di enti competenti, tra cui il Primo Ministro e del Gabinetto, che fornisce una

²⁷ H.E.Chris Barret, "Australian Expenditur and Strategic Reviews".

consulenza tecnica. L'obiettivo della *strategic review* è triplice, in primis ha il compito di identificare le opzioni per migliorare l'efficienza e l'efficacia dei programmi di spesa e il loro allineamento con le priorità di *policy*, in secondo luogo deve identificare le possibilità di risparmio per rafforzare la sostenibilità delle finanze pubbliche, ed infine riallocare le risorse secondo le priorità di *policy* identificate dall'esecutivo.

Così come l'Australia, anche il Canada ha adottato, nel corso degli anni, una politica di riduzione della spesa implementata su un'analisi strategica, anzi, il Governo di Ottawa ha fatto da battistrada esattamente vent'anni fa ottenendo, nel tempo, risultati molto positivi e una politica di esempio per tutti i Paesi, anche, in primis, per l'Italia stessa.

L'allora ministro delle finanze Paul Martin nel quadriennio 1994-1997 portò ad una contrazione della spesa di oltre il 10 per cento, ridimensionando il settore pubblico nel suo complesso. La riforma del 1994 prevedeva che il rapporto deficit/PIL non potesse superare il valore del 3 per cento su base annua. Per raggiungere questo obiettivo il Governo federale del Canada decise di sostituire il meccanismo dei tagli lineari alla spesa pubblica con il meccanismo dei tagli ad hoc su particolari aggregati di spesa. Venne introdotto, di conseguenza, lo strumento noto come *Programme Review*²⁸. L'approccio alla base è quello tipico di un esercizio di *spending review*: valutare l'importanza dei programmi del Governo e dei servizi erogati dalle amministrazioni pubbliche tenendo conto del quadro fiscale complessivo in cui si inseriscono (*spending review strategica*). Una volta definiti quali siano i programmi e i servizi ritenuti strategici, il Governo si concentra su possibili recuperi di efficienza (*spending review operativa*).

²⁸ Michele Tantardini, "L'esperienza in Canada", SDA Bocconi.

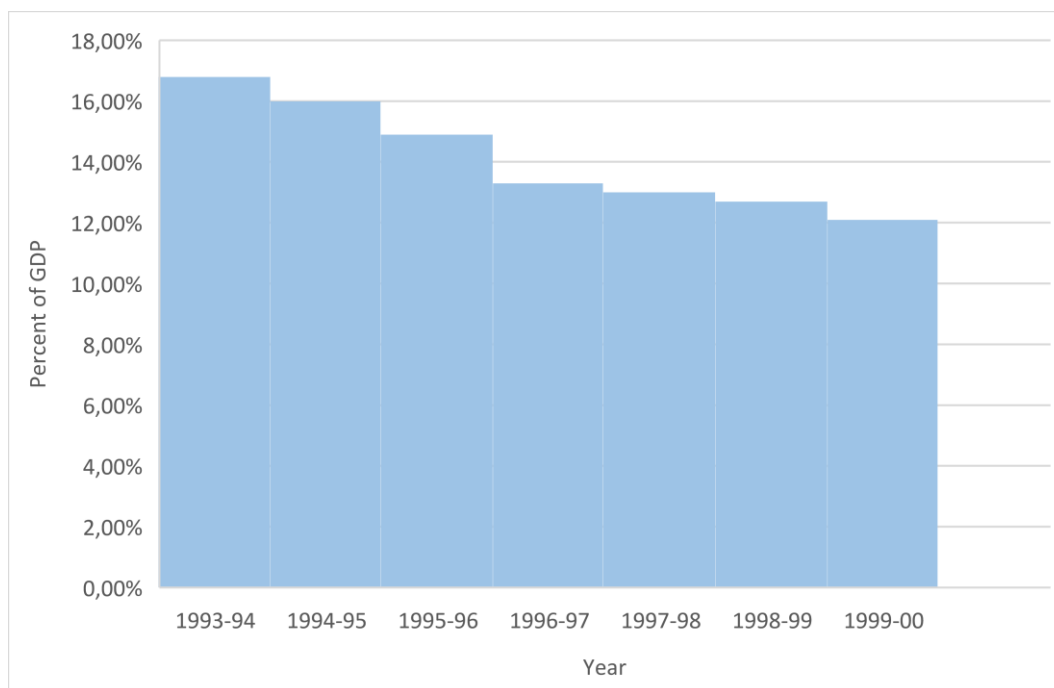
Il *Programme Review* venne interpretato ed implementato quindi, non tanto come uno strumento per tagliare la spesa pubblica e ridurre il debito pubblico canadese, ma piuttosto come uno strumento per ridefinire il perimetro di azione ed intervento dello Stato nell'economia e nella società. Il *Programme Review* coinvolgeva tutti i Ministeri/Dipartimenti, le agenzie, gli organi giudiziari e le entità della Corona. Il *framework* definito dal *Programme Review* permetteva, se l'esercizio svolto non generava risparmi di spesa significativi, di ripetere nuovamente il processo svolto fintanto che non si raggiungeva il target definito a priori. Questo albero decisionale venne in seguito utilizzato anche per testare nuovi programmi o servizi che il Governo intendeva finanziare. Al termine del processo veniva redatto da ciascun Ministero o organizzazione del Governo federale uno Strategic Action Plan ricomprendente la proposta di riforma del Ministro. La proposta veniva poi rivista da tre commissioni:

1. *The Deputy Ministers' Committee*: che operava come commissione di peer review tra i diversi Ministri sull'operato fatto da ciascuno.
2. *The Cabinet Committee*: con il compito di avallare o cassare le proposte di ciascun Ministro e di creare consenso politico circa le decisioni effettuate.
3. *The Programme Review Secretariat*: con il compito di dirimere eventuali contese tra Ministri e garantire il raggiungimento dei tetti dei vincoli imposti dalla riforma del bilancio.

Gli effetti derivanti dal *Programme Review Framework* furono molto significativi e permisero al Canada di classificarsi tra i paesi che meno hanno sofferto la crisi scoppiata nel 2008.

Come è possibile osservare dal Grafico, la spesa passò, in valore percentuale sul PIL, dal 16,8 per cento al 12,1 per cento.

Evoluzione della spesa per programmi e servizi sotto il Programme Review framework

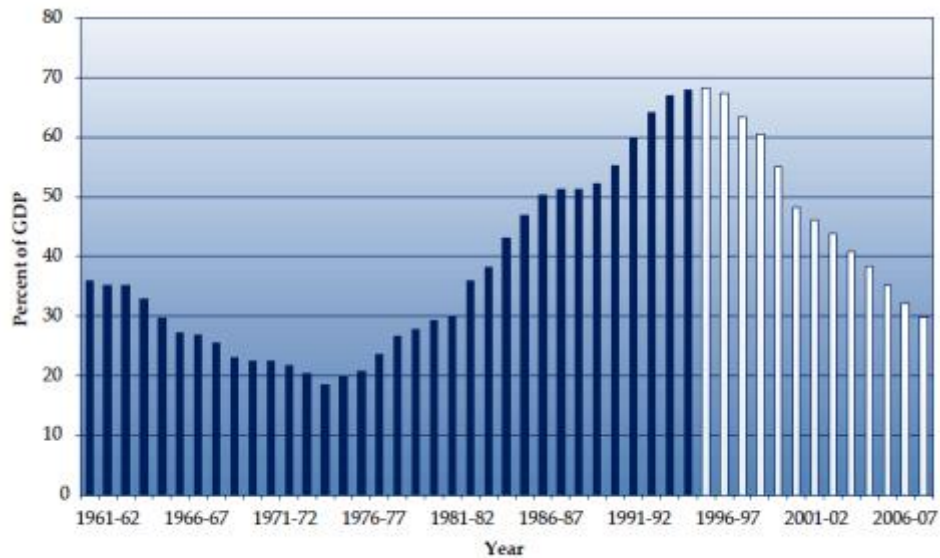


Fonte: The Centre of International Governance Innovation, 2009

In secondo luogo, è stato eliminato il deficit di bilancio in tre anni con ottenimento di un surplus di bilancio, per la prima volta dopo 27 anni, nel biennio 1997- 1998, “registrando una conseguente riduzione del debito pubblico canadese da valori pari a circa il 70 per del PIL nel 1993-1994 a circa il 30 per cento nel 2007”²⁹.

²⁹ “L’esperienza in Canada”, Michele Tantardini.

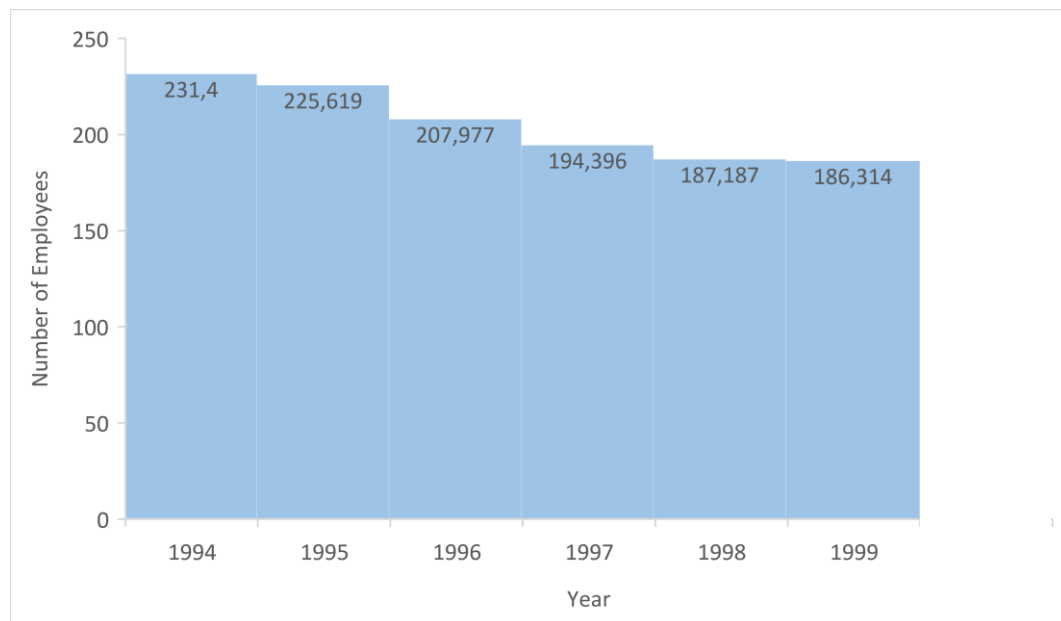
Evoluzione del deficit di bilancio sotto il Programme Review Framework



Fonte: The Centre for International Governance Innovation, 2009

In ultima istanza, la riduzione del perimetro di intervento del Governo federale canadese derivante dagli esiti degli esercizi di spending review, ha avuto un'altra importante conseguenza: la riduzione del numero di dipendenti pubblici delle amministrazioni. Come mostra la Figura in basso, la riduzione tra il 1994 e il 1999 è pari a circa 45.000 unità, pari al 19 per cento del totale. Il personale venne spostato o ad altri livello di governo, conseguentemente al trasferimento di programmi o servizi alle Province federate, oppure riassorbite dal settore privato o non-profit.

Evoluzione del numero di dipendenti pubblici tra il 1994 e il 1999



Fonte: The Central of International Governance Innovation, 2009.

Le *Strategic Review* effettuate a partire dalla revisione dell'EMS si sviluppano per cicli della durata di quattro anni ciascuno.

A conclusione del primo ciclo il 98 per cento dei programmi del Governo federale è stato sottoposto a revisione. Nel 2010³⁰, dodici organizzazioni federali sono state sottoposte a revisione.

Le revisioni effettuate nel 2010 avevano come obiettivo un risparmio di spesa nei programmi delle organizzazioni sottoposte all'intervento pari 1,6 miliardi di dollari canadesi destinati alle priorità di bilancio 2011³¹.

³⁰ The Next Phase of Canada's Economic Action Plan. A Low-Tax Plan for Jobs and Growth. June 2011

³¹ Treasury Board of Canada Secretariat, Strategic Review result.

La Tabella mostra i risparmi di spesa totali derivanti dagli esercizi di *Strategic Review* previsti dal primo ciclo quadriennale 2007-2010, che ammontano a un totale di 11 miliardi di dollari canadesi, su un arco temporale di sette anni.

Tali dati, sono stati ulteriormente revisionati, come è possibile osservare nella Tabella che segue.

Planned savings	2012-2013	2013-2014	2014-2015	(ongoing)
<i>Aboriginal Affairs and Northern Development portfolio</i>	26,9	60,1	165,6	165,6
<i>Agents of Parliament</i>	8,3	8,8	16,4	16,4
<i>Agriculture and Agri-Food Portfolio</i>	17,1	168,5	309,7	309,7
<i>Canada Revenue Agency</i>	14,8	87,0	225,4	253,1
<i>Citizenship and Immigration Portfolio</i>	29,8	65,2	84,3	84,3
<i>Environment Portfolio</i>	19,5	56,4	88,2	88,2
<i>Finance Portfolio</i>	20,6	32,6	34,6	38,6
<i>Fisheries and Oceans Canada</i>	3,8	13,4	79,3	79,3
<i>Foreign Affairs and International Trade Portfolio</i>	72,4	116,6	169,8	169,8
<i>Health Portfolio</i>	111,7	218,5	309,9	309,9
<i>Heritage Portfolio</i>	52,2	130,7	191,1	191,1
<i>Human Resources and Skills Development Portfolio</i>	10,6	64,7	286,7	286,7
<i>Industry Portfolio</i>	89,2	182,7	217,3	217,3
<i>Industry Portfolio</i>	89,2	182,7	217,3	217,3
<i>Justice Portfolio</i>	21,2	69,0	76,9	76,9
<i>National Defence Portfolio</i>	326,8	706,1	1.119,8	1.119,8
<i>Natural Resources Portfolio</i>	68,3	86,0	108,3	108,3
<i>Privy Council Office Portfolio</i>	3,7	6,5	12,2	12,2
<i>Public Safety Portfolio</i>	179,4	370,7	687,9	687,9
<i>Public Service Commission of Canada</i>	2,2	4,5	9,0	9,0
<i>Public Works and Government Services Canada¹</i>	1,5	28,1	85,3	177,6
<i>Regional Development Agencies</i>	26,7	73,4	86,9	86,9
<i>Shared Services Canada</i>	74,7	104,5	150,0	150,0
<i>Transport Portfolio</i>	63,4	97,2	152,6	152,6
<i>Treasury Board Portfolio</i>	10,4	18,6	30,2	30,2
<i>Veterans Affairs Portfolio</i>	36,1	49,3	66,7	36,9
Totale	1.380,5	3.001,8	3.861,6	5.075,6

2.3 Spending Review: tagli lineari o interventi strutturali e strategici?

“Se se pol fa mia, se fa sensa” è stato l’adagio che Carlo Cottarelli ha scelto come motto durante i mesi trascorsi nella Capitale, un proverbio, in dialetto cremonese, che suona quasi come un avvertimento: “Se non si può, si fa senza”: il livello di spesa giusto, dipende da quello che ti puoi permettere!!

All’indomani di ogni strategia tramontata e, quindi, di ogni stagione di spending review, le testate giornalistiche, i politici, gli esperti, hanno opinioni contrastanti sugli effettivi benefici apportati all’economia italiana, benefici che in un primo momento lasciano il segno, per poi dematerializzarsi nel corso degli anni.

Il nodo centrale del problema è insito nella consapevolezza di poter sviluppare strategie funzionanti adoperate da altri Paesi in un contesto economico e politico radicalmente differente come quello italiano. Ogni riforma attuata, ogni proposta sviluppata si basa su tagli lineari e immediati per rispondere ad esigenze urgenti di un Paese in piena difficoltà.

Le misure di razionalizzazione adottate sono continuate nel tempo “indipendentemente da una strategica revisione degli assetti organizzativi esistenti, mutando lo spirito informatore, indirizzandolo principalmente verso l’obiettivo del conseguimento di economie”³². Sono state sviluppate proposte e strategie che vengono continuamente intralciate da cambi di governo repentini e modificate da mani differenti non sempre in linea con quelle precedenti.

³² Manuela Perrone, Il Sole 24 ore, 9 Gennaio 2015.

Tuttavia dai tagli lineari, si sta gradualmente giungendo, soprattutto negli ultimi anni, attraverso fasi alterne, ad una spending review “settorializzata” che intraprende la via della valutazione della performance, dell’analisi delle inefficienze, dei programmi di spesa da abbandonare e di quelli da finanziare, attraverso l’adozione di un processo di performance budgeting (orientamento ai risultati), caratterizzato da un forte legame tra allocazione delle risorse e risultati ottenuti, valutandone lo scostamento rispetto agli obiettivi prefissati; tutto ciò al fine di assicurare un’amministrazione più efficiente, più vicina al cittadino e a quei canoni razionali di buon funzionamento indicati dalla stessa Costituzione.

Si desume che si è giunti ormai alla consapevolezza che sono limitatissimi i margini per la riduzione delle spese di funzionamento ad invarianza di servizi, pertanto sono necessari interventi strutturali che rispecchiano lo spirito delle politiche di spending review, come ad esempio gli interventi operati sul piano sociale attraverso la riforma della previdenza, il cui nuovo sistema è stato ritenuto dagli organismi internazionali e la stessa UE come uno dei più virtuosi al mondo, o ancora, rimanendo nell’ambito dei consumi intermedi stessi, gli interventi di razionalizzazione e valorizzazione degli immobili ad uso delle PP.AA.

Bisogna pertanto tener presente che proseguire unicamente in questa direzione di rigido ed eccessivo contenimento dei costi, non può che comportare a lungo andare “effetti perversi”, come ad esempio l’aumento del precariato per il blocco delle assunzioni, fenomeno che a tendere “presenta il conto”, chiedendo l’immissione in ruolo e determinando una spesa per il personale superiore a quella che si sarebbe verificata senza blocco.

Eppure ogni qualvolta sembra riuscire nell'impresa, lo scenario cambia. Mentre in Francia il Presidente Hollande ha fatto risparmiare alle casse pubbliche 17,2 milioni di euro³³, da quando nel 2012 è stato eletto presidente, in Gran Bretagna George Osborne riduce il peso dello Stato sull'economia britannica. Il suo piano arresta, anzi inverte la crescita della spesa: nel 2020 quella complessiva, valutata a prezzi costanti, sarà dell'1% più bassa di dieci anni prima. E poiché, grazie ai tagli e alla minore pressione fiscale, nel frattempo l'economia è cresciuta," il peso della spesa pubblica sul Pil dovrebbe scendere in un decennio di nove punti (dal 45 al 36 per cento), e anche il rapporto debito/Pil comincia a scendere"³⁴. L'economia inglese nel 2015 ha ricominciato a crescere (+2,5%)³⁵ e così sono aumentate anche le entrate dello Stato, a pari aliquote e in qualche caso con aliquote ridotte. Ciò ha consentito di aumentare dal 2016 le pensioni (del 3%) e di prevedere un aumento di 10 miliardi di sterline (da qui al 2020) nel bilancio della sanità pubblica.

Se in terra Europea l'Italia, la Francia e la Gran Bretagna hanno sviluppato strategie di spending review per rispondere quanto prima a esigenze sorte dopo lo scoppio della crisi economica, in terra extraEuropea, la politica di razionalizzazione della macchina pubblica Canadese ha portato ai ripari i propri cittadini dall'onda cruenta della crisi scoppiata nel 2008. Australia e Canada hanno costruito la propria roccaforte su una base di carattere strategico, probabilmente molto differente da quella Europea.

Eppure la "*spending review* è una revisione atta all'efficientamento dell'allocazione delle risorse pubbliche per lo svolgimento delle attività dei singoli dicasteri, e non solo nell'individuazione degli sprechi e quindi in un

³³ Il risparmio dell'Eliseo è dovuto a 7,2 milioni in meno di dotazioni di bilancio e 10 milioni di avanzo di cassa. Fonte: Ansa.it, 1 giugno 2015.

³⁴ "*La lezione inglese sulla spesa*", Il Corriere della Sera 2 Dicembre 2015.

³⁵ Economist Intelligence Unit.

taglio, spesso lineare, dei costi, senza una radicale revisione dei processi di governo dello Stato che generano quei costi”³⁶.

Sviluppare strategie efficienti per altri, non significa risollevare le proprie sorti, ma ricostruire in modo organico e collaborativo le fondamenta del nostro sistema potrebbe essere l’unica soluzione per poter comprendere e dunque sviluppare tali modelli di *spending review* in un’ottica di lungo periodo.

³⁶ Definizione, professionisti.it enciclopedia.

Capitolo 3. L'aggregazione della domanda pubblica per il perseguimento di obiettivi di efficienza, innovazione e standardizzazione

Consip è una società per azioni del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), azionista unico, che opera al servizio esclusivo della Pubblica Amministrazione offrendo consulenza, assistenza e supporto nell'ambito degli acquisti delle amministrazioni pubbliche.

Le attività della Consip fanno riferimento a tre aree principali:

1. L'attuazione del Programma di razionalizzazione della spesa pubblica, attraverso l'utilizzo di tecnologie digitali e di strumenti innovativi per gli acquisti della PA
2. Il supporto, in qualità di centrale di committenza, a singole amministrazioni sulle proprie esigenze di acquisto e a tutte le amministrazioni in tema di Agenda Digitale
3. Lo svolgimento di compiti assegnati attraverso specifici provvedimenti di legge o atti amministrativi.

Si tratta di attività distinte, ma fortemente integrate, che fondano il proprio sviluppo sulla ricerca dell'innovazione e sull'applicazione delle tecnologie Ict ai processi e all'organizzazione della P.A.

Ai fini della presente tesi, nel seguito si approfondirà la prima area di attività.

3.1 Consip e il Programma di razionalizzazione: nascita, sviluppo e consolidamento

“Il Programma per la razionalizzazione degli acquisti nella Pubblica Amministrazione prende il via con la Legge Finanziaria 2000, che all’articolo 26 ne definisce gli ambiti di intervento, assegnando al Ministero dell’economia e finanze il compito di stipulare convenzioni quadro per l’approvvigionamento di beni e servizi della PA, attraverso l’espletamento di procedure ad evidenza pubblica ed avvalendosi di un’apposita società individuata nella Consip S.p.A”³⁷.

Il razionale avvio del progetto è da individuarsi nella profonda trasformazione - avviata nella seconda metà degli anni '90 - delle pubbliche amministrazioni con l’obiettivo di ottenere un ridisegno complessivo del settore pubblico.

In tale contesto, anche i processi di approvvigionamento sono stati oggetto di ripensamento e, in particolare, partendo dall’esperienza del settore industriale, si è considerato l’e-Procurement come una delle leve strategiche per l’aumento dell’efficienza del Sistema Paese.

Il Programma di razionalizzazione ha così l’obiettivo di garantire alle amministrazioni pubbliche acquisti di qualità, semplificando e standardizzando le procedure, riducendo i costi unitari e garantendo la massima trasparenza e la concorrenzialità delle iniziative. L’obiettivo di fondo è quello di coinvolgere le pubbliche amministrazioni in una gestione attiva dei processi d’acquisto, dotandole delle metodologie, dei processi e degli strumenti necessari ad ottimizzare le fasi amministrative dell’iter di

³⁷ “Programma di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi per le Pubbliche Amministrazioni”, relazione al Parlamento 2006 (MEF).

approvvigionamento. Tali strumenti sono rappresentati dalle moderne tecniche di e-Procurement, che estendono anche al settore pubblico i vantaggi derivanti dall'introduzione di tecnologie da tempo utilizzate nel settore privato.

In tal senso il Programma di razionalizzazione è uno strumento utile a supportare politiche legate ad obiettivi di finanza pubblica, favorendo al contempo l'utilizzo di strumenti Ict nella pubblica amministrazione - in coerenza con le misure nazionali in materia di e-Government - quale volano per promuovere la semplificazione, l'innovazione e il cambiamento. L'introduzione dell'e-Procurement determina infatti un significativo cambiamento organizzativo e tecnologico all'interno del settore pubblico e consente di coniugare l'autonomia delle amministrazioni nella definizione del fabbisogno di acquisto di beni e nello svolgimento e gestione delle forniture, con la semplificazione delle procedure di acquisto e il rispetto dei principi di trasparenza e concorrenzialità.

La succitata normativa prevista in Legge Finanziaria 2000 regola le procedure per l'acquisto di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni, delineando un "Sistema delle Convenzioni" che rappresenta il principio generale in materia di acquisizione di beni e servizi con modalità aggregate/centralizzate. Tale Sistema viene successivamente, con il Decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163, arricchito dagli Accordi Quadro.

"La centralizzazione degli acquisti - ottenuta attraverso le Convenzioni e gli Accordi Quadro - permette, o dovrebbe permettere, alle pubbliche amministrazioni di conseguire migliori condizioni economiche grazie all'aggregazione della domanda e all'aumento del potere contrattuale, riducendo i costi di transazione derivanti dalla semplificazione delle

procedure e stimolando l'emersione di aree di spesa pubblica prima sottratte alla concorrenza in quanto, se considerate singolarmente non avrebbero dimensioni tali attrarre l'interesse di un mercato che non sia strettamente locale o superare le soglie consentite per affidamenti diretti o in economia"³⁸. Ma la centralizzazione può anche produrre effetti indesiderati, che devono essere adeguatamente tenuti in considerazione. Occorre, infatti, mantenere il difficile equilibrio tra esigenze di standardizzazione e razionalizzazione, da un lato, e di rispetto della libertà di scelta delle singole amministrazioni che sono chiamate a rispondere ai bisogni diversificati ed esprimere quindi esigenze di acquisto differenti le une dalle altre.

Gli "strumenti di acquisto": Convenzioni e Accordi Quadro

Il Sistema delle Convenzioni prevede la stipula di contratti quadro - a seguito di una gara d'appalto - sulla base dei quali le imprese fornitrici aggiudicatrici si impegnano ad accettare, alle condizioni e ai prezzi stabiliti, gli ordinativi delle amministrazioni pubbliche, fino a concorrenza di un importo/quantitativo predeterminato o, comunque, fino alla scadenza della convenzione. Le amministrazioni emettono gli ordinativi di fornitura (on-line) direttamente nei confronti dei fornitori aggiudicatari.

Tutte le amministrazioni pubbliche possono utilizzare le convenzioni, effettuando acquisti anche di importi superiori alla soglia di rilievo comunitario senza dover procedere a una gara d'appalto.

³⁸ "La centralizzazione degli acquisti e l'e-procurement", Emanuela Buscemi Marzo 2006.

L'Accordo quadro - introdotto dal Codice degli Appalti - è uno strumento innovativo di contrattazione, che stabilisce le regole relative ad appalti da aggiudicare durante un periodo massimo di quattro anni.

Gli Accordi quadro, aggiudicati da Consip a più fornitori a seguito della pubblicazione di specifici Bandi, definiscono le clausole generali che, in un determinato periodo temporale, regolano i contratti da stipulare. Nell'ambito dell'Accordo quadro, le Amministrazioni che hanno effettuato l'abilitazione al sistema Acquisti in Rete, attraverso la contrattazione di "Appalti Specifici", provvedono poi a negoziare i singoli contratti, personalizzati sulla base delle proprie esigenze.

Entrambe le modalità di acquisto, sono idonee per approvvigionamenti di beni e servizi con caratteristiche standard, grazie all'aggregazione della domanda, e permettono di ottenere rilevanti economie di scala sia in termini di processo sia di risparmi sugli acquisti.

Se da una parte il processo di modernizzazione attuato porta innumerevoli vantaggi sia per le singole amministrazioni, che per i fornitori, dall'altro canto numerose critiche si sono sviluppate per la possibile limitazione della partecipazione delle piccole e medie imprese (PMI) al mercato pubblico, elemento portante dell'intero apparato economico-produttivo.

Punto cruciale del problema, risiede nell'innalzamento delle dimensioni degli appalti e, dunque, nell'imposizione di requisiti di partecipazione alle gare più stringenti in termini di fatturato che possono costituire importanti barriere all'entrata per le PMI, oltre al fatto che la complessità delle pratiche burocratiche legate alla partecipazione alle gare e il ritardo nei pagamenti

da parte delle amministrazioni, tendono a favorire i grandi attori del mercato, i quali sono dotati di una più robusta struttura organizzativa, di più elevate capacità finanziarie e di maggiori possibilità di accesso al credito.

Di fatto il nuovo corpo normativo modifica ampiamente le norme attuali sugli appalti pubblici con la finalità di accrescere l'efficienza della spesa pubblica, di favorire la partecipazione delle PMI agli appalti pubblici, di promuovere la concorrenza, e quindi di garantire il miglior rapporto qualità-prezzo, ponendo trasversalmente l'attenzione su tematiche ambientali, sociali e di innovazione.

Al fine di consentire la partecipazione delle PMI agli appalti pubblici, la nuova direttiva invita le Amministrazioni aggiudicatrici alla suddivisione in lotti, prevedendo i casi in cui sia obbligatoria e obbligando a fornire un chiarimento in caso contrario. Dunque, tramite la suddivisione in lotti per "merceologia" o "area geografica" è possibile favorire operatori di minori dimensioni, maggiormente specializzati su singoli segmenti di mercato o con forte caratterizzazione territoriale.

"L'effetto della suddivisione in lotti può essere rafforzato, come avviene in Italia e in alcuni paesi UE, fissando, nella documentazione di gara, un limite al numero massimo di lotti che un singolo partecipante può aggiudicarsi nella stessa procedura. Tale pratica fa sì che aumenti il numero di vincitori di una gara, favorendo le probabilità di vittoria di una pmi e limitando il rischio che si vengano a creare posizioni dominanti nel mercato. Tuttavia, è opportuno utilizzare il "meccanismo del limite di aggiudicazione" solo in casi specifici, in modo tale da evitare il favorire di fenomeni collusivi e un aumento del prezzo medio di aggiudicazione atteso di una gara"³⁹.

³⁹ *L'aggregazione della domanda pubblica: un modello in equilibrio tra passato e futuro*
Domenico Casalino.

Gli “strumenti di negoziazione”: Mercato Elettronico e Sistema Dinamico

Il Mercato Elettronico della PA (MEPA) ha l'obiettivo di supportare gli acquisti di importo inferiore alla soglia comunitaria e di promuovere la partecipazione delle piccole e medie imprese al Programma Acquisti.

Si tratta di un vero e proprio mercato elettronico, disponibile sul portale degli acquisti in rete gestito da Consip (www.acquistinretepa.it) in cui i fornitori che hanno ottenuto l'abilitazione offrono i propri beni e servizi direttamente on-line. Le pubbliche amministrazioni registrate possono consultare i cataloghi delle offerte ed emettere direttamente ordini d'acquisto (ODA) o richieste d'offerta (RDO). Per concludere le transazioni, amministrazioni e imprese devono essere dotati di firma digitale (oltre che di un computer e di una connessione a internet). Il Sistema Dinamico di Acquisto (SDA) si sviluppa con un processo interamente elettronico, il cui utilizzo è previsto per beni e servizi standardizzati di uso corrente.

È assimilabile a un mercato elettronico sotto/sopra soglia, dove i fornitori richiedono di abilitarsi a uno o più bandi merceologici. Successivamente, gli operatori ammessi saranno invitati dalle amministrazioni a presentare un'offerta per ogni appalto specifico effettuato nell'ambito del bando merceologico dello SDA.

Entrambi gli strumenti si presentano come un canale complementare, idoneo per l'acquisto di beni e servizi che non è efficiente trattare con le convenzioni/accordi quadro per le loro caratteristiche peculiari (es. beni non standardizzabili) o per il tipo di fabbisogno che sono destinati a soddisfare (es. acquisti frazionati, frequenti o con opzioni specifiche).

Tralasciando le diverse e alterne stagioni della vita aziendale, per una valutazione attuale ai tempi, nel seguito si espongono i più recenti risultati.

Come ripreso nell'ultima Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2017 (23 settembre 2017), il consuntivo 2016 sulle attività progettate e sviluppate da Consip ha fatto registrare una “spesa presidiata⁴⁰” che ha raggiunto i 48,3 miliardi, un’ “intermediato⁴¹” pari a 8,2 miliardi (+11%), un “risparmio⁴²” di 3,0 miliardi come anche riscontrato dalla annuale rilevazione Mef-Istat sui prezzi di acquisto della PA⁴³.

A questo ultimo valore (*ndr* il risparmio), vanno poi aggiunte altre voci di risparmio indiretto legate all'utilizzo degli strumenti Consip (es. dematerializzazione, tempi, procedure, contezioso...), risparmi avvenuti a favore delle amministrazioni che si sono rivolte a Consip. Tali risparmi sono stati stimati nel 2016, con una apposita analisi-studio del Politecnico di Milano, in ulteriori 4,1 miliardi.

Complessivamente, tra componente “diretta” e “indiretta”, i risparmi sviluppati da Consip nel 2016 sono pari a 7,1 miliardi di euro, +20,1% rispetto al 2014 e +16,6% rispetto al 2015.

L'incremento di valore generato tra il 2015 e il 2016 è sostanzialmente dovuto all' aumento dei risparmi di processo (componente indiretta) per l'incremento del ricorso agli strumenti Consip (maggiori volumi), come è possibile osservare dalla seguente tabella.

⁴⁰ spesa annua della PA per le merceologie rispetto alle quali è attivo almeno un contratto di acquisto.

⁴¹ valore annuo delle forniture erogate alle amministrazioni su contratti attivi di Consip.

⁴² valore annuo del risparmio da prezzi unitari verso prezzi medi della PA.

⁴³ bilancio 2016, Consip.

Valori in milioni di euro	2014	2015	2016
Componente “diretta” (risparmi da prezzi unitari)	3.141	3.304	2.986
Componente “indiretta” (risparmi da processo, dematerializzazione, contenzioso, green, fatturazione elettronica)	2.741	2.746	4.079
	5.882	6.050	7.065

Nell’ambito della succitata contabilizzazione dei risparmi “indiretti”, una riflessione a se stante merita il MEPA, che - tra tutti gli strumenti resi disponibili - è quello che maggiormente insiste sui benefici di processo (in termini di impiego di risorse umane rispetto ai sistemi tradizionali di appalto) e di dematerializzazione (in termini di minore utilizzo di supporti cartacei e connessi costi di archiviazione), oltre che dare la possibilità di avere un monitoraggio di dettaglio e costante della spesa pubblica (con conseguente possibilità di analisi comparata della spesa tra amministrazioni diverse e la definizione di linee guida). Tra gli spunti teorici che l’esperienza ha portato ad evidenziare non vanno dimenticate le esternalità positive reciproche tra il lato della domanda e quello dell’offerta ed i rischi di segmentazione digitale dei mercati che una mancanza di interoperabilità tra sistemi di eProcurement può comportare.

Nello specifico, il Mepa insiste con un “risparmio di 2,5 miliardi rispetto ai complessivi 7,1 miliardi (incidenza del 36%)”⁴⁴, di cui quasi la totalità risiede nelle economie per dematerializzazione. Da quanto esposto, ne deriva che,

⁴⁴ Osservatori.net, Digital Innovation.

qualunque sia il valore dei costi (che comunque sono nell'ordine di grandezza delle decine di milioni di euro), il ritorno dell'investimento (rapportato ad un beneficio di 2,5 miliardi) è elevatissimo.

Il quadro che è stato tracciato evidenzia quindi quanto sia divenuto strategico il ruolo del Mercato Elettronico della PA nell'ambito degli acquisti sotto soglia di tutta la pubblica amministrazione. Tale ruolo assume ancora più valore alla luce dello sviluppo del Sistema Dinamico di Acquisto. In particolare il Sistema Dinamico di Acquisizione potrebbe ampliare, per alcune categorie merceologiche, l'offerta presente sul MEPA, permettendo alle PA di ricorrervi qualora l'aggiudicazione dei contratti debba avvenire attraverso delle procedure aperte (sia sotto che sopra soglia comunitaria). Inoltre il Sistema Dinamico di Acquisizione presenta un modello di funzionamento ed alcuni fattori critici di successo, molto simili a quelli individuati nell'ambito del MEPA, come ad esempio la necessità di garantire livelli adeguati di servizio del sistema di acquisto in termini organizzativi e tecnologici, la "terzietà" del gestore rispetto all'attività negoziale sviluppata dagli operatori sul sistema e l'efficienza complessiva del nuovo strumento in termini di costi/benefici.

3.2 Gli aggregatori regionali: verso la creazione di un procurement nazionale

Il primo riferimento normativo a cui far risalire la costituzione di una rete di attori nell'ambito del public procurement è la Legge Finanziaria 2007, che ha previsto *“...l’istituzione di centrali di committenza regionali che, unitamente a Consip, costituiscono un «sistema a rete» per il perseguimento dei piani di razionalizzazione della spesa pubblica e per la realizzazione di sinergie nell’utilizzo di strumenti informatici per l’acquisto di beni e servizi”*.

Dopo l'introduzione della norma sul “Sistema-Rete”, la *Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano* ha mosso i primi passi verso l’attuazione operativa, approvando l’accordo n. 11/CSR (24 gennaio 2008), che aveva ad oggetto un piano di sviluppo della rete, basato su trasferimento di know-how e collaborazione strategica, sviluppo di iniziative di acquisto comuni, progetti di interoperabilità tra le piattaforme di acquisto e analisi congiunta dei fabbisogni delle amministrazioni.

Successivamente, con l’accordo n. 15/CSR, la Conferenza ha previsto la concreta attuazione delle disposizioni attraverso la predisposizione di un tavolo tecnico permanente. Il tavolo tecnico sarebbe stato composto da rappresentanti del Ministero dell'Economia e delle Finanze, di Consip, della Presidenza del Consiglio dei Ministri (Dipartimento Affari Regionali e Dipartimento Innovazioni e tecnologie), del Ministero della Salute, del CNIPA (oggi AGID), delle Regioni e delle Province autonome.

Il tavolo formalmente nominato, fatti salvi alcuni iniziali incontri di raccordo organizzativo, non ha avuto poi alcun seguito operativo!

A partire dalla fine del 2013, promosso da ARCA (Azienda Regionale Centrale Acquisti - Regione Lombardia), Consip (Centrale Acquisti nazionale) e IntercentER (Agenzia regionale per lo sviluppo dei mercati telematici - Regione Emilia-Romagna), è stato avviato un tavolo di confronto delle centrali di committenza, con adesioni su base volontaria, per stimolare una concreta collaborazione attraverso un confronto e un dibattito aperto su strategie e iniziative nel public procurement.

La prima riunione si è tenuta l'11 novembre 2013. Durante gli incontri si è sostanzialmente il confronto su tutti i temi di razionalizzazione della spesa che presentano o necessitano sinergie di impostazione e di azione, con particolare attenzione a quattro aree: (1) aspetti normativo - legali, (2) tecnologie, (3) processi e (4) iniziative e strumenti di acquisto.

Nel corso del tempo, al tavolo hanno progressivamente preso posto, oltre Consip, 24 soggetti di aggregazione territoriale di spesa (non tutti in qualità di centrale di committenza ai sensi dell'art. 3, comma 34, del D.lgs. n. 163/2006) con differenti modelli/assetti organizzativi:

- uffici regionali che svolgono funzioni di aggregazione della domanda di più amministrazioni del proprio territorio, in alcuni casi attraverso lo svolgimento di gare su piattaforme telematiche poste a servizio delle amministrazioni servite;
- consorzi o agenzie regionali, formalmente esterne rispetto alla struttura della regione di riferimento, ma strettamente dipendenti dall'ente regionale;
- società per azioni, a capitale interamente regionale, operanti secondo logiche e regole privatistiche, pur nel rispetto delle linee strategiche indicate dall'azionariato;

- amministrazioni afferenti al sistema sanitario che, sulla base di specifici accordi o convenzioni, svolgono gare in qualità di stazione appaltante unica.

L'idea del "Tavolo dei Soggetti Aggregatori" nasce di fatto come affermazione formale del Tavolo Tecnico che avrebbe dovuto strutturare il "Sistema a Rete" e che invece si è sostanziato nel tavolo (autonomo e spontaneo) delle Centrali di Committenza.

L'aggregazione spontanea ha intrapreso una direzione vincolante con il D.L. n. 66/2014, dove si prevedeva che, entro il 31 dicembre del 2014, ogni regione dovesse costituire o designare un "soggetto aggregatore", rendendosi così effettiva la norma contenuta nella già citata Legge finanziaria per il 2007; al fine di favorirsi l'aggregazione della domanda, il decreto istituiva un fondo per l'aggregazione degli acquisti di beni e servizi, con la finalità di finanziare le attività svolte dai soggetti aggregatori, iscritti nell'apposita Anagrafe unica delle stazioni appaltanti, custodita oggi, a partire dal D.L. n. 90/2014 dall'ANAC.

Dell'elenco fanno parte, *ex-lege*, Consip e una centrale di committenza per ciascuna regione; il legislatore stabilisce, inoltre, che ne possono far parte anche le centrali di committenza istituite ai sensi dell'art. 33 del Codice dei contratti pubblici che siano però in possesso di particolari requisiti e che facciano richiesta di iscrizione.

Con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (D.P.C.M.) sono definiti i requisiti per l'iscrizione, ed è istituito il Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori, che, coordinato dal Ministero dell'economia e delle finanze, stabilisce i compiti, le attività e le modalità operative dei nuovi soggetti aggregatori. Sempre con D.P.C.M., da emanarsi annualmente, sono

individuare le categorie di beni e di servizi nonché le soglie al superamento delle quali le amministrazioni statali, delle Regioni e degli Enti del Sistema Sanitario Nazionale dovranno obbligatoriamente avvalersi, rispettivamente, di Consip e del soggetto aggregatore di riferimento per lo svolgimento delle relative procedure.

“Questi nuovi soggetti, chiamati ad inserirsi nel panorama della razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi, non sono destinati a sostituire le centrali regionali di committenza già costituite, ma ad affiancarle poiché essi agiranno solo relativamente a “maxi-procedure” entro le categorie e le soglie loro affidate. Perciò, al di fuori di tali procedure, resteranno operative le preesistenti centrali di committenza regionali; i Comuni non capoluogo di provincia rimarranno obbligati ad utilizzare lo strumento delle centrali uniche di committenza, mentre le altre stazioni appaltanti avranno la facoltà di indire procedure autonome nel rispetto delle convenzioni-quadro predisposte da CONSIP o dalle stesse centrali di committenza regionali”⁴⁵.

Inoltre, il legislatore, per garantire l’effettiva realizzazione degli interventi di razionalizzazione della spesa pubblica, ha istituito il Fondo per l’aggregazione degli acquisti di beni e servizi, destinato al finanziamento delle attività svolte dai soggetti aggregatori. L’Anac è recentemente intervenuta con due Determine al fine di indirizzare i soggetti che si avvalgono del sistema, nell’applicazione temporanea delle norme vigenti, in attesa di futuri e imminenti modifiche. In particolare, nella determina n. 3/2015, ha chiarito che il soggetto aggregatore costituirà una “forma evoluta

⁴⁵ *“Dal “Sistema-Rete” ai “Soggetti-Aggregatori”: il nuovo scenario di governance degli appalti pubblici”,* Massimiliano Barba.

della centrale di committenza”, conservando entrambi la propria identità e le rispettive funzioni.

Al Tavolo dei Soggetti Aggregatori siedono, come anticipato, Consip e una Centrale di committenza per ciascuna regione (qualora costituita ai sensi dell'articolo 1, comma 455, della legge 27 dicembre 2006, n. 296).

In aggiunta a Consip e alle Centrali regionali, ulteriori soggetti che svolgono attività di centrale di committenza, ai sensi dell’art. 33 del D.L. 12 aprile 2006 n. 163, potranno richiedere all'ANAC l'iscrizione all'elenco dei soggetti aggregatori, fino a determinarne il numero massimo di 35. Per la loro designazione, il DPCM 11-Novembre-2014, emanato il 20 gennaio 2015, ha specificato i requisiti che occorre possedere per richiedere l’iscrizione⁴⁶:

- nei tre anni solari precedenti la richiesta i soggetti devono aver pubblicato bandi e/o inviato lettere di invito per procedure finalizzate all’acquisizione di beni e servizi di importo a base di gara pari o superiore alla soglia comunitaria, il cui valore complessivo sia superiore a 200 mln € e comunque con un valore minimo di 50 mln € per ciascun anno.
- possono richiedere l’iscrizione nell’elenco dei soggetti aggregatori, se in possesso dei requisiti di cui al punto precedente, i soggetti o i soggetti da loro costituiti indicati qui di seguito:
 - ✓ Città metropolitane e province;

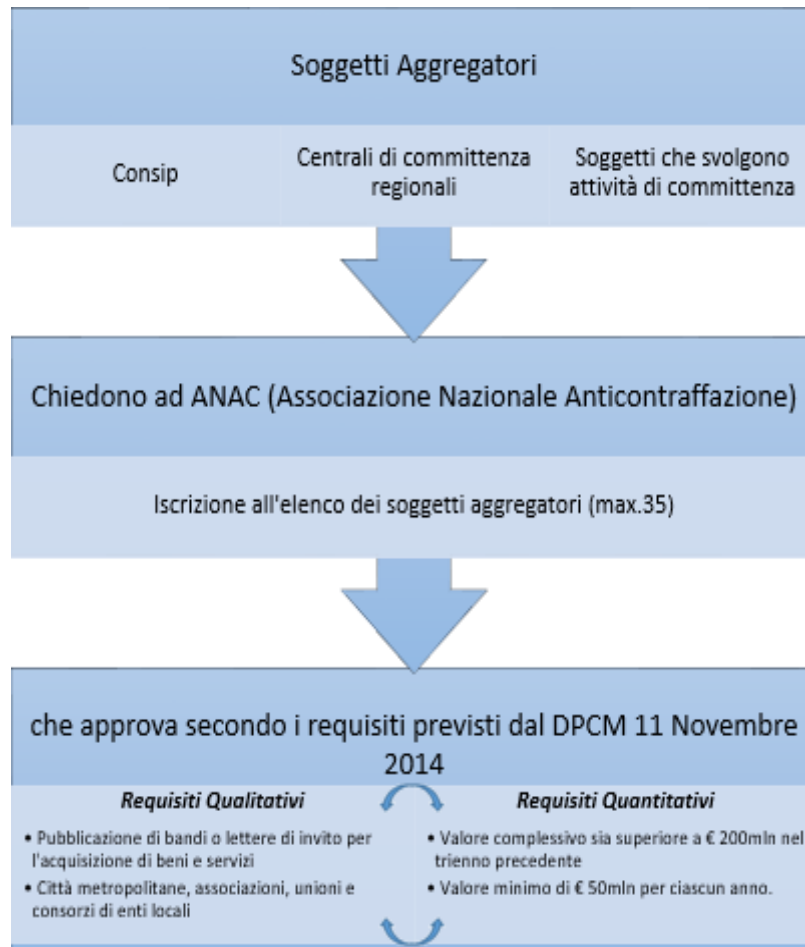
⁴⁶ La determina ANAC dell'11 febbraio 2015 n. 2 è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 3 marzo e pertanto, secondo quanto previsto dall'articolo 3 del DPCM 11 novembre 2014, gli organismi che intendono rientrare nel novero degli operatori di macroaggregazione per acquisti di beni e servizi hanno 45 giorni di tempo per inoltrare la richiesta di iscrizione all'ANAC. Nel dimensionamento rientrano, peraltro, solo i volumi maturati con procedure selettive riferite all'acquisizione di beni e servizi di valore superiore ai 207.000 euro (soglia comunitaria), restando escluse dal computo tutte le procedure di acquisto di valore inferiore (come ad esempio le procedure in economia o gli acquisti mediante mercato elettronico). Restano esclusi dal computo anche i valori inerenti gli appalti di lavori, esplicitamente non compresi nel quadro di macro-razionalizzazione definito dal legislatore.

- ✓ Associazioni, unioni e consorzi di enti locali⁴⁷, nonché gli accordi tra i Comuni resi in forma di Convenzione ai sensi dell'art. 30 del D.lgs. n. 267/2000 (T.U. enti locali).

Per quanto riguarda il possesso del requisito di carattere quantitativo (superiore a 200.000.000 € nel triennio precedente e minimo 50.000.000 € per ciascun anno) il DPCM specifica che si terrà conto delle procedure avviate - per le città metropolitane e le province - dagli enti locali che rientrano nell'area territoriale delle città metropolitana e delle province; - per le associazioni, unioni e consorzi di enti locali – dai singoli enti locali che fanno parte dell'associazione, unione, consorzio o accordo tra comuni resi in forma di convenzione.

⁴⁷ La delibera ANAC n. 32 del 30 aprile 2015 ha esaminato, emettendo parere negativo, il caso di una società consortile a r.l. che offre a tutti i comuni dell'intero territorio nazionale il servizio di centrale di committenza. Gli enti locali aderenti procedono mediante deliberazione del Consiglio comunale all'adesione all'Associazione e con ulteriore deliberazione della Giunta all'affidamento alla società consortile delle proprie funzioni di acquisto; infine, nella determina a contrarre l'ufficio competente affida a quest'ultima la gestione della specifica gara. L'ANAC ha rilevato che in tal caso la partecipazione degli Enti locali alla centrale di committenza è solo indiretta e non garantisce un "controllo" adeguato dell'azione della società consortile, che invece agisce in definitiva come un soggetto del tutto autonomo dagli Enti Locali aderenti. Tale fattispecie ne determina l'esclusione dai possibili Soggetti Aggregatori né tantomeno ne legittima l'azione secondo i modelli organizzativi indicati dall'art. 33 comma 3-bis del d.lgs. 163/06, quali possibili sistemi di aggregazione degli appalti di enti locali.

Sintesi della procedura di iscrizione dei soggetti aggregatori



La norma ha preso in considerazione un indicatore, il valore del c.d. “bandito” ossia il valore immesso a base d’asta o indicativo del valore della fornitura, che potrebbe scontare sia la capacità della stazione appaltante di definire una corretta misura della base d’asta sia la necessità di una oggettiva normalizzazione di alcuni valori del “bandito”, specificatamente nell’ambito dei servizi finanziari⁴⁸. A valle di una prima valutazione delle azioni del Tavolo, andranno valutate modalità alternative e/o ulteriori per “misurare” la capacità di azione del Soggetto Aggregatore, cercando di

⁴⁸ Nel triennio 2011-2013 tali servizi hanno inciso per il 12,5% del totale del valore di gara bandito. Di prassi, le stazioni appaltanti individuano come valore della fornitura l’importo da finanziare e non il costo del finanziamento.

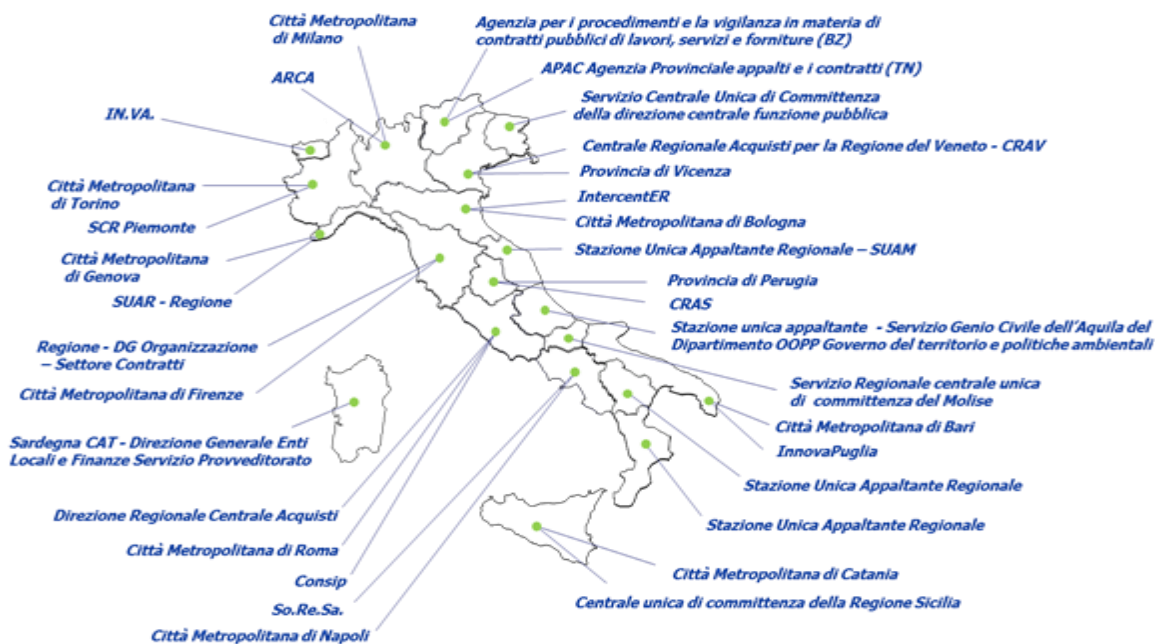
spostare il baricentro della qualificazione dall'ambito puramente quantitativo ad un ambito quali-quantitativo che faccia maggiormente riferimento alle fasi di aggiudicazione ed esecuzione.

Il numero massimo di soggetti aggregatori è stato fissato pari a 35. A valle della ricezione delle candidature e dell'analisi di congruità rispetto ai parametri richiesti, il consiglio dell'ANAC, nella seduta del 22 luglio 2015, ha deliberato la pubblicazione del provvedimento finale contenente l'elenco dei Soggetti Aggregatori, il cui numero complessivo è pari a 33 rappresentanti:

- 22 ammessi "di diritto" (comma 1, art 9, DL 66/2014): Consip, 19 centrali regionali, 1 centrale per ciascuna delle 2 province autonome di Trento e Bolzano;
- 11 ammessi dopo la valutazione della candidatura (comma 2, art 9, DL 66/2014): 9 Città Metropolitane (Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Roma e Torino), 2 Province (Perugia e Vicenza);

come territorialmente di seguito:

Mappatura dei Soggetti Aggregatori, relativi al comma 1 e 2 dell'art.9 del DL 66/2014



AcquistiInRetePA.it

Dal punto di vista della qualificazione giuridica dei 33 Soggetti Aggregatori, emergono invece 3 principali raggruppamenti:

- Soggetti di diritto privato (7)
- Consip Spa (Ministero Economia e Finanze)
 - Arca SpA (Regione Lombardia)
 - So.Re.Sa. SpA (Regione Campania)
 - InnovaPuglia SpA (Regione Puglia)
 - IN.VA. SpA (Regione Valle d'Aosta)
 - S.C.R. SpA (Regione Piemonte)
 - CRAS (struttura operativa di Umbria Salute S.c.ar.l.)

Enti pubblici /Agenzie (8)	• Intercent - ER Emilia-Romagna • SUA Calabria • SUAM Marche • Crav - Centrale regionale acquisti per la Regione del Veneto • Agenzia per i procedimenti e la vigilanza in materia di contratti pubblici di lavori servizi e forniture - Provincia Autonoma di Bolzano • Agenzia per gli appalti e contratti - Provincia Autonoma di Trento • Servizio Regionale centrale unica di committenza del Molise • Centrale unica di committenza della Regione Sicilia
Strutture della PA (18)	• Città Metropolitane (Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Roma, Torino) • 2 Province (Perugia e Vicenza) • Servizio centrale unico di committenza della Direzione centrale funzione pubblica della regione Friuli Venezia Giulia • SUA della Regione Basilicata – Direzione Generale • Direzione Generale acquisti della Regione Lazio • SUA della Regione Liguria – Amministrazione Generale • Servizio Provveditorato – DG Enti Locali e Finanze Regione Sardegna • Regione Toscana • SUA - Servizio Genio Civile dell'Aquila del Dipartimento Opere Pubbliche Governo del territorio e politiche ambientali

Dato il percorso “storico” illustrato, in ultimo, la formalizzazione dell’elenco dei soggetti aggregatori e delle regole di governance (cfr. istituzione del Tavolo), e più in generale il disegno legislativo sottostante, segna un passo decisivo verso una "industrializzazione" della Spending Review, che non può più essere intesa come atto/provvedimento isolato e risolutivo di un problema di spesa pubblica eccessiva, bensì come un processo continuativo di verifica e miglioramento della spesa stessa.

L'azione aggregatrice promossa dal legislatore non deve essere intesa come riduttiva della sfera di autonomia delle diverse tipologie di stazioni appaltanti, aggregatori e non, bensì come una strategia di allargamento delle opzioni e degli strumenti messi a disposizione dei nodi della rete per incrementarne l'efficacia d'azione.

I Soggetti Aggregatori, in tal senso, dovranno posizionare al meglio il proprio ruolo, che nella fase iniziale dovrà essere “*sempre meno di Service provider e sempre più di community developer*”, ciascuno per il proprio ambito territoriale di riferimento. In una successiva fase di maturità della rete potrà invece affermarsi maggiormente un approccio di *servizio* che i Soggetti Aggregatori dovranno rendere. Nei confronti delle singole amministrazioni una forte azione di comunicazione dovrà essere portata avanti dagli “ambasciatori” presenti in seno al Tavolo (Upi, Anci, Conferenza) per rendere chiaro ai singoli acquisitori che la messa a disposizione di strumenti da parte del Tavolo non rappresenta uno svuotamento della propria autonomia negoziale, quanto piuttosto un’estensione delle leve d’azione per garantire alla propria amministrazione una corretta acquisizione di risorse per una efficace erogazione dei servizi. Serve un aiuto congiunto per l’esecuzione operativa dei piani specifici, in particolare è fondamentale che i responsabili strategici e politici del Tavolo ascoltino la voce dei Soggetti

Aggregatori e si adoperino per facilitarne, a livello normativo e regolamentare, l'azione proposta.

3.3 Spazi di miglioramento del sistema di centralizzazione degli acquisti

Il concetto di “centralizzazione degli acquisti”, in senso lato, rimanda a diversi modelli teorici e pratici, che se da un lato hanno permesso il raggiungimento di obiettivi importanti, dall'altro, nessuno può dirsi a priori scevro da aspetti critici.

Le innovazioni sviluppate nelle modalità di acquisto, quali il sistema Consip e le politiche adottate da gran parte delle Regioni, hanno contribuito ad un soddisfacente miglioramento dell'efficienza degli acquisti pubblici, principalmente in relazione ai seguenti aspetti:

Economie di scala o “Potere d'acquisto”

Il primo e più immediato vantaggio offerto da un Gruppo d'acquisto è l'economia di scala. Il volume della domanda di acquisto aggregato ad esempio da una rete d'impresa di discrete dimensioni fornisce alle singole imprese quella economia di scala e conseguente potere d'acquisto che non potevano sperare di ottenere da sole.

Prezzi più bassi / Maggiore Potere Negoziale

Aumentando il volume d'acquisto previsto, il GA è generalmente in grado di negoziare prezzi più bassi per il bene o il servizio che viene acquistato rispetto a quanto potrebbero ottenere, da sole, le singole società. Questi risparmi sono di solito significativi, vanno dal 10% al 35% in base al livello di competenza della struttura che si occupa degli Acquisti centralizzati.

Riduzione dei costi di transazione

Aderendo ad un GA, le organizzazioni possono efficacemente semplificare i processi di approvvigionamento. Questo non solo riduce il costo unitario, ma anche i costi complessivi di transazione in base ad una riduzione del numero di contratti (da negoziare, realizzare e gestire).

Economie di Processo

La condivisione di informazioni di acquisti su: fornitori, nuove tecnologie, conoscenza del mercato oltre alla condivisione di esperienza storica di acquisto non solo evitano la ridondanza e riducono i costi di transazione, ma creano una economia di processo molto superiore a quella che ciascuna organizzazione potrebbe raggiungere da sola.

Riduzione del Carico di Lavoro

Dal momento che il GA gestisce tutte le fasi per l'emissione e la relativa gestione dei contratti per conto della rete, le singole imprese avranno una significativa riduzione del carico di lavoro, e saranno libere di concentrarsi su quelle attività "core" e quindi più strategiche per la loro impresa.

Miglioramento delle procedure (best practice) nel tempo

L'organizzazione che gestisce il GA permette alle imprese della rete di migliorare i loro risultati attraverso la condivisione delle migliori procedure in alcuni processi di business, sfruttando le competenze in specifiche aree funzionali. Infatti la maggior parte delle moderne organizzazioni che gestiscono i GA utilizzano esperti di settore per ogni singola categoria merceologica gestita. Questi esperti di settore sono alla continua ricerca di sempre più efficaci metodologie atte a migliorare i processi, la qualità e l'efficienza del fornitore per garantire una ottimizzazione dei processi a prezzi sempre più competitivi (Miglioramento del TCO - Total Cost of Ownership - ossia il costo totale di acquisizione).

Economie di tipo tecnico e miglioramento del TCO

L'organizzazione che gestisce il GA, in futuro, offrirà tutti i vantaggi legati alle proprie competenze d'acquisto nelle singole categorie che andrà al di là dell'iniziale vantaggio legato alla sola economia di scala.

Infatti, una volta terminata la fase iniziale in cui si sfrutterà al massimo la forza dell'economia di scala per abbassare i prezzi, l'organizzazione che gestisce il GA userà la propria esperienza per aiutare le imprese in rete a far progredire la tecnologia di acquisizione, riducendo gli sprechi e ottimizzando l'uso dei beni e dei servizi che vengono acquistati.

Impatto positivo sull'utile per ogni singola società in rete

E' noto che una riduzione dei costi sugli acquisiti, ad esempio del 5%, produce un aumento dell'utile di oltre il 2% e per ottenere lo stesso risultato le vendite dovrebbero aumentare di oltre il 20%! Quindi il saving generato da una centralizzazione degli acquisti in una rete di imprese produce un aumento dell'utile in ogni singola società della rete.

Procurement Outsaving

Sebbene i vantaggi siano numerosi e quantomeno significativi, è doveroso menzionare alcuni aspetti complicati derivanti dal processo di centralizzazione.

Innanzitutto, è empiricamente provato che all'aumentare del grado di centralizzazione corrisponde necessariamente a tendere, una diminuzione del soddisfacimento della domanda di qualità di beni e servizi acquistati, oltre che ad una disincentivazione degli investimenti in R&S che frena sostanzialmente i processi innovativi. Inoltre, in alcuni casi, le esigenze delle amministrazioni potrebbero non essere pienamente soddisfatte dalle prestazioni rese attraverso sistemi di centralizzazione, quando questi ultimi non riportano fedelmente i bisogni dei singoli uffici (quanto invece le capacità di offerta delle imprese fornitrici).

La modalità di accentramento dovrebbe, poi, riuscire a comportare degli effetti positivi sul bilancio degli enti pubblici, senza in contemporanea trascurare le esigenze di qualità dei beni acquistati. L'obiettivo di acquistare

forniture di elevata qualità, senza incidere eccessivamente sui bilanci pubblici, potrebbe essere raggiunto attraverso l'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (in luogo di quello del criterio del prezzo più basso), divenendo pertanto determinanti nella scelta della pubblica amministrazione, oltre al prezzo, elementi quali la qualità, il radicamento territoriale, l'esperienza maturata, il merito tecnico, la natura imprenditoriale, le caratteristiche estetiche e funzionali, il servizio successivo alla vendita, l'assistenza tecnica, i termini di consegna, la continuità del rapporto, la garanzia generale, la garanzia del prodotto.

Ulteriore necessità di intervento risiede in materia di concorrenza nel settore pubblico. I processi competitivi possono essere limitati dal processo di *e-procurement* che, per sua natura, consolida la reputazione di alcuni fornitori rafforzandone i vantaggi competitivi. La centralizzazione dei processi di acquisto e la rigidità delle procedure di offerta, rappresentano per le piccole e medie imprese (PMI) un ostacolo a dir poco notevole. Inoltre, gli elevati investimenti da sostenere ex ante per realizzare il servizio, causano delle barriere all'entrata nel mercato delle forniture pubbliche, favorendo la concentrazione del mercato stesso. Dunque, l'esclusione dal mercato di un numero considerevole di imprese, che non possono accedere alle procedure, dà origine ad una struttura di mercato oligopolistico con implicazioni negative in ambito di libera concorrenza.

La gestione delle procedure di acquisto richiede alle amministrazioni pubbliche competenze particolarmente sviluppate. In tale contesto possono evidenziarsi diverse criticità. In primo luogo si rileva una scarsa e, comunque, disomogenea capacità di programmare e individuare tempestivamente gli strumenti e mezzi adeguati a soddisfare il fabbisogno

delle PA in quanto nell'attuale organizzazione delle amministrazioni pubbliche sono scarsamente utilizzati strumenti e tecniche di programmazione, soprattutto per quanto riguarda gli appalti di forniture e di servizi. Inoltre la previsione del fabbisogno è realizzata dalle amministrazioni in termini di spesa e non di quantità e qualità di acquisto. Con particolare riferimento alla disciplina relativa a beni e servizi vi è completa assenza di una normativa nazionale che imponga la programmazione degli acquisti.

L'attuale quadro normativo prevede un assetto generale basato su una gestione diffusa della funzione acquisti, attribuita alla molteplicità di amministrazioni pubbliche esistenti in relazione ai capitoli di spesa gestiti. Nonostante negli ultimi anni vi siano stati numerosi interventi legislativi volti a razionalizzare il sistema degli acquisti pubblici tramite l'aggregazione della domanda pubblica, la centralizzazione e razionalizzazione degli acquisti, sia a livello nazionale (Consip dal 2000) che a livello territoriale con le centrali di committenza regionali, rimangono aperte le necessità di una disciplina o organizzazione volta a differenziare le competenze delle diverse stazioni appaltanti, anche al fine di correlare know-how ed expertise con la complessità delle procedure gestite, oltre che di uno sforzo di coordinamento e semplificazione del nuovo contesto normativo determinatosi.

Relativamente all'utilizzo degli strumenti telematici nell'ambito del public procurement, lo scenario italiano, pur essendo caratterizzato da una significativa numerosità di esperienze applicative - grazie a Consip, alle Centrali regionali e altri soggetti aggregatori - presenta tuttavia una serie di carenze/criticità che ostacolano o rallentano notevolmente la diffusione dell'e-procurement in ambito pubblico e, conseguentemente, limitano

fortemente la realizzazione dei benefici di sistema connessi alla digitalizzazione dei processi di acquisto. In particolare⁴⁹:

- mancanza di un sistema di governo responsabile della pianificazione, gestione e monitoraggio delle varie linee di intervento necessarie per una piena transizione all'e-procurement;
- mancanza di una disciplina delle procedure di approvvigionamento che tenga conto delle specifiche possibilità offerte dall'utilizzo della tecnologia;
- mancanza di una regolamentazione che indirizzi le problematiche specifiche connesse all'introduzione delle comunicazioni telematiche nelle procedure di appalto (es. problemi tecnici in fase di presentazione delle offerte);
- mancanza di un approccio omogeneo alla progettazione, realizzazione e conduzione dei sistemi informatici (regole tecniche, eventuale certificazione);
- mancanza di coordinamento tra le implementazioni e-procurement, e i sistemi gestionali/ conoscitivi che intervengono nelle fasi pre e post "gara", con conseguenti diseconomie nella gestione delle informazioni e nei processi *end to end* del procurement;
- mancanza delle specifiche competenze professionali richieste per un utilizzo diffuso ed efficace degli strumenti di e-procurement, in termini sia di conoscenza degli strumenti stessi sia delle modalità di adeguamento dei processi amministrativi alle nuove tecnologie.

⁴⁹ "Strategie per la riforma degli appalti pubblici", Itaca.

Innanzitutto lo scenario è in continua evoluzione, cosicché accanto a modelli oggi molto avanzati, esistono modelli che hanno bisogno di ulteriori processi di miglioramento. Nonostante il fatto che le regioni italiane perseguano i medesimi obiettivi, è innegabile che vi siano delle differenze sociali e, soprattutto, economiche che incidono in maniera profonda sulle scelte di carattere strategico, e ciò ha comportato una varietà molto ampia di modelli di accentramento. Così come non è facile stabilire se esista un modello in assoluto migliore di altri, tantomeno è possibile individuare un livello ottimale per gli acquisti (aziendale, area vasta, regionale, nazionale), che incida sull'ampiezza e dimensione delle gare, sebbene si possano individuare degli elementi senza dubbio determinanti ai fini della scelta. In particolare, è fondamentale individuare la tipologia del prodotto da acquistare verificando se il ricorso a gare consorziate sia adeguato per alcune tipologie di beni, dovendo considerare l'effettivo grado di standardizzabilità del prodotto; il bilanciamento tra i vantaggi economici e complessità delle gare, dato che alla riduzione dei prezzi si accompagnano delle procedure più lente; l'equilibrio tra economie di scala ottenibili dal mercato dei fornitori e le caratteristiche dello stesso, essendovi il pericolo di una riduzione della concorrenza dovuta all'aumento dei volumi di gara, che porta ad una competizione tra soli operatori economici di grandi dimensioni. Sebbene la possibilità di poter adeguare le caratteristiche dei sistemi di accentramento degli acquisti con le specifiche caratteristiche delle regioni presenti notevoli benefici, l'eccessiva disomogeneità di questi strumenti presenti su tutto il territorio nazionale causa importanti difficoltà per lo Stato che voglia coordinare o disciplinare in maniera coerente la materia in questione, anche al fine di risolvere le sopra accennate problematiche.

Capitolo 4. Quali sfide per la crescita del sistema nazionale degli approvvigionamenti pubblici

Dopo aver tratteggiato il quadro normativo di riferimento e analizzato criticamente i più recenti sviluppi operativi della Centrale di committenza Nazionale, Consip, e dei 32 Soggetti Aggregatori, nel presente capitolo si effettueranno alcune riflessioni volte a individuare possibili ambiti evolutivi del sistema del procurement nazionale, al fine di una sua piena e completa messa a regime.

Verranno, quindi, trattati tre principali ambiti: (1) il nuovo ruolo del procurement come portatore di sviluppo industriale e innovazione; (2) un diverso utilizzo degli strumenti digitali per sostenere forme di ammodernamento dei processi amministrativi; (3) il riposizionamento del profilo del buyer pubblico verso una connotazione tecnico-industriale (più che solo amministrativa).

4.1 Il procurement pubblico come volano di “sviluppo industriale” e “innovazione”

In primis è opportuno superare la radicata convinzione secondo cui una centrale di committenza agisce solo per generare risparmi o si impegna esclusivamente nella standardizzazione dei beni e servizi, portando invece alla luce un nuovo scenario che vede la figura del procurement (anche) come *“leva di politica industriale”*, in attuazione di politiche governative.

Una centrale di committenza aggiornata ai tempi è in grado, attraverso il coordinamento e l'indirizzo della domanda, di modificare i comportamenti di acquisto delle amministrazioni, ricercando beni e servizi innovativi, al fine di migliorare i processi e i modelli di lavoro del settore pubblico. Allo stesso modo, è in grado di assicurare alle imprese un perequato accesso alla domanda pubblica, tale da giustificare diffusi investimenti in ricerca e sviluppo, necessari a creare innovazione e sviluppo.

Il procurement pubblico, se portato a esprimere il proprio pieno potenziale, ogni qualvolta interviene sul mercato agendo contemporaneamente su domanda e offerta, delinea un'azione che agisce in profondità nel tessuto del Paese. Tale leva può essere utilizzata, ad esempio:

- per stimolare i fornitori ad investire in innovazione. E infatti, una centrale di committenza è in condizione di impattare in modo diretto, naturale ma soprattutto contemporaneamente sui meccanismi che legano domanda e offerta;
- per indirizzare e coordinare le amministrazioni verso una migliore qualità della spesa. Ciò vuol dire standardizzare e regolamentare i consumi; ma anche (ed è questo il contributo che più ci interessa) diffondere nei processi pubblici nuovi prodotti/servizi.

In tal senso va letto, ad esempio, il caso evidente del Green Public Procurement (GPP), inteso come introduzione all'interno delle strategie di procurement di elementi che tendono a premiare le aziende che investono e innovano nella direzione della sostenibilità ambientale. Ciò è evidentemente in grado di generare benefici per l'intera collettività, in termini, ad esempio, di minori consumi energetici e dunque di riduzione delle emissioni di CO₂, o di minore produzione di rifiuti. Ma anche al di là

dell'indubbio valore di questi benefici sociali, per quanto di non facile misurabilità, è fondamentale notare come essi si traducano in vantaggi diretti e immediatamente misurabili per le amministrazioni sotto forma di rilevanti risparmi sulla bolletta energetica e/o sui costi dello smaltimento rifiuti.

Il Green Public Procurement

Gli acquisti verdi, o Green Public Procurement (GPP), rappresentano uno dei cardini dei processi di procurement pubblico degli ultimi anni.

Il numero di iniziative verdi negli approvvigionamenti delle pubbliche amministrazioni si è decisamente moltiplicato, con l'obiettivo di ridurre l'impatto ambientale dei beni e servizi utilizzati dalla PA, in linea con quanto previsto dalle direttive comunitarie e relativi recepimenti nazionali.

I principali eco-obiettivi perseguiti riguardano i seguenti ambiti:

- *energia: contribuire a generare risparmi energetici, promuovere l'uso di fonti rinnovabili, promuovere l'uso di combustibili verdi*
- *prevenzione dell'inquinamento: utilizzare veicoli a basso impatto ambientale, promuovere beni e servizi prodotti nel rispetto dell'ambiente*
- *riciclo: promuovere prodotti e materiali riciclati (30% del fabbisogno con beni riciclati).*

In tempi più recenti, con il Piano nazionale di azione sul GPP, viene dato nuovo impulso agli acquisti sostenibili: si delinea la strategia per la diffusione del GPP, le categorie merceologiche, gli obiettivi ambientali di riferimento da raggiungere, gli aspetti metodologici generali. A seguire sono stati definiti i criteri ambientali minimi (CAM), da inserire nelle procedure di acquisto sopra e sotto soglia di rilievo comunitario, coerenti con il Piano.

Il recente nuovo Codice degli Appalti (D.lgs. 50/2016) ulteriormente enfatizza verso le tematiche “verdi”.

Questa strategia può essere definita “win-win”⁵⁰, dal momento che crea valore per entrambi le parti del mercato: contribuire all’evoluzione dei comportamenti d’acquisto della PA ha senso non solo in quanto apporta benefici allo stesso, ma anche perché genera effetti positivi per le imprese attraverso nuove opportunità di investimento e di sviluppo. Ciò in quanto “aggregazione degli acquisti” vuol dire “qualificazione di domanda e offerta” che, a sua volta, significa “sviluppo industriale” per arrivare, infine, ad “occupazione”. Questo ciclo virtuoso può essere inteso come una forma di politica industriale.

Un ulteriore tema di grande dibattito tra studiosi e practitioner è il binomio “procurement-innovazione”. A tal proposito, e a maggior conferma, nella struttura definitoria del nuovo Codice degli appalti trova spazio proprio il termine “innovazione”, e specificamente... *“l’attuazione di un prodotto, servizio o processo nuovo o che ha subito significativi miglioramenti tra cui*

⁵⁰ “Il Procurement una formidabile leva di politica industriale”, Luigi Marroni.

*quelli relativi ai processi di produzione, di edificazione o di costruzione o quelli che riguardano un nuovo metodo di commercializzazione o organizzativo nelle prassi commerciali, nell'organizzazione del posto di lavoro o nelle relazioni esterne"*⁵¹.

Appare evidente come il primo aspetto afferisca all'innovazione nelle/delle procedure di gara – che tradizionalmente è riconducibile all'eProcurement e, dopo la riforma del Codice degli appalti, alla digitalizzazione delle procedure. Mentre il secondo aspetto – quello che in questa sede maggiormente ci interessa - inerisca all'innovazione nell'oggetto del procurement, specie quello legato alla ricerca e sviluppo.

In altri termini, come lasciare libero il mercato di individuare le strategie più efficaci - generando, da un lato, risparmio ed efficienza per la Pubblica Amministrazione e, dall'altro, maggiori possibilità di profitto per l'impresa attraverso la ricerca di soluzioni innovative. In un futuro prossimo questa logica potrebbe essere utilizzata, ad esempio, da una centrale di committenza per affrontare in modo ancora più radicale il tema dell'efficienza energetica, ad esempio, attraverso modelli e soluzioni finanziarie innovative (es. FTT- Finanziamento Tramite Terzi).

L'efficienza energetica attraverso gli strumenti del "Finanziamento Tramite Terzi" (FTT) e delle Energy Service Company (ESCO)

La linea di azione si basa sulla definizione di una procedura competitiva - in cui, non esaustivamente, si compete in termini di valore del fondo di

⁵¹ Art.3 D.lgs. 50/2016

intervento, di percentuale di remunerazione, di tempistica di rimborso - per la selezione dei soggetti attuatori degli interventi di efficientemente.

Più specificatamente, si tratta di definire un accordo contrattuale che comprenda un soggetto Terzo (es. ESCo) – oltre al fornitore di energia ed al beneficiario della misura di miglioramento – che fornisce i capitali per tale misura ed addebita al beneficiario un canone pari ad una parte del risparmio energetico conseguito.

In altri termini, la ESCo effettua l'intervento, grazie alle risorse anticipate dal sistema bancario, e si accorda con l'utente finale (che non sopporta costi di alcun tipo) su quanta parte del risparmio economico conseguito debba servire a ripagare l'investimento, definendone il piano di rimborso.

Alla fine del periodo di rimborso, l'utente finale diventa titolare dell'intervento e usufruisce in pieno dei risparmi derivanti.

Fonte: "Consip: il significato di un'esperienza. Teoria e pratica tra E-procurement ed E-Government"

Anche ammesso che all'interno della Pubblica Amministrazione ci sia già qualcuno che si muove in questa direzione, è importante che un centrale di committenza rimanga in prima linea, agendo come "certificatore", "pioniere", "apripista", o comunque con una funzione di tutela per le parti coinvolte. In tal modo si preserva maggiormente la domanda e si offre all'offerta, anche quella più evoluta ed efficiente, la possibilità di cominciare a confrontarsi: se ci fossero anche solo due competitori, la strategia sarebbe già vincente.

4.2 L'utilizzo dell'eProcurement per sostenere forme di ammodernamento dei processi amministrativi, anche alla luce del Nuovo Codice dei contratti

In questo ambito, è necessario evidenziare lo stretto legame tra “appalti” e “digitale”: l'innovazione, anche nelle forme di ricorso a strumenti elettronici di acquisto, se sapientemente calibrata diventa un formidabile strumento di crescita e sviluppo.

La trasformazione digitale è un tema da tempo al centro del dibattito sul futuro dell'Italia. Mentre sulla necessità di una rapida evoluzione vi è un consenso unanime, si può con ragionevole certezza affermare che vi è ancora diversità di vedute su modi e strumenti con cui percorrere la strada della modernizzazione.

A tal proposito, va chiarito definitivamente un punto: digitalizzare non significa aggiungere “informatica” a quello che facciamo - nel caso degli appalti aggiungere una “e” alla parola “procurement”- bensì modificare la lista delle priorità e cambiare il modo in cui facciamo le cose. Digitalizzare un processo non equivale a spostarlo su un pc o su internet, ma impone di modificare il processo stesso e l'organizzazione che ne ha la responsabilità. Solo così la trasformazione digitale diventa un volano per la crescita, perché ci consente di fare in modo più efficiente e rapido cose che prima richiedevano maggiore tempo e risorse. Certamente, una radicale ristrutturazione dell'organizzazione e dei processi richiede un impegno profondo e impone il superamento di ostacoli e difficoltà, ma è una sfida che vale la pena di giocare.

Ciò tanto più, considerato che la gestione degli appalti pubblici è una questione politica di importanza fondamentale specie nel contesto di

restrizioni di bilancio in cui la maggior parte degli Stati membri deve oggi amministrare le risorse pubbliche. “Gli appalti pubblici sono delle procedure complesse che richiedono un notevole dispendio di tempo e di risorse, e che, se mal gestiti portano ad una forte perdita di produttività e di efficienza. Ecco che allora, l’uso delle tecnologie ICT appare lo strumento ottimale per incrementare l’efficienza del sistema di approvvigionamento delle Pubbliche Amministrazioni e, per il suo tramite, la trasparenza, il controllo e l’efficacia della spesa pubblica”⁵². Nella consapevolezza che gli strumenti informatici non possono trasformare le procedure inadeguate in buone procedure, le tecnologie ICT offrono comunque la possibilità di rendere gli appalti più efficienti e concorrenziali assicurando un notevole risparmio in termini di tempo e di costi, consentendo un migliore utilizzo delle risorse impiegate nelle procedure.

L’eProcurement si sostanzia nell’utilizzo degli strumenti informatici e telematici nelle diverse fasi del processo di approvvigionamento. Si riferisce all’uso delle tecnologie ICT nel processo di acquisto in senso stretto, che porta all’aggiudicazione dei contratti pubblici, ma anche allo svolgimento di tutte quelle attività e procedure che sono ad esso ausiliarie e collaterali e che concorrono alla realizzazione degli approvvigionamenti. Pensiamo, ad esempio, agli strumenti per la trasparenza e la pubblicità, all’uso delle banche dati tra le amministrazioni, alle procedure di fatturazione e pagamento. La Commissione europea utilizza il termine “Appalti Elettronici”, intendendo con ciò la sostituzione lungo tutta la catena, delle procedure cartacee con procedure basate sui sistemi di comunicazione e trattamento (ICT).

⁵² “E-public procurement: il ruolo delle Ict nell’innovazione del processo di approvvigionamento delle PA”, Stefania Puggioni

Tutte le fasi del processo di approvvigionamento possono essere supportate efficacemente attraverso gli strumenti ICT. Tuttavia, il trattamento non automatizzato continua ad essere necessario per la gestione di alcuni momenti della procedura, in particolare per la presentazione, il trattamento e la valutazione dell'offerta, l'ordine e i pagamenti. La Commissione Europea ambisce a rendere la procedura di eProcurement interamente automatizzata, in cui tutte le fasi, dalla pubblicazione dei bandi ai pagamenti, sono effettuate per via elettronica e mira a realizzare la transizione verso l'adozione degli appalti elettronici in tutta l'Unione europea, rendendoli obbligatori entro la metà del 2016. Tuttavia, è opportuno ricordare, che nel panorama della Pubblica Amministrazione italiana, sono già presenti tre strumenti importanti per l'acquisto elettronico, quali, gare telematiche/aste elettroniche, negozi elettronici e mercati elettronici – e, in virtù dell'art. 60 del D.lgs. 163 del 2006, uno strumento potenziale: il sistema dinamico di acquisizione. Tuttavia, se da un lato, il sistema dinamico di acquisizione (SDA) rappresenta ancora un'opportunità inespressa, dall'altro i mercati elettronici (il cosiddetto MePa nel caso Consip) e gli Appalti elettronici introducono notevoli vantaggi tra i quali spiccano lo snellimento delle procedure, cui si accompagnano risparmi di processo e riduzione dei tempi, e la migliore possibilità di monitorare la spesa – ed altrettante opportunità – si pensi, ad esempio, alla possibilità di accentuare l'interoperabilità dei database delle pubbliche amministrazioni –.

Il nuovo Codice degli Appalti tiene conto di questa esigenza e porta innovazione nell'eProcurement pubblico sia per l'obbligo, previsto dall'articolo 44, di digitalizzare le procedure di tutti i contratti pubblici e rendere interoperabili i dati delle pubbliche amministrazioni, sia per una

lunga serie di novità che riguardano l'applicazione delle tecnologie a bandi, gare, processi di aggiudicazione, acquisti. Il Dlgs 50/2016 disciplina tutti i contratti di appalto e di concessione delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori per l'acquisizione di servizi, forniture, lavori e opere, concorsi pubblici di progettazione.

4.3 Change management: gestione dei processi e delle risorse umane

Oltre ad un cambiamento nella struttura organizzativa e nei processi organizzativi, altro aspetto rilevante riguarda il cambiamento nella gestione delle risorse umane, avvertito come imprescindibile alla luce del cambio di paradigma imposto dalle nuove procedure innovative del procurement.

Esso si traduce “nello sviluppo e nella formazione dei dipendenti, nel reclutamento di nuove risorse sulla base di nuovi skill. Da parte di diverse amministrazioni si registra un elevato bisogno di professionalità, pena il rischio paradossale, suffragato dalla realtà, di escludere dal cambiamento innovativo le generazioni nativo-digitali facendo esclusivo affidamento sulle risorse convertito-digitali”⁵³.

Consequente alla formazione delle risorse umane è l'adeguamento dei comportamenti e della cultura organizzativa. Da un lato si avverte l'esigenza di agire per superare le resistenze interne al cambiamento innovativo, dall'altro la necessità di un commitment da parte della dirigenza pubblica.

⁵³ Cristian Campagna, *Il procurement dell'innovazione*, forumpa.it

Pratiche come la condivisione delle esperienze, i processi di apprendimento collettivo, la comunicazione istituzionalizzata tra i dipendenti, il coinvolgimento formale del personale al processo di cambiamento, sono funzionali alla prima esigenza.

È necessario costruire delle professionalità in grado di presidiare e sostenere il cambiamento in atto attraverso lo sviluppo di azioni concrete che siano in grado di prevedere per le stazioni appaltanti personale specializzato proveniente da esperienze private; definire dei profili professionali ideali per tutte le figure che svolgono un ruolo nelle organizzazioni del procurement; avvicinare i dipendenti pubblici di anzianità più elevata con giovani nativo-digitali; espletare corsi obbligatori per il personale coinvolto nel cambiamento, con l'affiancamento di risorse nativo-digitali che conoscono molto bene gli strumenti messi a disposizione. In questo modo si attende anche un aumento della produttività e una risposta alla disoccupazione giovanile.

Deve aumentare la consapevolezza, nell'attività di gestione, del quadro degli strumenti oggi a disposizione e della necessità di un loro utilizzo coordinato e funzionale. In un quadro caratterizzato da scarsità di risorse e da un contingentamento del reclutamento, la formazione non può essere un'opportunità mancata. Si pone pertanto l'esigenza di rendere maggiormente funzionale ed efficace la formazione.

La contrattazione collettiva, per questo, può costituire il presupposto virtuoso per realizzare una efficiente ed efficace gestione delle risorse umane. Permane l'attenzione costante sulla formazione e continuano i processi di riqualificazione attraverso le progressioni orizzontali e verticali di carriera, pur con molte difficoltà. Tale esperienza ha certamente avuto

degli effetti positivi sulle retribuzioni dei dipendenti e sul loro aggiornamento, anche se, prevalendo l'aspetto "scatto di carriera" rispetto all'esigenza dell'Amministrazione, l'attività formativa e di riqualificazione è stata poco mirata rispetto ai fabbisogni del singolo Ente.

Emerge una scarsa conoscenza dei propri dipendenti in generale, anche al fine di porre in essere una serie di misure per utilizzare al meglio il personale. Le banche dati e i sistemi informativi del personale dovrebbero essere meglio sviluppati per pianificare il turnover, la formazione, i sistemi di valutazione e incentivanti, le politiche e le tipologie di reclutamento. Recentemente il Dipartimento della Funzione Pubblica, Ufficio per il personale delle Pubbliche Amministrazioni ha varato una banca dati del personale delle Pubbliche Amministrazioni centrali per raccogliere ed elaborare una serie di dati aggiornati macro che consentano di effettuare analisi e proiezioni sulle dotazioni organiche, sulle assunzioni e sulla mobilità. Un'iniziativa che mira a realizzare un sistema di flussi continuo che porti le singole Amministrazioni a produrre alcuni dati importanti e a soffermarsi su di essi.

Sull'altro fronte, quello della dirigenza, è importante che il top management funga da driver di innovazione attraverso il ruolo di attivatore/catalizzatore dei processi di cambiamento. Il prerequisito perché ciò avvenga è che la dirigenza percepisca la *necessità* del cambiamento innovativo. Anche qui rileva il dato formativo-culturale e, ancora una volta, le amministrazioni che manifestano maggiore esigenza in questo senso sono quelle periferiche.

Appare chiaro come il cambiamento organizzativo, in quanto funzionale all'innovazione applicata al public procurement assurga a questione fondativa per l'obiettivo posto.

Conclusioni

Secondo i dati ISTAT, la spesa complessiva della Pubblica Amministrazione ammonta complessivamente a 171.217 milioni di euro nell'anno 2015.

USCITE	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Beni e servizi prodotti da produttori market	46.281	44.608	43.345	43.552	44.235	44.145
Consumi intermedi	87.356	87.166	87.023	89.579	88.401	89.248
Totale acquisto beni/servizi	133.637	131.774	130.368	133.131	132.636	133.393
Premi di assicurazione	990	1.027	996	962	875	881
Totale uscite correnti	733.825	742.836	754.997	761.236	765.039	759.824
Investimenti fissi lordi	46.662	45.210	41.468	38.557	36.822	36.943
Totale uscite in c/Capitale	66.669	65.726	63.877	54.451	60.126	67.956
Totale uscite complessive	800.494	808.562	818.874	815.687	825.165	827.780
Aggregato di riferimento	181.289	178.011	172.832	172.650	170.333	171.217

Conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche

Spesa delle amministrazioni pubbliche per alcune categorie economiche

Anni 2010-2015 (in milioni di euro)

Analizzando le quattro voci di spesa costitutive dell'aggregato di riferimento, quali: "beni e servizi prodotti da produttori market", "premi di assicurazione", "consumi intermedi" e "investimenti fissi lordi", si evince che, non tutto l'"aggregato di riferimento" (i precedenti 171.217 mln/€ per

l'anno 2015) può essere preso in considerazione dalle strutture di razionalizzazione della spesa, su base nazionale o territoriale. Di fatto, l'“aggregato di riferimento” va abbattuto di una percentuale stimata, pari al 63%, tale per cui, il totale complessivo della spesa idonea ad essere razionalizzata ha un ammontare complessivo che oscilla tra 56.588 milioni di euro e 69.207 milioni.

La situazione economica e finanziaria in cui versa il Paese, date le dimensioni del fenomeno, ha indotto le Istituzioni ad un forte interessamento, considerando anche il settore degli acquisti pubblici come una leva di economia politica ed industriale. Importante è, infatti, il ruolo del Public Procurement nell'attuazione dei processi legati alla revisione della spesa, quale strumento di riqualificazione della spesa pubblica ed efficientamento delle procedure di acquisto.

La buona gestione delle risorse economiche da parte dei governi è sempre stato un tema di dibattito, anche aspro, tra forze politiche, società civile, rappresentanze imprenditoriali; la consapevolezza che la spesa pubblica italiana potesse e dovesse essere ridotta, limitando gli sprechi con una gestione oculata, è stato uno dei *leitmotiv* degli ultimi trent'anni, che sono stati caratterizzati da diverse stagioni di *spending review*, ciascuna con un metodo diverso e un attore protagonista. Partendo da Giarda e Muraro, passando per Bondi fino ad arrivare a Cottarelli, trent'anni di proposte, riforme e tagli per ridurre le spese di funzionamento della macchina pubblica, ad invarianza dei servizi. Dal 2010 al 2015 la spesa pubblica è diminuita di circa 10 milioni, mantenendo una certa costanza dal 2012 ad oggi. Eppure le risorse economiche per i cittadini non sembrano incrementarsi, il deficit pubblico non sembra diminuire e il nostro Paese

continua a sviluppare strategie nell'ottica di tagli lineari, per cercare di ricevere giovamenti quanto prima.

Di certo, i cicli di spending review hanno preso piede nel nostro Paese in leggero ritardo, sviluppando tuttavia delle riforme e delle proposte con cognizione di causa, e con numeri che, seppur basati su ipotesi, parlano chiaro e, in qualche modo, riducono le innumerevoli spese che incombevano sul capo dell'Italia e sulla testa dei contribuenti. L'operato portato avanti sino ad oggi, consentirà all'Italia di "sopravvivere", ma non condurrà, almeno per il momento, i propri cittadini al riparo dall'onda cruenta della crisi.

La razionalizzazione e il contenimento dei costi incrementano la competitività e l'efficienza della Pubblica Amministrazione e favoriscono una crescita economica sostenibile nel lungo periodo. Occorre, quindi, costruire un valido sistema di programmazione delle attività e della spesa pubblica mediante una struttura pluriennale del bilancio, che indirizzi scelte allocative e di spesa di breve e di lungo periodo e che permetta il controllo dell'attività pubblica sia dal lato della domanda che dell'offerta.

Il 3° capitolo di questo elaborato ha proprio ad oggetto l'analisi relativa alle modalità di aggregazione della spesa come strumento utile alle amministrazioni per razionalizzare e riqualificare gli acquisti di beni e servizi. Il *Programma di razionalizzazione* Consip ha così l'obiettivo di garantire alle amministrazioni pubbliche acquisti di qualità, semplificando e standardizzando le procedure, riducendo i costi unitari e garantendo la massima trasparenza e la concorrenzialità delle iniziative. L'obiettivo di fondo è quello di coinvolgere le pubbliche amministrazioni in una gestione

attiva dei processi d'acquisto, dotandole delle metodologie, dei processi e degli strumenti necessari ad ottimizzare le fasi amministrative dell'iter di approvvigionamento. In tal senso il *Programma di razionalizzazione* è uno strumento utile a supportare politiche legate ad obiettivi di finanza pubblica, favorendo al contempo l'utilizzo di strumenti Ict nella pubblica amministrazione. L'introduzione dell'e-Procurement determina infatti un significativo cambiamento organizzativo e tecnologico all'interno del settore pubblico e consente di coniugare l'autonomia delle amministrazioni nella definizione del fabbisogno di acquisto di beni e nello svolgimento e gestione delle forniture, con la semplificazione delle procedure di acquisto e il rispetto dei principi di trasparenza e concorrenzialità.

Nell'ottica di una più ampia revisione della spesa l'introduzione di strumenti elettronici d'acquisto, come descritto nel 4° capitolo, sta portando alle amministrazioni vantaggi tangibili di risparmio dei costi e una serie di benefici più intangibili quali ad esempio: una maggiore garanzia di trasparenza nelle relazioni verso le imprese fornitrici; una crescente attenzione verso la sostenibilità ambientale (Green Public Procurement); l'apertura di alcuni mercati e la mitigazione dei monopoli; la sostituzione delle procedure cartacee con procedure basate sui sistemi di comunicazione e trattamento ICT (Appalti elettronici). Il programma e l'efficienza di Consip, hanno portato il nostro Paese ad un risparmio di 3,5 miliardi, incrementando la "spesa presidiata" del 20%, raggiungendo la soglia dei 48,3 miliardi di euro e un "intermediato" pari a 8,2 miliardi (+11%). A questo ultimo valore (ndr il risparmio), vanno poi aggiunte altre voci di risparmio indiretto legate all'utilizzo degli strumenti Consip (es. dematerializzazione, tempi, procedure, contenzioso...), risparmi avvenuti a favore delle amministrazioni che si sono rivolte a Consip. Tali risparmi sono stati stimati

nel 2016, con una apposita analisi-studio del Politecnico di Milano, in ulteriori 4,1 miliardi.

Complessivamente, tra componente “diretta” e “indiretta”, i risparmi sviluppati da Consip nel 2016 sono pari a 7,1 miliardi di euro, +20,1% rispetto al 2014 e +16,6% rispetto al 2015.

L’incremento di valore generato tra il 2015 e il 2016 è sostanzialmente dovuto all’ aumento dei risparmi di processo (componente indiretta) per l’incremento del ricorso agli strumenti Consip (maggiori volumi). In aggiunta, il Mepa insiste con un “risparmio di 2,5 miliardi rispetto ai complessivi 7,1 miliardi (incidenza del 36%)”⁵⁴, di cui quasi la totalità risiede nelle economie per dematerializzazione. Da quanto esposto, ne deriva che, qualunque sia il valore dei costi (che comunque sono nell’ordine di grandezza delle decine di milioni di euro), il ritorno dell’investimento (rapportato ad un beneficio di 2,5 miliardi) è elevatissimo.

L’analisi della spesa però non può avvenire e non può portare benefici senza le persone. È necessario che il cambiamento nelle procedure e nelle metodologie sia accompagnato anche da un cambiamento effettivo nei soggetti che compongono la Pubblica Amministrazione. La *spending review* deve avere l’ambizione di portare a un vero e significativo *change management*, cioè ad un cambiamento nella gestione delle risorse umane, avvertito come imprescindibile alla luce del cambio di paradigma imposto dalle nuove procedure innovative del procurement. Esso si traduce nello sviluppo e nella formazione dei dipendenti, nel reclutamento di nuove

⁵⁴ Osservatori.net, Digital Innovation.

risorse sulla base di nuovi skill. L'obiettivo, come nel caso dei processi di approvvigionamenti, è modificare la condizione organizzativa "presente" di molte amministrazioni dello Stato in una "futura", per accrescere la loro efficienza.

Bibliografia

- I. Albano, G., Dimitri, N. (2006): *“Basi d’asta nelle gare per gli acquisti pubblici.”* Quaderno Consip.
- II. Camera dei Deputati Servizio Studi XVII legislatura, *“Il programma per la spending review”*, Dossier 17 Aprile 2014.
- III. Camera dei deputati, servizio di studio. *“L’attività delle commissioni nella XV legislatura”*,
- IV. Cantieri della PA digitale, *“Il procurement pubblico, strumenti innovativi e procedure dei processi di acquisto”*, Report 2016.
- V. Claudio Franchini, *“La spending review e il riordino della Pubblica Amministrazione nazionale”*.
- VI. Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica (2000): *“Commento al disegno di Legge Finanziaria per il 2001 - Audizione alla V Commissione Bilancio della Camera dei Deputati”*. Ministero del Tesoro, del Bilancio e della P.E..
- VII. Confindustria, *“Le politiche industriali”*, Capitolo 4.
- VIII. Consip S.p.A. (2000): *“La spesa per beni e servizi della pubblica amministrazione: categorie di spesa e risparmi attesi.”* Ministero del Tesoro, del Bilancio e della P.E.
- IX. Danilo Broggi, *“Consip: il significato di un’esperienza. Teoria e pratica tra E-procurement ed E-government”*; FrancoAngeli 2008.

- X. Davide Galli e Giovanni Vallotti, *“La spending review strumento incompreso”*, SDA Bocconi.
- XI. Davide Galli, *“L’esperienza in Francia”*, SDA Bocconi.
- XII. DigitPA (2011): Piano Triennale 2012-2014 e II semestre 2011.
- XIII. Dini, F., Dimitri, N., Pacini, R., Valletti, T. (2007): *“Formule di Aggiudicazione nelle Gare per gli Acquisti Pubblici”*. Quaderni Consip (ricerche, analisi, prospettive), Ministero dell’Economia e delle Finanze.
- XIV. Domenico Casalino, *“L’aggregazione della domanda pubblica: un modello in equilibrio tra passato e futuro”*.
- XV. Emanuela Buscemi, *“La centralizzazione degli acquisti e l’e-procurement”*.
- XVI. Formez, Lattanzio e Associati (2008): *“Indagine sull’innovazione del processo di approvvigionamento nella P.A. e individuazione di best practices.”* Progetto Ladac, Laboratorio per la diffusione delle innovazioni.
- XVII. Francesco Licci, *“Il ruolo dell’eProcurement nella modernizzazione della P.A- Risultati e prospettive”*; istituto alti studi per la difesa, 63° SESSIONE IASD – 4^a Sezione.
- XVIII. Gilberto Muraro, *“La prima esperienza di Spending review in Italia”*.
- XIX. Giovanni Valotti, *“Uno spunto per crescere”*.
- XX. H.E.Chris Barret, *“Australian Expenditur and Strategic Reviews”*.
- XXI. Itaca, *“Strategia per la riforma del sistema degli appalti pubblici”*.

- XXII. James M. Flaherty, P.C., M.P., Minister of Finance, *"The next Phase of Canada's economic action plan. A law-tax plan for Jobs and Growth"*, June 2011.
- XXIII. Luigi Marroni, *"Il procurement una formidabile leva di politica industriale"*.
- XXIV. Marc Robinson, *"Spending Review"*, OECD Conference Centre (Paris 3-4 June 2013).
- XXV. Massimiliano Barba, *"Dal "Sistema-Rete" ai "Soggetti Aggregatori": il nuovo scenario di governance degli appalti pubblici"*.
- XXVI. Maurizio Caresi, *"Nota sulla spending review"*, Senato della Repubblica 3 Luglio 2012.
- XXVII. Michele Tantardini, *"L'esperienza in Canada"*, SDA Bocconi.
- XXVIII. Michele Tantardini, *"L'esperienza nel Regno Unito"*, SDA Bocconi.
- XXIX. Montella, U. (2007): *"Le centrali di committenza come strumento di razionalizzazione degli acquisti."* Convegno SAD.
- XXX. Piero Giarda, *"Elementi per una revisione della spesa pubblica"*, 8 Maggio 2012.
- XXXI. Relazione al Parlamento 2006 (MEF), *"Programma di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi per le Pubbliche Amministrazioni"*.
- XXXII. Stefania Puggioni, *"E-public procurement: il ruolo delle ICT nell'innovazione del processo di approvvigionamento della PA"*; Giugno 2016 Gruppo 24Ore.

- XXXIII. *Treasury Board of Canada Secretariat, Strategic review result.*
- XXXIV. Unioncamere Veneto e Consiglio regionale del Veneto 2013.
“Centro” di spesa ruolo e dinamica della finanza pubblica statale in Italia e Europa,
- XXXV. XVI legislatura, *“La spending review nell’esperienza internazionale: una breve analisi”*; servizio del bilancio del Senato, Febbraio 2012
- XXXVI. Zuccolotto, S. (2005): *“Evoluzione storica del processo di acquisto della Pubblica Amministrazione.”* Astrid.

Sitografia

- I. AcquistiinretePA.it, “I soggetti Aggregatori”.
- II. AcquistiinretePA.it, “Il portale degli acquisti della Pubblica Amministrazione”.
- III. Alberto Alesina e Francesco Giavazzi, Il Corriere della Sera, 2 Dicembre 2015.
- IV. Ansa.it, 1 Giugno 2015
- V. Assobiomedica, “La centralizzazione degli acquisti”.
- VI. Carlo Cottarelli, “Proposte per una revisione della Spesa Pubblica (2014-2016); revisionedellaspesa.gov.it
- VII. Circolorefricerche.it, “La spending review in Italia”, (24 settembre 2013).
- VIII. civit.it, CIVIT: Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l’Integrità delle Amministrazioni Pubbliche, (30.05.2012).
- IX. Commissario straordinario per la revisione della spesa pubblica, “Proposte per una revisione della spesa pubblica” (2014-2016).
- X. Cristian Campagna, Il procurement dell’innovazione, forumpa.it.
- XI. Il corriere della sera, “La lezione imprese sulla spesa”, 2 Dicembre 2015.
- XII. Il Sole24Ore, “Invalidità, il rebus dei controlli” 31 Marzo 2014.

- XIII. Il Sole24Ore, “La spending review inglese farà risparmiare 81 miliardi”, Davide Colombo.
- XIV. Iolietta Pannocchia, “La spending review e il Rapporto Giarda”, promopa.it.
- XV. La Repubblica.it, Economia e finanza 15 Maggio 2017.
- XVI. Laboratorio per l’innovazione pubblica, “Spending review, alcune considerazioni”, lab-ip.net.
- XVII. Manuela Perrone, Il Sole 24 ore, 9 Gennaio 2015.
- XVIII. Osservation.net, Digital innovation.
- XIX. Temi dell’attività parlamentare, “Il controllo della spesa e la spending review, leg16.camera.it.
- XX. unitec.it, UNITEC, L’electronic Procurement, (26.06.2012).
- XXI. www.pressreader.com/italy/corriere-della-sera, 2 dicembre 2015.

**PUBLIC PROCUREMENT E SPENDING REVIEW:
I NUOVI SISTEMI DI ACQUISTO DELLA P.A.**

[SOMMARIO]

Relatore

Candidato

Prof. Mauro Marè

Angela Petrone

Correlatore

Matricola

Prof. Marco Morelli

670451

ANNO ACCADEMICO 2016/2017

Con l'entrata in vigore del D.lgs. 50/2016 e s.m.i. viene modificata la disciplina vigente in materia di contratti pubblici. La spinta verso l'utilizzo di metodologie telematiche nel processo di acquisto determina l'ulteriore evoluzione verso il cosiddetto *Public e-Procurement*.

Tuttavia, è necessario ai fini dello studio, descrivere e circoscrivere il perimetro di analisi, ovvero la spesa per acquisto di beni e servizi della pubblica amministrazione (il c.d. aggregato di spesa di riferimento), sia da un punto di vista semantico (cosa comprende) che quantitativo (quanto vale). È stato sviluppato, dunque, un focus sulla spesa teorica di approvvigionamento disarticolando il "Conto Economico consolidato delle Amministrazioni Pubbliche" dello Stato secondo i principi Sec95. Una volta illustrate le voci di spesa presenti nel Conto Economico, verrà fatta una stima della spesa aggredibile dalle organizzazioni di razionalizzazione della spesa.

Secondo i dati Istat la spesa pubblica nel 2015 ammonta complessivamente a 171.217 milioni di euro, con una contrazione del -10% rispetto al 2010. Le voci di spesa prese in esame, facenti parte dell'aggregato di riferimento sono essenzialmente quattro: "beni e servizi prodotti da produttori market", "consumi intermedi", "premi di assicurazione" e "investimenti fissi lordi".

Dall'analisi condotta ne deriva che il trend della spesa pubblica sull'aggregato di riferimento per beni e servizi è caratterizzato da una sostanziale contrazione (-5,6% tra il 2010 e il 2015), anche se la principale voce di spesa, i "consumi intermedi", presenta una endemica tendenza alla crescita non sempre correlata ad un aumento della qualità ed efficienza dei

servizi, o da un incremento degli stessi. Per quanto riguarda le voci dei “premi di assicurazione” e “investimenti fissi lordi”, presentano un decremento assoluto nel 2015 rispetto al 2010.

USCITE	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Beni e servizi prodotti da produttori market	46.281	44.608	43.345	43.552	44.235	44.145
Consumi intermedi	87.356	87.166	87.023	89.579	88.401	89.248
Totale acquisto beni/servizi	133.637	131.774	130.368	133.131	132.636	133.393
Premi di assicurazione	990	1.027	996	962	875	881
Totale uscite correnti	733.825	742.836	754.997	761.236	765.039	759.824
Investimenti fissi lordi	46.662	45.210	41.468	38.557	36.822	36.943
Totale uscite in c/Capitale	66.669	65.726	63.877	54.451	60.126	67.956
Totale uscite complessive	800.494	808.562	818.874	815.687	825.165	827.780
Aggregato di riferimento	181.289	178.011	172.832	172.650	170.333	171.217

*Conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche
Spesa delle amministrazioni pubbliche per alcune categorie economiche
Anni 2010-2015 (in milioni di euro)*

Seguendo la logica del sistema integrato dei conti europei (Sec95) è possibile ripartire le Amministrazioni pubbliche italiane in tre aggregati:

Amministrazioni centrali (Stato, Agenzie, Istituti ed Enti pubblici a rilevanza nazionale, Enti di ricerca, Enti economici nazionali ed Enti economici di assistenza, etc.), Amministrazioni locali (Regioni, Province, Comuni, Camere di commercio, Aziende sanitarie e ospedaliere, Università, etc.) ed Enti di previdenza sociale. I primi due livelli rispondono ad un criterio di competenza territoriale, mentre il terzo corrisponde ad un criterio funzionale. Ciascun comparto ha subito un decremento nel quinquennio preso in esame e le amministrazioni locali rappresentano la voce di spesa che pesano maggiormente sull'aggregato di riferimento.

COMPARTI	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Amministrazioni centrali	42.840	42.242	36.909	36.939	37.472	37.486
Amministrazioni locali	135.390	132.424	132.788	132.404	130.174	130.908
Enti di previdenza	3.059	3.345	3.135	3.307	2.687	2.823
Aggregato di riferimento	181.289	178.011	172.832	172.650	170.333	171.217

*Conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche
Spesa delle PA per l'aggregato di riferimento nei settori di interesse del Sec 2010
Anni 2010-2015 (in milioni di euro)*

Ciò nonostante, non tutto l'“aggregato di riferimento” può essere preso in considerazione dalle strutture di razionalizzazione della spesa, ovvero, non

tutte le spese sono o possono essere oggetto di razionalizzazione attraverso una politica di gestione centralizzata degli acquisti pubblici.

Dall'analisi condotta, viene fuori come la spesa complessiva può essere depurata da una percentuale stimata pari al 63%, portando così l'ammontare della spesa aggredibile ad un valore che oscilla tra 69.207 milioni e 56.588 milioni, dai 171.217 mln iniziali.

L'esigenza e la certezza che la spesa italiana potesse e dovesse essere ridotta, ha portato i governi, a partire dalla XV legislatura a sviluppare strategie di *spending review*.

Il termine *spending review* si riferisce a *“un’attività di analisi delle dinamiche di spesa di un’amministrazione, o di un insieme di amministrazioni, svolta mediante una valutazione degli effetti che una diversa allocazione delle risorse potrebbe generare sui propri destinatari, e, più in generale, nel contesto economico e sociale”*.

L'obiettivo del Governo è quello di garantire in termini strutturali il pareggio del bilancio dello Stato, è appurato, tuttavia, che tale condizione nel nostro Paese non si verifica dal 1960, motivo per cui, negli ultimi trent'anni si sono susseguite quattro principali cicli di *spending review*, con la finalità di eliminare *"uno dei sintomi o delle cause della malattia italiana"*.⁵⁵

Il primo ciclo di *spending review* inizia nel 1986 con la nomina, da parte del ministro del Tesoro Giovanni Gorla, della Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica (CTSP) con la finalità di analizzare in termini strutturali la spesa pubblica. Tuttavia, i disguidi politici, che seguono gli anni di Tangentopoli,

⁵⁵ Piero Giarda, ministro rapporti con il Parlamento. Anno 2012.

bloccheranno il quadro di stabilità necessario ad abilitare maggioranze di governo in grado di gestire il Paese. Bisognerà attendere fino al 2007, con la legge finanziaria del 24 dicembre n. 244, per avviare un nuovo programma di analisi e di valutazione della spesa pubblica. Viene istituita la “Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica”, presieduta da Giberto Muraro. Le operazioni portate avanti, riguardano la riforma, armonizzazione e riclassificazione dei bilanci pubblici; il monitoraggio dei flussi di spesa, affidabilità e completezza dell’informazione statistica in tema di finanza pubblica; analisi e valutazione dei programmi delle amministrazioni centrali, individuando opzioni di riallocazione delle risorse.

Ciò nonostante, la XVI legislatura, con il Ministro Tremonti, si pone in contrapposizione con i suoi predecessori, eliminando con la legge 196 del 2009 la Commissione Tecnica Muraro.

La Legge di contabilità e finanza pubblica del 31 dicembre 2009 n. 196, ha previsto che i processi di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali dello Stato fossero estesi anche alle altre amministrazioni pubbliche, sviluppando una collaborazione tra la Ragioneria generale dello Stato e le amministrazioni centrali.

Un primo insieme di misure è stato precisato dal D.L. 6 luglio 2011 n. 98, *Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*, il quale ha disposto l’avvio di un ciclo di spending review mirato ad individuare le eventuali criticità nella produzione e erogazione dei servizi pubblici; possibili duplicazioni di strutture e le strategie di miglioramento dei risultati ottenibili con le risorse disponibili. Con il decreto legge n. 98/2011, viene attribuito al Ministro dell’economia e delle finanze il compito di presentare al Parlamento un programma per la riorganizzazione della spesa pubblica e

alla Ragioneria generale dello Stato quello di predisporre un ciclo di spending review. Il nuovo ciclo prende avvio con il Governo Monti.

Le iniziative portate avanti, tuttavia, considerano esclusivamente i comparti di spesa finale gestiti sul bilancio dello stato, senza trattare né la spesa di enti locali e regioni, né i programmi di trasferimenti statali a favore del sistema delle autonomie. In particolare, sono stati presi in esame solo i servizi offerti sul territorio nazionale dai Ministeri dell'Interno, della Giustizia, della Difesa, delle Infrastrutture e dei Trasporti. A tal fine, con decreto-legge n. 52 del 2012, viene istituito il Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa, nella persona di Enrico Bondi. Il suo operato si estrinseca in otto principali ambiti di spesa: assicurazioni, acquisti di beni e servizi da parte dei ministeri, regioni ed enti locali, province, farmaci, risorse umane dei ministeri, razionalizzazione degli uffici pubblici, società pubbliche. Dopo l'emanazione di questi decreti, il Commissario Bondi si dimette dall'incarico, deviando, così, un percorso strutturato di intervento di revisione verso l'ennesima tornata di tagli lineari causa emergenza spread e le resistenze degli assetti ministeriali.

A prendere il suo posto, nel novembre 2013, è Carlo Cottarelli, nominato dal Governo Letta. Il fine ultimo del piano Cottarelli riguarda la modernizzazione delle procedure e modalità di spesa delle amministrazioni pubbliche, in modo da fornire servizi pubblici di alta qualità al più basso costo possibile per il contribuente. Come previsto dall'articolo 49-bis del decreto legge n. 69 del 2013, l'attività del Commissario doveva svilupparsi per un periodo temporale di tre anni (2014-2016), conducendo la Revisione della Spesa delle amministrazioni pubbliche e le società controllate. Il lavoro di analisi e riqualificazione della spesa ha riguardato cinque principali settori, quali: efficientamento diretto della Pubblica Amministrazione; riorganizzazioni;

costi della politica; riduzione trasferimenti inefficienti; spese settoriali (difesa, sanità e pensioni).

Tuttavia, il passaggio, nella seconda metà di febbraio 2014, dell'esecutivo dal dimissionario Enrico Letta a Matteo Renzi, incide sulla continuità del lavoro di Cottarelli, il quale, nell'ottobre del 2014 lascia l'incarico ricevuto. Passeranno 5 mesi, e si avvia un nuovo ciclo di spending review sotto la nomina di Yoram Gutgeld.

Così come l'Italia, anche quasi tutti i governi Europei ed extra Europei hanno posto ampia urgenza alle politiche di revisione della spesa pubblica. Se in terra Europea l'Italia, la Francia e la Gran Bretagna hanno sviluppato strategie di spending review per rispondere quanto prima a esigenze sorte dopo lo scoppio della crisi, in terra extra Europea, la macchina pubblica Canadese ha portato al riparo i propri cittadini dalla crisi del 2008. Australia e Canada hanno costruito la propria roccaforte su una base di carattere strategico, probabilmente molto dissimile da quella Europea.

Il programma di razionalizzazione degli acquisti della Pubblica Amministrazione prende il via con la Legge Finanziaria 2000, definendone gli ambiti di intervento e assegnando al Ministero dell'economia e finanze il compito di stipulare accordi quadro per l'approvvigionamento di beni e servizi della PA, avvalendosi di un'apposita società individuata nella Consip S.p.A.

Consip è una società per azioni di cui il Ministero dell'economia e delle finanze è unico azionista, ed opera offrendo consulenza, assistenza e

supporto nell'ambito degli acquisti dell'amministrazione pubblica. Il programma di razionalizzazione perseguito è utile a supportare politiche legate ad obiettivi di finanza pubblica, favorendo al contempo l'utilizzo di strumenti Ict nella pubblica amministrazione, quale volano per promuovere la semplificazione, l'innovazione e il cambiamento.

La Legge Finanziaria 2000 delinea un "Sistema delle Convenzioni", arricchito successivamente, con d.lgs. 12 aprile 2006 n. 163, dagli Accordi Quadro. La centralizzazione degli acquisti, ottenuta attraverso le Convenzioni e gli Accordi Quadro, permette alle pubbliche amministrazioni di conseguire migliori condizioni economiche grazie all'aggregazione della domanda e all'aumento del potere contrattuale, riducendo i costi di transazione derivanti dalla semplificazione delle procedure e stimolando l'emergere di aree di spesa pubblica prima sottratte alla concorrenza.

Tuttavia, se da un lato il processo di modernizzazione attuato porta numerosi vantaggi, dall'altro esistono numerose opinioni negative derivanti dalle limitazioni alla partecipazione delle PMI al mercato pubblico, a causa dell'innalzamento delle dimensioni degli appalti, e dunque, dei requisiti di partecipazione.

Ciò nonostante, il nuovo corpo normativo modifica le norme attuali sugli appalti pubblici, con la finalità di favorire la partecipazione delle PMI agli appalti pubblici, di promuovere la concorrenza e garantire il miglior rapporto qualità-prezzo. La nuova direttiva invita le Amministrazioni aggiudicatrici alla suddivisione in lotti, favorendo così operatori di minori dimensioni specializzati su singoli segmenti di mercato o con forte caratterizzazione territoriale.

Fondamentali sono, dunque, gli strumenti di negoziazione quali, il Mercato Elettronico, che consiste in un mercato digitale in cui le Amministrazioni abilitate possono acquistare, per valori inferiori alla soglia comunitaria, i beni e servizi offerti da fornitori abilitati a presentare i propri cataloghi sul sistema; e il Sistema Dinamico, il cui utilizzo è previsto per le forniture di beni e servizi standardizzati di uso corrente.

La Legge Finanziaria 2007 ha previsto *“...l’istituzione di centrali di committenza regionali che, unitamente a Consip, costituiscono un “sistema a rete” per il perseguimento dei piani di realizzazione di sinergie nell’utilizzo di strumenti informatici per l’acquisto di beni e servizi.”* A partire dalla fine del 2013, è stato avviato un tavolo di confronto delle centrali di committenza, con adesioni su base volontaria, per stimolare una concreta collaborazione. Nel corso del tempo, 24 soggetti di aggregazione territoriale di spesa, oltre Consip, vi hanno preso parte, rendendo così effettiva la norma contenuta nella già citata Legge finanziaria per il 2007, con l’approvazione del D.L. n. 66/2014.

Con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sono definiti i requisiti per l’iscrizione, ed è istituito il Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori, che, coordinato dal Ministero dell’economia e delle finanze, stabilisce i compiti, le attività e le modalità operative dei nuovi soggetti aggregatori. Sono inoltre individuate, da emanarsi annualmente, le categorie di beni e servizi, nonché le soglie al superamento delle quali le amministrazioni statali, delle Regioni e degli Enti del Sistema Sanitario Nazionale dovranno obbligatoriamente avvalersi, rispettivamente, di Consip e del soggetto aggregatore di riferimento per lo svolgimento delle relative procedure.

Il Public Procurement è da considerarsi una formidabile leva di politica industriale, in attuazione di politiche governative. Può essere utilizzato come strumento di *policy* per conseguire diversi obiettivi: stimolare il livello di attività economica e creare occupazione, proteggere le imprese nazionali dalla competizione globale favorendone gli investimenti e la crescita, aumentare la competitività dei “campioni nazionali” e la loro capacità innovativa, diminuire le disparità regionali.

Caso evidente riguarda il Green Public Procurement, inteso come introduzione all’interno delle strategie di procurement di elementi che tendono a premiare le aziende che investono e innovano nella direzione della sostenibilità ambientale. Tale strategia è definita “win-win”, dal momento che crea valore per entrambe le parti del mercato.

Altro tema di grande dibattito riguarda il binomio “procurement-innovazione”, è fondamentale evidenziare l’importanza e l’utilità del Public Procurement per sostenere le forme di ammodernamento dei processi amministrativi, alla luce del Nuovo Codice dei contratti. L’uso delle tecnologie ICT appare lo strumento ottimale per incrementare l’efficienza del sistema di approvvigionamento delle Pubbliche Amministrazioni così come la trasparenza, il controllo e l’efficacia della spesa pubblica.

L’eProcurement si sostanzia nell’utilizzo di strumenti informatici e telematici nelle diverse fasi del processo di approvvigionamento, nella fase di acquisto e nello svolgimento di tutte quelle attività e procedure che concorrono alla realizzazione degli approvvigionamenti. Nella Pubblica Amministrazione italiana sono presenti tre strumenti importanti per l’acquisto elettronico, quali, gare telematiche/aste elettroniche, negozi

elettronici e mercati elettronici, e, in virtù dell'art.60 del D.lgs. 163 del 2006, il sistema dinamico di acquisizione (SDA).

Il nuovo Codice degli Appalti, in virtù delle innovazioni introdotte con l'eProcurement, ha posto l'obbligo, con l'emanazione dell'art. 44, di digitalizzare le procedure di tutti i contratti pubblici e rendere interoperabili i dati delle pubbliche amministrazioni.

Anello fondamentale di questa "catena", riguarda la necessità di un cambiamento anche nella gestione delle risorse umane, oltre che nella struttura organizzativa e nei processi organizzativi. Il change management si traduce nello sviluppo e nella formazione dei dipendenti, nel reclutamento di nuove risorse sulla base di nuovi skill. È importante che i livelli manageriali più elevati promuovano l'innovazione e siano in grado di percepire la necessità del cambiamento.

È dunque essenziale la presenza di un elevato tasso di professionalità che sia in grado di presidiare e sostenere l'evoluzione.