

**Proposta per  
un approccio alternativo  
alla revisione della spesa pubblica  
per l'acquisto di beni e servizi**

## SOMMARIO

Prefazione .....	3
1. La spesa pubblica e il processo di spending review .....	4
1.1. Le voci di costo della pubblica amministrazione.....	5
1.2. L'esperienza italiana e internazionale nella revisione della pesa pubblica .....	10
2. Un approccio alternativo: la centralizzazione delle informazioni.....	18
2.1. Assiomi e paradossi.....	19
2.2. Decentramento, flessibilità e trasparenza .....	26
2.3. Un nuovo paradigma di spending review .....	28
3. Conclusioni.....	34
Appendici .....	36
Appendice 1 – I concetti di efficacia, efficienza ed economicità .....	36
Appendice 2 - La spending review in Italia dal 2007 al Rapporto Giarda .....	38
Appendice 3 – Il sistema Acquisti Pubblici in Rete (APiR).....	40
Bibliografia .....	44

## **Prefazione**

Il presente studio si prefigge di illustrare come l'approccio alla revisione della spesa pubblica per beni e servizi adottato negli ultimi anni - sostanzialmente fondato sull'aggregazione delle centrali di acquisto, al fine di ottenere economie di scala e un maggior controllo della spesa - possa oggi essere vantaggiosamente rimpiazzato con l'uso di metodi e strumenti più moderni che permettono di realizzare meccanismi di mercato caratterizzati da elevati livelli concorrenza, trasparenza e fiducia tra gli operatori.

Ringrazio il collega e amico Roberto Santilli per il prezioso aiuto di revisione del documento.

## 1. La spesa pubblica e il processo di spending review

L'espressione *spending review*, ossia il processo finalizzato ad aumentare i risparmi della spesa pubblica attraverso un sistematico esame della spesa esistente<sup>1</sup>, è entrata a far parte del linguaggio comune in Italia tra il 2011 e il 2012 con la nomina del primo Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi<sup>2</sup>, ma il percorso di revisione (e non solo di riduzione in maniera indiscriminata) della spesa pubblica era già iniziato nel giugno 2006 con il Documento di programmazione economico-finanziaria 2007-2011<sup>3</sup> e, in certa misura, con il decreto *taglia spese* del 2002<sup>4</sup>.

Analogamente, locuzioni come “misurazione delle performance”, “costi standard” e altre, comunemente adoperate con l'introduzione dei processi di spending review, affondano le proprie radici in concetti quali *l'economicità*, *l'efficienza* e *l'efficacia* della pubblica amministrazione che, per quanto largamente usati (e, talvolta, abusati) sia nei testi delle norme che nel dibattito politico, meriterebbero di essere maggiormente approfonditi<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. OCSE, *3'th annual meeting of OECD senior budget officials spending reviews*, 2013.

<sup>2</sup> Istituito con d.l. 7 maggio 2012 n. 52, recante “Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica”.

<sup>3</sup> Cfr. Di Virgilio A., Radaelli M., *Politica in Italia*, 2013. V. anche Appendice 2 - La spending review in Italia dal 2007 al Rapporto Giarda.

<sup>4</sup> D.l. 6 settembre 2002 n. 194, recante “Misure urgenti per il controllo, la trasparenza ed il contenimento della spesa pubblica”.

<sup>5</sup> V. Appendice 1 – I concetti di efficacia, efficienza ed economicità.

### 1.1. Le voci di costo della pubblica amministrazione<sup>6</sup>

Nel 2014 la spesa pubblica complessiva in Italia è stata di 827 miliardi di euro. Di questi, 75 miliardi sono costituiti dagli interessi sul debito pubblico, per cui la c.d. *spesa primaria* - ossia la spesa pubblica al netto degli interessi - è stata pari a 752 miliardi di euro<sup>7</sup>, 58 miliardi dei quali in conto capitale (ovvero per investimenti) e 694 miliardi per spese correnti.

Nell'ambito della *spesa corrente al netto degli interessi*, le quote maggiormente significative sono state il costo lordo dei dipendenti (164 miliardi), la spesa per beni e servizi messi a disposizione dei cittadini per prestazioni sociali in natura (44 miliardi), i consumi intermedi (cioè i beni e servizi impiegati come input nel processo produttivo della pubblica amministrazione, 90 miliardi) e le prestazioni sociali (328 miliardi).

La Tabella 1 – Entrate e uscite della PA nel 2014 (elaborazione da dati Istat) a pagina seguente riporta le principali grandezze di entrata e di uscita del 2014 e la relativa analisi disaggregata per *settori della pubblica amministrazione*<sup>8</sup>, da cui emerge, tra l'altro, che quasi la metà delle somme riferite alle amministrazioni centrali non sono impiegate direttamente, bensì trasferite alle amministrazioni locali e agli enti previdenziali.

---

<sup>6</sup> Ove non diversamente specificato, i dati riportati in questo Paragrafo sono tratti da: Istat, *Sintesi dei conti e aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche*, ottobre 2015.

La scelta di usare informazioni del 2014 è stata ritenuta opportuna per motivi di omogeneità con i valori utilizzati nel Paragrafo 1.2, tenuto conto che l'ordine di grandezza dei medesimi dati riferiti al 2018 (i più recenti oggi disponibili) è rimasto sostanzialmente invariato. Ad esempio, il totale delle uscite passa da 827 a 854 miliardi di euro, la somma del costo dei dipendenti e dei consumi intermedi passa da 254 a 270 miliardi di euro, l'avanzo primario di bilancio passa da 25 a 28 miliardi di euro, il numero dei dipendenti pubblici continua ad essere di circa 3,3 milioni di unità.

<sup>7</sup> La spesa primaria (al netto degli interessi sul debito pubblico) risulta così distribuita tra le diverse categorie di pubblica amministrazione: enti previdenziali 43% (soprattutto Inps), amministrazioni dello Stato 26%, regioni 19%, (percentuale che ingloba la spesa sanitaria, che da sola ammonta al 15%), enti locali 9%, altri enti 3%.

<sup>8</sup> Si tratta dei settori della pubblica amministrazione contemplati nella *Sintesi dei conti e aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche* pubblicata dall'Istat (v. Nota 6):

- il settore delle *amministrazioni centrali*, che include le amministrazioni dello Stato e gli altri enti pubblici non territoriali, esclusi gli enti di previdenza;
- il settore delle *amministrazioni locali*, che include gli enti territoriali e gli enti del servizio sanitario nazionale, in quanto gestiti a livello regionale;
- il settore degli *enti di previdenza*.

Trimarchi – Un approccio alternativo per la spending review

	Totale pubblica amministrazione	Analisi disaggregata		
		Amministrazioni centrali	Amministrazioni locali e sanità	Enti di previdenza
(tutti i valori sono valori espressi in milioni di euro)				
Entrate				
Produzione di beni e servizi	36.824	8.521	27.685	618
Imposte	484.986	378.856	106.130	0
Contributi sociali	216.404	2.293	1.202	212.909
Trasferimenti da enti pubblici (*)	0	6.307	86.169	113.882
Interessi attivi (**)	2.811	2.543	264	1.274
Altre entrate correnti	29.538	19.473	8.989	1.076
<b>Totale entrate correnti</b>	<b>770.563</b>	<b>417.993</b>	<b>230.439</b>	<b>329.759</b>
Trasferimenti da enti pubblici (*)	0	4.307	4.966	0
Altre entrate in conto capitale	7.025	3.088	3.937	0
<b>Totale entrate in conto capitale</b>	<b>7.025</b>	<b>7.395</b>	<b>8.903</b>	<b>0</b>
<b>TOTALE ENTRATE</b>	<b>777.588</b>	<b>425.388</b>	<b>239.342</b>	<b>329.759</b>
Uscite				
Redditi da lavoro dipendente	163.814	93.362	67.361	3.091
Acquisto di beni e servizi per prestazioni	43.740	727	42.371	642
Consumi intermedi	90.413	20.648	67.568	2.197
Prestazioni sociali in denaro	328.304	10.390	3.205	314.709
Trasferimenti ad enti pubblici (*)	0	199.935	978	5.445
Altre spese correnti	66.922	43.132	22.162	1.628
Interessi passivi (**)	75.043	72.833	3.348	132
<b>Totale uscite correnti</b>	<b>768.236</b>	<b>441.027</b>	<b>206.993</b>	<b>327.844</b>
Trasferimenti ad enti pubblici (*)	0	4.966	4.307	0
Altre uscite in conto capitale	58.390	32.049	26.086	255
<b>Totale uscite in conto capitale</b>	<b>58.390</b>	<b>37.015</b>	<b>30.393</b>	<b>255</b>
<b>TOTALE USCITE</b>	<b>826.626</b>	<b>478.042</b>	<b>237.386</b>	<b>328.099</b>
(*) Trattasi dei trasferimenti tra enti dei settori presenti nell'analisi disaggregata, perciò non compaiono nel totale della PA.				
(**) Inclusi 1.270 milioni di interessi dovuti tra enti dei settori presenti nell'analisi disaggregata, che perciò non compaiono nel totale della PA.				

Tabella 1 – Entrate e uscite della PA nel 2014 (elaborazione da dati Istat)

Negli ultimi anni, ma soprattutto a partire dal 2007, con l'istituzione della *Commissione tecnica per la finanza pubblica*<sup>9</sup> e, successivamente, col crescente interessamento ai temi della spending review, sono state intraprese numerose iniziative per contenere l'aumento della spesa pubblica. E in effetti, sebbene le uscite abbiano continuato a crescere in termini assoluti, il loro incremento è stato comunque inferiore a quello delle entrate, con la conseguenza che i saldi del conto economico

<sup>9</sup> Istituita con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 16 marzo 2007 a norma dell'art. 1, c. 478, della legge finanziaria 2007 (l. 27 dicembre 2006, n. 296).

non hanno subito peggioramenti, nonostante la flessione dell'andamento delle entrate determinata dalla crisi economica in corso dalla seconda metà degli anni 2000.

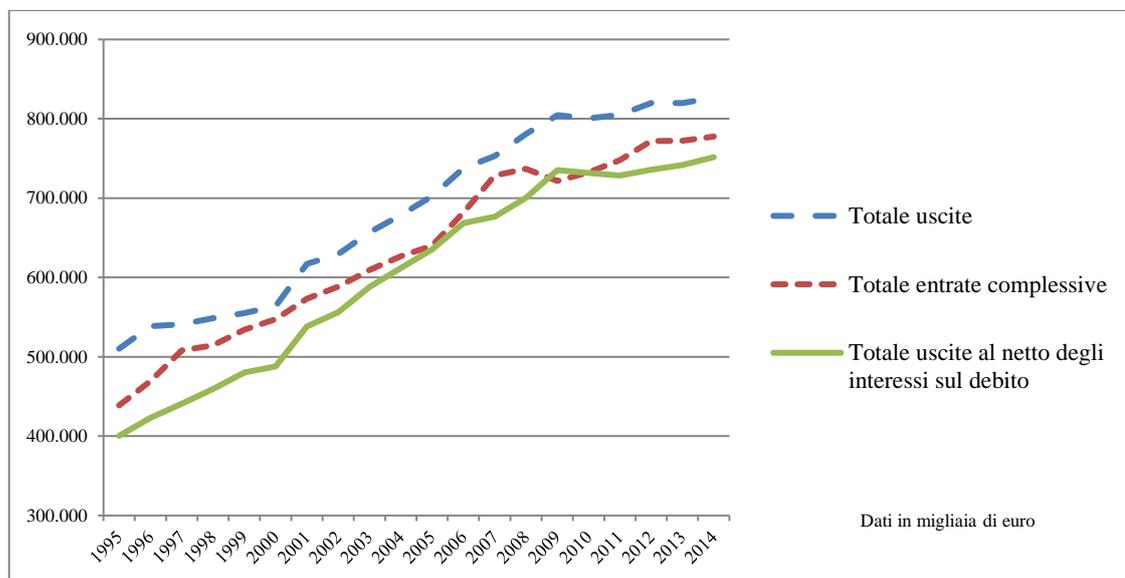


Figura 1 – Evoluzione delle entrate e delle uscite della PA (elaborazione da dati Istat)

Le misure adottate hanno riguardato principalmente il contenimento dei consumi intermedi<sup>10</sup> e della spesa per la retribuzione dei dipendenti; quest'ultima è stata attuata ponendo freno alle assunzioni di nuovo personale a fronte delle cessazioni (*turnover*), perlopiù dovute a pensionamenti.

<sup>10</sup> Il primo il decreto "taglia spese", che ha imposto dei limiti alla crescita dei costi intermedi parametrizzandoli a quelli di esercizi precedenti risale al 2002 (v. Nota 4), ma è soprattutto a partire dal 2007 che sono state emanate svariate disposizioni volte a frenare le uscite per acquisti di beni e servizi. Tra gli interventi normativi in materia di consumi intermedi, spese per collaborazioni e consulenze e costi per organi collegiali si ricordano (per approfondimenti, si rinvia al Paragrafo 1.2):

- le numerose disposizioni contenute nella leggi finanziarie e di stabilità a partire dal 2006;
- l'art. 27 del d.l. 4 luglio 2006, n. 223 recante "Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale", conv. dalla l. 4 agosto 2006, n. 248;
- gli artt. 27, 48 e 61 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112 recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria" conv. dalla l. 6 agosto 2008, n. 133;
- gli artt. 6 e 8 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78 recante "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica", conv. dalla l. 30 luglio 2010, n. 122;
- il d.l. 6 luglio 2011, n. 98 recante "Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria";
- il d.l. 7 maggio 2012, n. 52 recante "Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica" (c.d. "spending review 1"), conv. dalla l. 6 luglio 2012, n. 94;
- il d.l. 6 luglio 2012, n. 95 recante "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini" (c.d. "spending review 2"), conv. dalla l. 7 agosto 2012, n. 135;
- il d.l. 24 aprile 2014, n. 66 recante "Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale" (c.d. "spending review 3"), conv. dalla l. 23 giugno 2014, n. 89.

Ciò, peraltro, ha avuto il duplice effetto di ridurre costantemente il numero dei dipendenti, che è passato da oltre 3,6 milioni nel 1995 a poco più di 3,3 milioni nel 2014<sup>11</sup>, ma anche di innalzare sensibilmente l'età media delle persone impiegate.

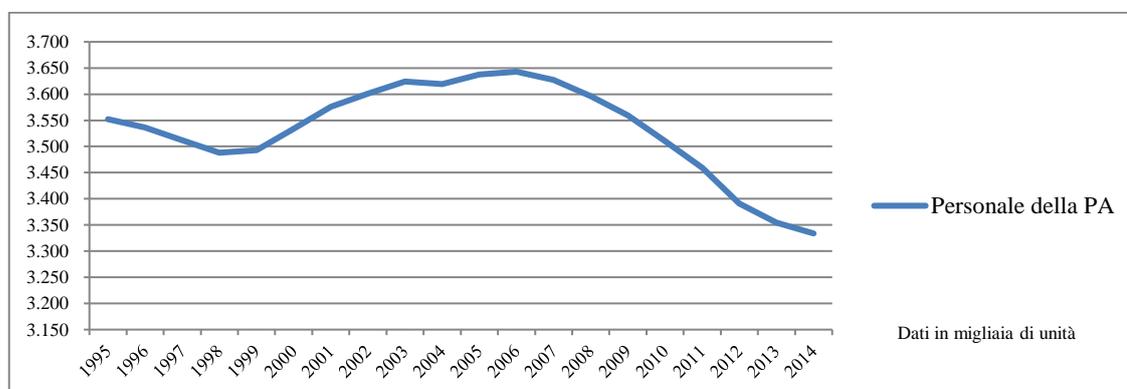


Figura 2 - Evoluzione del numero dei dipendenti della PA (elaborazione da dati Istat)

In termini macro-economici, queste circostanze hanno contribuito al fatto che, con l'eccezione del 2009, l'Italia abbia continuato a registrare *avanzi primari di bilancio*<sup>12</sup> e che il *rapporto deficit / PIL*<sup>13</sup> sia rimasto entro limiti contenuti.

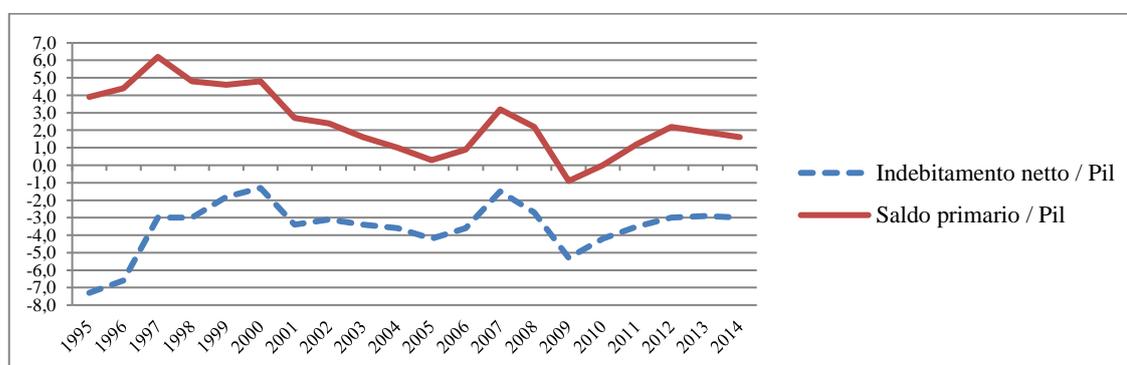


Figura 3 - Evoluzione del deficit e del saldo primario di bilancio (elaborazione da dati Istat)

<sup>11</sup> Dal conteggio sono esclusi i militari di leva, che hanno cessato di esistere dal 2006.

<sup>12</sup> Il *saldo primario di bilancio* (che può essere in avanzo o in disavanzo) è la differenza tra le entrate e le spese delle amministrazioni pubbliche, escluse le spese per interessi passivi.

<sup>13</sup> Il *deficit*, o disavanzo pubblico, è la situazione contabile che si verifica quando, nel corso di un esercizio finanziario, le uscite superano le entrate. Le dimensioni del deficit pubblico vengono solitamente prese in considerazione in rapporto al *prodotto interno lordo* (PIL). Il *rapporto deficit / PIL* rappresenta l'indicatore tipicamente utilizzato nei confronti internazionali. L'uso dei valori assoluti del deficit, infatti, sarebbe fuorviante, perché non tiene conto della dimensione dello Stato a cui si riferisce.

Come visto, gli aggregati più interessanti ai fini della spending review sono il costo dei dipendenti e i consumi intermedi, che nel 2014 ammontavano nell'insieme a 254 miliardi di euro.

La Tabella 2 mostra come questi oneri siano distribuiti tra i settori della pubblica amministrazione: mentre per le amministrazioni centrali il costo del personale è di gran lunga la grandezza preponderante, nel caso delle amministrazioni locali e degli enti previdenziali gli acquisti di beni e servizi assumono un peso specifico ragguardevole, evidentemente per via del fatto che gli output generati dai processi produttivi di questi ultimi necessitano di cospicue quantità di beni e servizi in input (si pensi alle prestazioni sanitarie ed assistenziali).

Nella tabella, accanto ai costi del personale, è indicato il anche numero dei dipendenti, per evidenziare che l'onere pro-capite non presenta differenze sostanziali tra i diversi settori (fatta eccezione per quello della previdenza, il cui peso è tuttavia marginale). Perciò le differenze di spesa dipendono essenzialmente dal volume degli addetti.

	Dipendenti		Consumi intermedi (in milioni di euro)
	Numero di unità (in migliaia)	Costo lordo (in milioni di euro)	
Amministrazioni centrali	1.861,7	93.362	20.648
Amministrazioni locali	1.427,8	67.361	67.568
Enti di previdenza	44,3	3.091	2.197
<b>Valori totali</b>	<b>3.333,8</b>	<b>163.814</b>	<b>90.413</b>

Tabella 2 – Spesa per dipendenti e per consumi intermedi nel 2014 (elaborazione da dati Istat)

## 1.2. L'esperienza italiana e internazionale nella revisione della spesa pubblica

Se i risultati illustrati nel Paragrafo 1.1 siano stati l'effetto di un approccio al problema in termini di efficientamento della spesa o siano semplicemente il prodotto di politiche di "tagli lineari" non dissimili da quelle del passato è una questione tuttora controversa. Fatto sta che i diversi *commissari alla spending review*, comunque denominati<sup>14</sup>, succedutisi dal 2012 ad oggi hanno prodotto una copiosa documentazione, densa di analisi e proposte (talune riprese in provvedimenti normativi<sup>15</sup>), ma nella quale non si è mancato di dare risalto alle vaste aree di rigidità strutturale della spesa pubblica, almeno in un'ottica di breve e medio termine.

Analoghe difficoltà, peraltro, sembrano riscontrarsi nelle esperienze di altri paesi, pur tenendo conto delle differenze dei modelli di analisi seguiti<sup>16</sup>. Ad esempio, Australia, Canada, Olanda, Giappone e Regno Unito hanno prediletto un approccio di tipo strategico (*strategic review*), mirato all'identificazione delle aree di intervento prioritarie e alla selezione e riallocazione di risorse verso i programmi più efficienti, mentre la Finlandia e la Grecia hanno preferito adottare un approccio di tipo funzionale (*functional review*), che si prefigge di individuare come le politiche vigenti possano essere attuate con minori risorse<sup>17</sup>.

In generale, partendo dall'esperienza internazionale e dalle indicazioni di strutture sovranazionali, come l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)<sup>18</sup> e la Commissione europea, è possibile distinguere le misure per il risparmio della spesa in due categorie<sup>19</sup>:

---

<sup>14</sup> Ufficialmente il ruolo di Commissario alla spending review (v. anche Nota 2) è stato attribuito a Enrico Bondi (da aprile 2012 a gennaio 2013), Mario Canzio (da gennaio a maggio 2013), Carlo Cottarelli (da ottobre 2013 a ottobre 2014) e Yoram Gutgeld (da marzo 2015). Tuttavia nel 2012 analoghe responsabilità sono state affidate anche a Dino Piero Giarda, che rivestiva l'incarico di Ministro per i rapporti con il Parlamento.

<sup>15</sup> V. Nota 10.

<sup>16</sup> Cfr. Servizio studi del bilancio del Senato, *La spending review nell'esperienza internazionale: una breve analisi*, 2012.

<sup>17</sup> Cfr. OCSE, *Typology and implementation of spending reviews*, 2011.

<sup>18</sup> In inglese, *Organisation for economic co-operation and development* (OECD).

<sup>19</sup> Cfr. OCSE, *3'th annual meeting of OECD senior budget officials spending reviews*, 2013.

- risparmi funzionali, o di efficienza (*efficiency savings*), ottenuti attraverso una riorganizzazione dei processi di produzione dei servizi che consenta di ridurre i costi, mantenendone inalterate la quantità e la qualità;
- risparmi strategici (*strategic savings*), ottenuti attraverso una riduzione della quantità o della qualità dei servizi resi, ovvero mediante minori trasferimenti alla collettività.

In pratica, la riduzione della spesa pubblica può ottenersi:

- incrementando l'efficienza della spesa, ossia riducendone l'ammontare a parità di livello dei servizi forniti (ad esempio, mediante l'ottimizzazione del sistema degli acquisti, il contenimento dei costi dei viaggi per missione, delle comunicazioni telefoniche, eccetera);
- riducendo il livello dei servizi forniti (ad esempio, attraverso la chiusura di ospedali, sedi di uffici, eccetera);
- ridefinendo la sfera d'intervento del settore pubblico (ad esempio per mezzo di privatizzazioni, esternalizzazioni, eccetera).

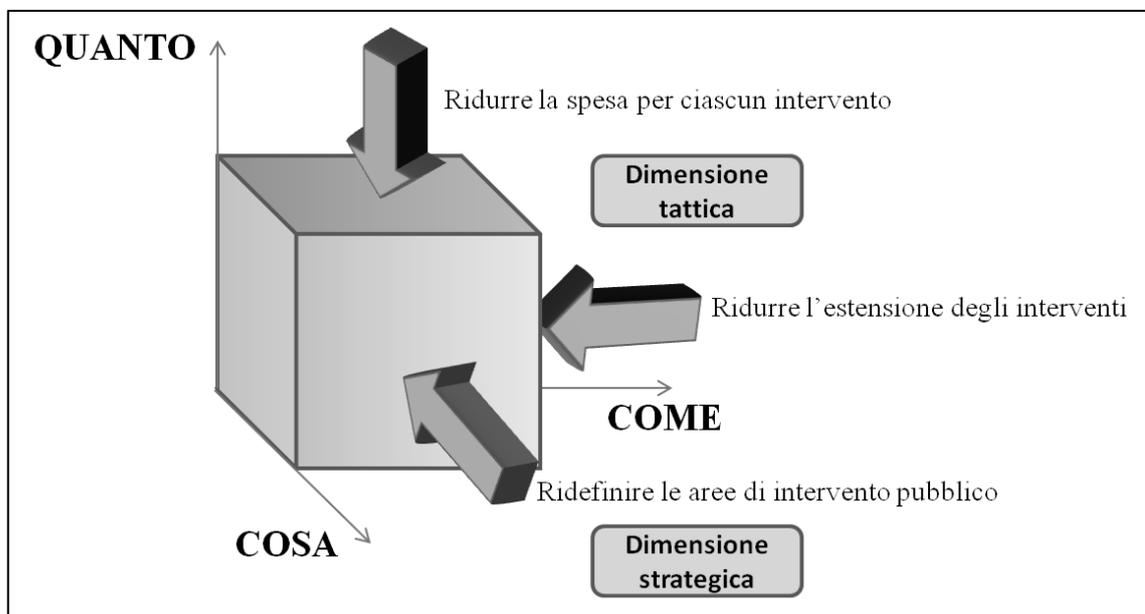


Figura 4 – Approcci alla spending review (rielaborazione da Gaudillat, 2014)

Ciò che qualifica un *processo di spending review* rispetto a generiche misure di riduzione della spesa è l'organicità dell'azione complessiva, che procede da un'analisi

del problema per conseguire risparmi strategici (riduzione dei servizi) e di efficienza (riorganizzazione di processi) mediante un set coerente di interventi, frutto di un'adeguata valutazione del trade-off tra costi per la collettività e benefici in termini di finanza pubblica.

All'interno del processo di revisione della spesa possono dunque distinguersi quattro momenti: la definizione degli aspetti chiave del sistema di revisione, l'individuazione dei parametri rilevanti (quali gli obiettivi di risparmio, i temi oggetto di revisione, le scadenze procedurali), la definizione delle opzioni di risparmio e l'adozione delle misure selezionate<sup>20</sup>.

Inoltre, il sistema di spending review può caratterizzarsi in base a diversi profili<sup>21</sup>, di seguito brevemente delineati:

- l'ambito di applicazione, che può essere l'intero perimetro della pubblica amministrazione e le relative politiche, oppure determinate aree di intervento o livello di governo (ad esempio, le amministrazioni locali);
- il livello di approfondimento, che può essere trasversale a più aree di intervento (analisi orizzontale o comprensiva), riguardare singoli centri di spesa (analisi verticale o selettiva) oppure una combinazione dei precedenti;
- l'obiettivo, che può essere di tipo funzionale (se l'analisi si concentra sull'efficienza dell'azione pubblica per verificare se un determinato intervento può essere fornito con minori risorse) o di tipo strategico (se l'esame è condotto non solo sull'efficienza, ma anche sull'efficacia delle politiche perseguite al fine di ridefinirne le priorità);
- l'orizzonte temporale e la periodicità, in quanto la spending review può essere svolta su base sistematica oppure in modo sporadico. Rientra nella prima tipologia se precede la programmazione annuale e può essere propedeutica alla definizione di specifici interventi. È, invece, di tipo sporadico se attivata

---

<sup>20</sup> Il processo qui illustrato, pur seguendo una logica sequenziale, non esclude che ciascuna fase possa condurre ad un riciclo sulla fase precedente oppure che il processo stesso sia di tipo iterativo, in cui ciascuna nuova iterazione tiene conto dei feedback provenienti dalle attività già svolte.

<sup>21</sup> Cfr. Servizio studi del bilancio del Senato, *La spending review e il Programma di lavoro del Commissario straordinario per la revisione della spesa*, 2014.

per far fronte a determinate contingenze, come la necessità di ricorrere a tagli selettivi di spesa in contesti di restrizione di bilancio;

- la gestione del processo, che può prevedere l'intervento di diversi soggetti e seguire una logica di tipo top-down, in cui le opzioni di risparmio promanano da un'autorità centrale, oppure bottom-down, in cui sono le distinte amministrazioni interessate a proporre gli specifici interventi, pur in un quadro complessivo delineato centralmente, oppure una combinazione dei tipi precedenti;
- le possibilità di risparmio, che possono essere espresse in termini di unità di personale o materiali oppure di risorse monetarie.

In Italia, il processo di spending review ha avuto ufficialmente avvio nel 2007<sup>22</sup>, ma la pietra miliare che segna l'inizio delle attività in modo organico è rappresentato dal c.d. *Rapporto Giarda*<sup>23</sup>, presentato ad aprile 2012; quest'ultimo ha inteso affrontare il problema della spesa pubblica dal punto di vista delle singole attività, funzioni ed organizzazioni nelle quali l'offerta di beni e servizi si concretizza e ha costituito la base per una serie di attività decisionali e amministrative sviluppate in seguito.

Il rapporto presenta un'analisi del livello e della struttura della spesa pubblica italiana - di cui vengono evidenziate alcune criticità, come l'anomala articolazione complessiva, il costo eccessivo della produzione dei servizi, il carattere "improprio" dei rapporti finanziari centro-periferia e altro - pervenendo alla conclusione che la dimensione della spesa e la sua struttura costituiscono un "ostacolo a uno scenario di ripresa ciclica dell'economia".

Sempre in base al Rapporto Giarda, la bassa crescita economica comporta che la revisione della spesa debba necessariamente essere finalizzata alla riduzione del prelievo fiscale per favorire il rilancio del Paese. In questa prospettiva, l'analisi delle inefficienze nella produzione dei servizi e nell'allocazione delle risorse pubbliche

---

<sup>22</sup> V. Appendice 2 - La spending review in Italia dal 2007 al Rapporto Giarda.

<sup>23</sup> Si tratta di un rapporto redatto dal Ministro per i rapporti con il Parlamento, recante "Elementi per una revisione della spesa pubblica" (GIARDA P., *Elementi per una revisione della spesa pubblica*, 2012).

costituisce una premessa indispensabile perché possano maturare le conseguenti decisioni inerenti alla destinazione dei risparmi di spesa da conseguire.

Coerentemente con quanto già visto in altra parte di questo paragrafo, gli approcci alla spending review indicati nel rapporto possono essere indirizzati:

- alla riduzione delle inefficienze, che può ottenersi mediante
  - a) eliminazioni di sprechi;
  - b) innovazioni nell'organizzazione (e, perciò, nei processi);
- alla ridefinizione dei confini dell'intervento pubblico, che può essere attuata con iniziative di diversa portata, ossia
  - c) interventi con impatto marginale sui confini;
  - d) misure che attaccano i confini dell'intervento pubblico.

Al riguardo, è interessante un ulteriore raggruppamento dei quattro tipi di intervento ora accennati, che vengono aggregati secondo quelle che potrebbero definirsi *linee di azione*<sup>24</sup>:

- *reduce*: riduzione degli sprechi – voce (a);
- *reorganize*: riorganizzazione delle attività e delle istituzioni pubbliche – voce (b) – e riordino dei confini dell'intervento pubblico – voce (c);
- *retrenching*: restrizione, con varia intensità, dei confini del settore pubblico – voce (d).

Gli elementi della spesa che possono essere oggetto di revisione vengono definiti *spesa aggredibile*, intesa come massa di spesa che può essere soggetta ad analisi e, eventualmente, sottoposta a riduzione. L'importo quantificato, che è costituito perlopiù da retribuzioni e consumi intermedi, è pari a 295 miliardi di euro<sup>25</sup>, tuttavia in un'ottica di breve termine solo il 25-30% di tale somma appare effettivamente intaccabile, corrispondente alle voci (a) e (c) dei tipi d'intervento sopra menzionati.

---

<sup>24</sup> V. Figura 4.

<sup>25</sup> L'importo totale della spesa pubblica cui si fa riferimento nel Rapporto Giarda è di 793 miliardi di euro.

Contestualmente alla presentazione del Rapporto Giarda è stato adottato un provvedimento<sup>26</sup> che ha disciplinato l'attività di revisione della spesa delle amministrazioni centrali per il 2012, indicando obiettivi in termini di riduzione della spesa per acquisto di beni e servizi, revisione dei programmi di spesa, ridimensionamento delle strutture dirigenziali esistenti, chiusura e accorpamento di enti strumentali delle società pubbliche, ricognizione degli immobili pubblici in uso alle pubbliche amministrazioni al fine di possibili dismissioni, riduzione della spesa per locazioni, eliminazione di spese di rappresentanza e per convegni.

Successivamente, con due nuove norme, i decreti cc.dd. *spending review 1*<sup>27</sup> e *spending review 2*<sup>28</sup>, è stata istituita la figura del *Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi* e sono state introdotte disposizioni puntuali per la riduzione della spesa per consumi intermedi e per il pubblico impiego, per la razionalizzazione e valorizzazione del patrimonio pubblico e per la riduzione dei costi delle locazioni passive, oltre ad interventi in materia di riduzione e privatizzazione di società pubbliche strumentali, di soppressione di enti e di contenimento della spesa del comparto sanitario e farmaceutico. La stessa norma ha anche introdotto specifici obblighi di riduzione delle spese per enti, agenzie e organismi degli enti territoriali.

A luglio 2012, il primo Commissario alla spending review<sup>29</sup> ha presentato alcune analisi volte ad individuare indicatori di inefficienza nella spesa per consumi intermedi di regioni, province, comuni, università ed enti di ricerca<sup>30</sup>.

---

<sup>26</sup> Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 maggio 2012.

<sup>27</sup> D.l. 7 maggio 2012, n. 52 recante "Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica", conv. dalla L. 6 luglio 2012, n. 94, la cui disciplina sul c.ssario alla spending review è stata aggiornata dall'art. 49-bis del d.l. 21 giugno 2013, n. 69 recante "Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia".

<sup>28</sup> D.l. 6 luglio 2012, n. 95 recante "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini", conv. dalla l. 7 agosto 2012, n. 135.

<sup>29</sup> Enrico Bondi, C.ssario alla spending review da aprile 2012 a gennaio 2013 (v. anche Nota 14).

<sup>30</sup> Tali analisi sono organizzate in tre volumi (cfr. Servizio studi del bilancio del Senato, *La documentazione trasmessa dal C.ssario straordinario per la razionalizzazione della spesa. Una sintesi delle metodologie e dei risultati*, 2012):

- il primo, "Consumi intermedi di regioni, province, comuni (pop.>100.000 ab.), università, enti di ricerca", riporta gli eccessi di spesa di ciascun ente determinati rispetto al valore mediano

Ma il lavoro più attuale contenente analisi e proposte per la revisione della spesa pubblica è il rapporto prodotto dal terzo Commissario<sup>31</sup>, diffuso in forma di slide e documenti predisposti dai vari gruppi di lavoro<sup>32</sup>.

Questo studio, il cui documento principale è stato pubblicato a marzo 2014, individua in dettaglio gli interventi da porre in essere per conseguire risparmi di spesa già dal primo anno di applicazione, raggruppandoli secondo una classificazione più articolata ma sostanzialmente riconducibile a quella del Rapporto Giarda:

- interventi di efficientamento diretto, quali la razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi attraverso una drastica riduzione del numero di centrali appaltanti, la pubblicazione esclusivamente online dei bandi pubblici, il contenimento degli oneri di gestione degli immobili, la disintermediazione del processo di riscossione delle imposte, l'uso del criterio dei fabbisogni standard per determinare i trasferimenti ai comuni, il taglio di costi per le consulenze e l'uso di automobili di servizio, la riduzione del numero e delle retribuzioni dei dirigenti, la prioritizzazione dei corsi di formazione dei dipendenti, la diminuzione dei consumi energetici per l'illuminazione stradale, e altri;
- riorganizzazioni della pubblica amministrazione, attraverso l'eliminazione degli organi elettivi delle province, la riforma delle forze di polizia, la soppressione di enti considerati inutili, l'introduzione della fatturazione e dei pagamenti elettronici e la razionalizzazione dei centri elaborazione dati, la riforma e l'accorpamento di prefetture, capitanerie di porto, sedi periferiche dei ministeri e comunità montane;

---

di ciascun gruppo di enti nell'acquisto di alcune sottocategorie di spesa dei consumi intermedi;

- il secondo, "Nota tecnica per il Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi", redatto dall'Istat, si concentra sui pagamenti per l'acquisto di beni e servizi e l'utilizzo di beni di terzi sostenuti dai comuni nell'anno 2011, con l'obiettivo di determinare un valore medio che funga da benchmark per il livello effettivo di spesa;
- il terzo, "Analisi dell'inefficienza nella spesa degli enti locali. Prima sperimentazione", redatto dalla SOSE (Soluzioni per il Sistema Economico), esamina, attraverso tecniche econometriche specifiche, i pagamenti dei Comuni per l'acquisto di beni e servizi, con l'obiettivo di individuare un benchmark e per differenza l'eccesso di spesa.

<sup>31</sup> Carlo Cottarelli, Commissario alla spending review da ottobre 2013 a ottobre 2014 (v. anche Nota 14).

<sup>32</sup> Pubblicato on line: <http://revisionedellaspesa.gov.it/revisioneaperta.html>.

- restrizioni dei costi per gli organi politici di enti locali e regioni e degli oneri degli organi costituzionali;
- tagli ai trasferimenti inefficienti a imprese e aziende partecipate (ad esempio, le aziende di trasporto pubblico locale), per indennità di accompagnamento e pensioni di invalidità indebite e per il trasporto ferroviario;
- riduzioni delle spese in settori specifici, quali difesa, sanità e pensioni.

Inoltre, nel rapporto sono presenti alcune indicazioni per migliorare la gestione della spesa pubblica, mediante misure che ne aumentino la trasparenza, l'introduzione di vincoli quantitativi e qualitativi e una revisione del processo di programmazione, selezione e realizzazione degli investimenti pubblici.

Le soluzioni proposte sono in parte state accolte nel decreto c.d. *spending review* <sup>33</sup>, che ha tagliato la spesa per circa 3 miliardi di euro<sup>34</sup>, e nelle leggi di stabilità per il 2015 e per il 2016<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> D.l. 24 aprile 2014, n. 66 recante "Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale", conv. dalla l. 23 giugno 2014, n. 89.

<sup>34</sup> Cfr. Cottarelli C., *La lista della spesa*, 2015.

<sup>35</sup> Rispettivamente, l. 23 dicembre 2014, n. 190 recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)", e l. 28 dicembre 2015, n. 208 recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)".

## **2. Un approccio alternativo: la centralizzazione delle informazioni**

Come visto<sup>36</sup>, il processo di spending review in Italia è stato incentrato principalmente:

- sulla riduzione della spesa per retribuzioni e compensi, operata in misura prevalente diminuendo il numero dei percettori (dipendenti, consulenti, organi politici, eccetera);
- sul contenimento degli esborsi per beni e servizi, ottenuto in genere stabilendo tetti di spesa e centralizzando le procedure di acquisto.

Il tema oggetto del presente documento è quello enunciato nel secondo punto, che si riferisce a voci di spesa la cui entità complessiva<sup>37</sup> costituisce il 15-20% del totale delle uscite<sup>38</sup>.

In particolare, sarà illustrato come l'obiettivo di ridurre gli sprechi e le inefficienze dei processi di approvvigionamento della pubblica amministrazione possa essere conseguito con un approccio diverso, in parte complementare ma perlopiù alternativo, rispetto a quello fin'oggi adottato (imposizione di limiti di spesa e centralizzazione degli acquisti).

La soluzione appresso presentata s'inquadra, perciò, nell'ambito della dimensione c.d. tattica<sup>39</sup>, che si concretizza in azioni rivolte all'ottenimento di risparmi funzionali, mantenendo inalterati sia il livello dei servizi prestati, sia la sfera d'intervento del settore pubblico<sup>40</sup>.

---

<sup>36</sup> V. Paragrafo 1.2.

<sup>37</sup> Ci si riferisce agli acquisti per beni e servizi senza distinzione tra consumi intermedi, spesa per investimenti e acquisti di prodotti da utilizzare per prestazioni.

<sup>38</sup> V. Tabella 1.

<sup>39</sup> V. Paragrafo 1.2.

<sup>40</sup> Si fa riferimento alla classificazione delle misure e delle linee d'azione illustrate nel Paragrafo 1.2 (v. anche Figura 4).

### 2.1. Assiomi e paradossi

Le misure attualmente adottate (a volte, per la verità, solo suggerite) per ridurre la spesa per acquisti della pubblica amministrazione trovano, in gran parte, fondamento su alcune assunzioni<sup>41</sup>, le quali non sono esenti da limiti e contraddizioni che è interessante esaminare.

- 1) Bisogna ridurre la *spesa corrente*, mentre occorre aumentare o mantenere inalterata la *spesa in conto capitale*.

Quest'affermazione è valida solo a condizione che gli "investimenti" siano realmente produttivi. Dal punto di vista contabile, infatti, la spesa corrente si distingue da quella in conto capitale solo in virtù della natura economica del bene o del servizio acquistato, ma ogni qual volta il "bene capitale" acquistato sia inutile (ad esempio un ponte su cui nessuno transiterà mai), non sia un bene a fecondità ripetuta (ad esempio, un impianto sportivo che sarà utilizzato per un solo evento) oppure sia di fatto inutilizzabile (ad esempio, perché mancano le risorse necessarie per pagare gli operatori e la manutenzione delle attrezzature sanitarie di un ospedale), allora quel bene si rivela *inefficace* rispetto agli scopi ed appare improprio qualificarlo come investimento.

L'equivoco nasce dalla circostanza che la distinzione tra bene di consumo e bene d'investimento non è assoluta ma varia in virtù dell'uso che ne viene fatto (ad esempio, per una famiglia un'automobile è un bene di consumo, mentre per un'impresa è un bene strumentale), invece la classificazione della spesa tra corrente e capitale ha natura meramente contabile.

Ne consegue che, ai fini della revisione della spesa, sarebbe più opportuno distinguere tra spesa inutile (o poco utile), perché improduttiva o inefficace, e spesa utile, che può essere indifferentemente in conto capitale o in conto corrente (ad esempio, le retribuzioni di medici e infermieri, senza la quale sarebbe inutile anche la spesa occorsa per costruire ed attrezzare l'ospedale in cui lavorano).

---

<sup>41</sup> Cfr. Cottarelli C., *La lista della spesa*, 2015.

- 2) La *frammentazione degli acquisti* è inefficiente, perché i prezzi sono più alti a causa delle difficoltà e dei costi connessi alla gestione degli appalti e perché aumenta il rischio di corruzione<sup>42</sup>. Pertanto occorre ridurre drasticamente<sup>43</sup> il numero delle stazioni appaltanti<sup>44</sup> e delle procedure di gara.

In quest'assunzione, la confusione tra i fini (spuntare prezzi bassi, ridurre i costi di gestione, combattere la corruzione) e i mezzi per conseguirli (aggregare i soggetti abilitati e le procedure di gara) produce un sillogismo apparente<sup>45</sup> basato su nessi logico-causali solo probabili (ad esempio, il tra decentramento e corruzione<sup>46</sup>).

Posta la bontà degli obiettivi, infatti, la centralizzazione degli acquisti rappresenta solo uno degli strumenti possibili. Esso, peraltro, non appare esente da elementi di debolezza, come la distinzione (e la distanza) tra chi decide cosa acquistare e chi utilizzerà il bene o il servizio acquistato (che, pertanto, può non corrispondere alle effettive esigenze<sup>47</sup>), la probabilità che i prezzi si formino su mercati oligopolistici<sup>48</sup>, e così via<sup>49</sup>. Senza contare che

---

<sup>42</sup> Cfr. Bandiera O., Prat A., Valletti T., *Active and passive waste in government spending: evidence of a policy experiment*, 2009.

<sup>43</sup> V. art. 9, c. 5, del d.l. 24 aprile 2014, n. 66 recante "Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale" (c.d. "spending review 3"), conv. dalla l. 23 giugno 2014, n. 89; artt. 37 e 38 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 recante "Codice dei contratti pubblici".

<sup>44</sup> Oggi, potenzialmente, ogni amministrazione pubblica può effettuare acquisti autonomamente, per cui si suole affermare che le stazioni appaltanti sono 20-30 mila.

<sup>45</sup> Più propriamente, si tratta di entimemi (cfr. Beltrami M., *Gli strumenti della persuasione*, 2009).

<sup>46</sup> Al riguardo, nella Direttiva 2014/24/UE si osserva che "l'aggregazione e la centralizzazione delle committenze dovrebbero essere attentamente monitorate al fine di evitare un'eccessiva concentrazione del potere d'acquisto e collusioni, nonché di preservare la trasparenza e la concorrenza e la possibilità di accesso al mercato per le PMI" (considerando n. 59).

<sup>47</sup> Se il bene o il servizio acquistato non risponde o risponde solo in parte alle esigenze dell'utilizzatore, il processo di acquisto, per quanto possa essere efficiente, può rivelarsi del tutto o parzialmente inefficace (con riguardo ai concetti di efficacia, efficienza e economicità si rinvia agli approfondimenti dell'Appendice 2 - La spending review in Italia dal 2007 al Rapporto Giarda).

<sup>48</sup> L'*oligopolio* si caratterizza per la presenza di un numero ridotto di imprese, perlopiù a causa del fatto che l'ingresso di nuove imprese è impedito dalla presenza di barriere all'entrata. Ciò può accadere, ad esempio, quando per l'ammissione a un determinato mercato o ad una procedura di gara è richiesto il possesso di requisiti (dimensionali, finanziari, eccetera) e/o l'espletamento di formalità complesse e onerose tali da limitare, di fatto, il numero degli operatori disposti a partecipare.

Nei mercati oligopolistici le scelte di ciascuna impresa influiscono su quelle delle altre e, in genere, i prezzi fissati sono superiori a quelli che si realizzerebbero in mercati concorrenziali.

esperienze anche recenti non danno alcuna evidenza che i grandi appalti mitighino il rischio che si verifichino fenomeni di corruzione<sup>50</sup>.

- 3) La *pianificazione degli acquisti* permette di operare con efficienza, tempestività e flessibilità.

È innegabile che le varie norme sulla programmazione degli acquisti<sup>51</sup> rispondano ad esigenze di razionalizzazione e trasparenza. Inoltre, prevedere in anticipo obiettivi e fabbisogni permette di ridurre gli sprechi e, in certa misura, di ottenere migliori condizioni di acquisto, oltretutto di soddisfare per tempo le necessità predeterminabili di beni e servizi.

Diversamente, coniugare pianificazione e flessibilità - intesa come capacità di adattamento tempestivo ai mutamenti delle esigenze e ai cambiamenti inattesi - rappresenta perlopiù una sfida, peraltro non agevolata dalla presenza di vincoli e adempimenti formali.

Infine, c'è il tema dei *costi standard* e dei *fabbisogni standard*. In sostanza, posta la pluralità degli attori in gioco, i quali effettuano acquisti a prezzi e per quantità eterogenee, si ritiene che determinare dei parametri di riferimento (*benchmark*) per costi e fabbisogni, riferiti sia ai prodotti che ai *centri di costo*, costituisca la via maestra per limitare sprechi e inefficienze.

---

<sup>49</sup> Sul tema si vedano anche European Commission, *SME's access to public procurement markets and aggregation of demand in the EU*, 2014, in cui si affronta la questione degli effetti negativi della centralizzazione degli acquisti sulle piccole e medie imprese; Baldi S., Vannoni D., *The impact of centralization on pharmaceutical procurement prices: the role of institutional quality and corruption*, 2015, in cui si evidenzia, a conclusione di un'accurata analisi empirica, che i benefici sui prezzi derivanti dalla centralizzazione degli acquisti sono alquanto modesti in contesti nei quali il grado di corruzione è basso (o siano presenti meccanismi tali da elevare il livello di qualità delle istituzioni pubbliche); Tella E., Virolainen V., *Motives behind purchasing consortia*, 2005, in cui, facendo riferimento al mercato tra privati, si rilevano anche gli svantaggi della centralizzazione degli acquisti e si osserva che i motivi per ricorrervi sono riconducibili principalmente all'ottenimento di economie di scala e maggior accesso alle informazioni.

<sup>50</sup> Si pensi, solo per fare degli esempi, al maxi-appalto da 2,7 miliardi della gara di facility management bandita da Consip nel 2014, o alle gare per il c.d. Terzo Valico bandite nel 2016.

<sup>51</sup> Si vedano, in particolare, le prescrizioni dell'art. 21 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 recante "Codice dei contratti pubblici", che ha esteso e innovato la normativa previgente (d.lgs. 163/2006, art. 128) ed ha confermato le disposizioni sul Piano Triennale per l'Informatica (l. 208/2015, art. 1, c. 505).

Il concetto di costo (e di fabbisogno<sup>52</sup>) standard è mutuato dalla contabilità analitica<sup>53</sup>, dove indica il costo che un prodotto o un'unità organizzativa dovrebbe avere in condizioni di normale efficienza dell'impresa, viene determinato seguendo procedure definite a seconda dell'oggetto e della fase di rilevazione (previsione o consuntivo) ed è impiegato nell'analisi degli scostamenti nell'ambito del controllo di gestione. Nel contesto della spending review, hanno rilevanza anche i *prezzi standard*, i quali, una volta definiti, dovrebbero fungere da benchmark a cui le amministrazioni pubbliche devono riferirsi nel determinare i prezzi ai quali acquistare beni e servizi.

Il nodo e la criticità di questo approccio risiedono nel processo di determinazione di tali prezzi di riferimento. La capacità di contribuire a ridurre gli sprechi e le inefficienze, infatti, dipende essenzialmente dalla bontà di questo processo e, eventualmente, dalle sue caratteristiche di flessibilità nel rispondere tempestivamente nel caso in cui occorra effettuare delle revisioni.

Nella pratica, i prezzi dei beni e dei servizi a cui le amministrazioni pubbliche italiane devono far riferimento sono quelli stabiliti nelle convenzioni stipulate dalla Consip<sup>54</sup>. Il processo di determinazione, quindi, avviene centralmente attraverso un mix di ipotesi basate su occorrenze storiche e di esiti di contrattazioni realizzate in un contesto controllato e riferito ad una porzione non rappresentativa dell'intero mercato.

La presunzione dell'efficacia di tale approccio deriva, evidentemente, dall'accoglimento acritico del secondo e del terzo assunto sopra menzionati (che postulano la necessità di centralizzare e programmare gli acquisiti), nonché dalla presunzione che – poiché le transazioni nel mercato dei beni e dei servizi avvengono in

---

<sup>52</sup> Nel prosieguo della discussione si farà riferimento prevalentemente ai costi standard, ma considerazioni analoghe potrebbero essere svolte anche per i fabbisogni standard.

<sup>53</sup> La contabilità analitica (o industriale), è detta anche contabilità dei costi dal momento che le prime applicazioni erano orientate esclusivamente al calcolo dei costi (interni) delle imprese per la fissazione dei prezzi di vendita.

<sup>54</sup> V. l. 23 dicembre 1999, n. 488 recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (legge finanziaria 2000), art. 26, c. 3-4, e l. 24 dicembre 2007, n. 244 recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)", art. 2, c. 570-574.

un contesto di *concorrenza imperfetta*<sup>55</sup> – la formazione dei prezzi sarebbe meno efficiente in mancanza di una regolamentazione centralizzata.

Quest'ultimo punto merita di essere approfondito, in quanto produce quello che può definirsi un *paradosso tecnologico*.

Uno dei “difetti” che caratterizzano i mercati di concorrenza imperfetta è la c.d. asimmetria informativa dei soggetti che vi operano. In particolare, se gli acquirenti non sono perfettamente informati sui prezzi, le imprese possono praticare prezzi più elevati senza temere di perdere terreno rispetto ai concorrenti. L'informazione imperfetta, quindi, avvantaggia gli operatori sul lato dell'offerta e causa una generale riduzione dell'efficienza del mercato (c.d. *adverse selection*)<sup>56</sup>.

Questa ed altre considerazioni hanno portato fin dagli anni Trenta del secolo scorso al superamento delle teorie fondate sulle ipotesi di concorrenza perfetta a favore di modelli tesi a studiare forme di mercato più aderenti alla realtà, come la concorrenza monopolistica<sup>57</sup>, e dagli anni Settanta allo sviluppo della c.d. *economia dell'informazione*<sup>58</sup>, arrivando a concludere che il decentramento dei mercati attraverso il meccanismo dei prezzi, per quanto possa essere efficiente, in mancanza di un intervento pubblico determina la fissazione di prezzi non ottimali<sup>59</sup>.

---

<sup>55</sup> Le condizioni necessarie alla concorrenza perfetta sono (cfr. Knight F.H., *Risk, Uncertainty and Profit*, 1921):

- numero infinito di venditori e compratori;
- mobilità totale delle risorse (affinché sia garantita l'equalizzazione del rendimento di ogni risorsa in ogni possibile uso);
- conoscenza e previsione perfette;
- infinità divisibilità dei beni.

<sup>56</sup> Cfr. Akerlof G.A., *The market for “lemons”: quality uncertainty and the market mechanism*, 1970.

<sup>57</sup> Cfr. Chamberlin E., *Theory of monopolistic competition*, 1933; Robinson J., *Economics of imperfect competition*, 1933.

<sup>58</sup> Cfr. Akerlof G.A., *The market for “lemons”: quality uncertainty and the market mechanism*, 1970; Spence M., *Job market signaling*, 1973; Stiglitz J.E., *Incentives and risk sharing in sharecropping*, 1974.

<sup>59</sup> Cfr. Stiglitz J.E., *The contributions of the economics of information to twentieth century economics*, 2000. Nel 2001, Akerlof, Spence e Stiglitz hanno ricevuto il premio Nobel per l'economia per il loro contributo all'economia dell'informazione.

Anche i moderni filoni della teoria economica, dunque, sembrerebbero confermare la correttezza di approcci basati sulla centralizzazione degli acquisti per ridurre sprechi ed inefficienze negli approvvigionamenti della pubblica amministrazione.

Tuttavia, il ragionamento fin qui svolto non tiene in debito conto un fattore che ha praticamente rivoluzionato il contesto in cui acquirenti e venditori si trovano a operare: l'evoluzione compiuta negli ultimi venti anni dalle tecnologie informatiche, che *oggi sono in grado di ridurre significativamente le asimmetrie informative che hanno costituito il presupposto delle teorie dell'economia dell'informazione.*

Nel mercato privato questa rivoluzione è già avvenuta, sia grazie al modello di disintermediazione realizzato attraverso i *marketplace online*<sup>60</sup> (come eBay, Amazon, Booking.com, eccetera), sia e soprattutto grazie al c.d. *social commerce*<sup>61</sup> e agli *aggregatori*<sup>62</sup> (come Skyscanner, Trivago, eccetera), attraverso cui gli acquirenti possono confrontare, in tempo reale, i prezzi e le altre condizioni a cui i beni e i servizi sono offerti dai diversi operatori, nonché commentare la qualità dei prodotti e degli eventuali servizi accessori (garanzie, assistenza pre e post vendita, eccetera)<sup>63</sup>.

Il paradosso tecnologico a cui si è fatto cenno sopra sta appunto nel fatto che nel settore degli acquisti pubblici, l'approccio della concentrazione delle stazioni appaltanti e della determinazione accentrata dei fabbisogni e dei prezzi standard, che poteva essere ragionevole dieci o venti anni fa, oggi potrebbe rivelarsi una soluzione non più adeguata, dal momento che le odierne tecnologie informatiche hanno non solo ridotto le asimmetrie informative ma addirittura reso possibili le condizioni

---

<sup>60</sup> I *marketplace online* sono siti internet di intermediazione per la compravendita di beni e servizi.

<sup>61</sup> Il *social commerce* è l'evoluzione del commercio elettronico che consente una maggiore interattività e partecipazione da parte dei clienti anche la condivisione commenti sui prodotti e sui rivenditori.

<sup>62</sup> Gli *aggregatori* (metamotori di ricerca, comparatori di prezzi, eccetera) sono siti web che raccolgono dalla rete informazioni o contenuti per riproporli in forma aggregata per una migliore fruizione e comparazione.

<sup>63</sup> Il modello di funzionamento degli aggregatori (v. Nota 62) differisce da quello dei marketplace (v. Nota 60): entrambi sono una sorta di vetrina o di intermediario e, in genere, sono arricchiti con funzioni di social commerce (v. Nota 61), ma nel primo caso la transazione avviene sul negozio online del venditore, mentre nel secondo è lo stesso sito del marketplace a rendere disponibili i servizi di e-commerce.

affinché si possa realizzare una situazione non lontana dalla concorrenza perfetta anelata dagli economisti classici e neoclassici<sup>64</sup>.

Ne consegue che, *pur rimanendo valide alcune delle considerazioni a favore della centralizzazione delle stazioni appaltanti* (come il conseguimento di economie di scala e la maggior professionalità degli addetti al processo di selezione, alla stipula dei contratti, eccetera)<sup>65</sup>, *altre appaiono ora significativamente meno apprezzabili*. Pertanto può essere opportuno indagare altre strade, se non in sostituzione quanto meno in aggiunta all’approccio fino ad oggi seguito ai fini della spending review.

---

<sup>64</sup> In altre parole, grazie alle odierne tecnologie di commercio elettronico, i modelli basati sulla *mano invisibile* di Smith e/o sul *tatonnement* di Walras (cfr. Smith A., *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*, 1776; Walras M.E.L., *Éléments d’économie politique pure*, 1874) appaiono oggi molto meno lontani dalla realtà, così da ridurre l’esigenza di interventi pubblici finalizzati a costituire centrali d’acquisto e marketplace della pubblica amministrazione che fungano da “banditori” artificiali.

<sup>65</sup>Cfr. Tella E., Virolainen V., *Motives behind purchasing consortia*, 2005 (v. anche Nota 49).

## 2.2. Decentramento, flessibilità e trasparenza

Le considerazioni fin qui svolte mostrano che centralizzare gli acquisti presenta dei benefici ma anche degli svantaggi. Ad esempio, è probabile che i prodotti acquistati soddisfino solo in parte o in modo grossolano le esigenze di chi dovrà utilizzarli<sup>66</sup>, inoltre non è agevole rispondere tempestivamente alle richieste urgenti o a eventuali cambiamenti dei requisiti qualitativi e/o quantitativi, e così via.

Esiste, quindi un trade-off tra centralizzazione e decentramento, ma fino ad oggi le tesi a favore della prima hanno prevalso, in quanto le esigenze di trasparenza (nell'accezione più estesa del termine) sono state considerate prioritarie rispetto all'efficienza allocativa in senso paretiano<sup>67</sup>, ottenibile quando domanda e offerta sono espresse da un numero di operatori il più elevato possibile<sup>68</sup>.

È evidente, tuttavia, che ove la frammentazione dei mercati e le asimmetrie informative fossero eliminabili anche senza l'intervento di un soggetto regolatore (che nel caso di specie è rappresentato dalle centrali di committenza e dai soggetti aggregatori<sup>69</sup>), sarebbe preferibile che le transazioni avvenissero libere da intermediazioni e vincoli esogeni.

In concreto, come visto nel Paragrafo 2.1, nel contesto degli acquisti tra privati (sia *business to consumer*, B2C, sia *business to business*, B2B) questa svolta verso mercati di concorrenza sempre meno imperfetta, in cui gli operatori sono posti nelle condizioni di avere una conoscenza pressoché completa dei prezzi e delle caratteristiche dei beni e dei servizi offerti - talché le differenze di prezzo di prodotti fungibili divengono giustificabili solo in presenza di elementi di diversificazione apprezzabili - è già avvenuta. E ciò è stato possibile grazie all'affermazione, negli ultimi

---

<sup>66</sup> Per esempio, ciò può verificarsi nel caso di beni e servizi effettivamente differenziati e, perciò, sostituibili solo a patto di rinunciare a delle caratteristiche apprezzabili (cfr. Vagstad, S., *Centralized vs. Decentralized Procurement: Does Dispersed Information Call for Decentralized Decision-Making?*, 2000).

<sup>67</sup> La nozione di *efficienza o ottimo paretiano* si riferisce ad una situazione in cui una determinata allocazione delle risorse produttive corrisponde all'utilità (benessere) massima conseguibile complessivamente, ossia quando non sia possibile migliorare la situazione di almeno un individuo senza peggiorare quella di qualche altro (cfr. Pareto V., *Manuel d'économie politique*, 1909).

<sup>68</sup> Cfr. Arrow K.J., Debreu G., *Existence of an equilibrium for a competitive economy*, 1954.

<sup>69</sup> V. D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 recante "Codice dei contratti pubblici", art. 3, c. 1, lett. da i) a n), e art. 37.

dieci/venti anni, di tecnologie informatiche che consentono, dal lato dei clienti di comparare in tempo reale le offerte presenti sul mercato, dal lato dei venditori/produttori, di conoscere le esigenze, le aspettative e i gusti dei clienti, così da poter effettuare un miglior *tuning* delle attività di produzione e commercializzazione.

Appare perciò legittimo chiedersi se la strada della centralizzazione degli acquisti pubblici, intrapresa (o almeno teorizzata) fino ad oggi non sia una soluzione in certa misura “datata” e, soprattutto, se il modello sperimentato negli scambi tra privati, sia replicabile anche per il mercato business to government (B2G).

In altre parole, le tecnologie informatiche odierne sono in grado di permettere la costruzione di un meccanismo degli approvvigionamenti pubblici che non richieda necessariamente la centralizzazione degli acquisti e, perciò, che consenta di beneficiare delle caratteristiche di flessibilità ed efficienza allocativa tipiche dei mercati in cui la domanda e l’offerta sono polverizzati?

Rispetto a quello privato, il mercato degli acquisti pubblici presenta due caratteristiche distintive fondamentali, che riguardano, in particolare, l’attività di selezione dei fornitori e dei prodotti da acquistare:

- deve essere garantita la parità di trattamento degli operatori economici;
- la scelta del contraente e/o dei prodotti deve essere effettuata secondo criteri di economicità, prescindendo da gusti, preferenze e altro.

A prima vista, quelli ora menzionati potrebbero apparire principi altrettanto validi negli acquisti tra privati. La peculiarità è che nella fattispecie della pubblica amministrazione essi debbono essere applicati tassativamente.

Questo concetto può essere espresso, in breve, dicendo che negli acquisti pubblici deve essere garantita non solo la concorrenza ma anche la trasparenza. Ciò, peraltro, ha dato luogo alla necessità di proceduralizzare in modo consistente le attività inerenti agli appalti e alle forniture pubbliche, specie con riferimento alle fasi pre-contrattuali, anche per contrastare fenomeni di corruzione, malversazione, eccetera. Con la conseguenza di allungare considerevolmente i tempi di esecuzione del processo nella sua interezza, nonché di aumentarne la complessità generale.

Un altro elemento da tener presente - stavolta indipendente dal fatto che ad acquistare siano soggetti pubblici o privati - è che, sovente, operare su grandi quantità permette di conseguire “economie di scala”. Inoltre, la gestione degli appalti richiede competenze specifiche che potrebbero non essere presenti in enti di piccole dimensioni.

Questa considerazione implica che, al di là di ogni altro apprezzamento sulle asimmetrie informative, sulla trasparenza, sulla flessibilità e così via, ci sono circostanze in cui centralizzare gli acquisti è comunque conveniente, se non altro perché è probabile che si riescano a spuntare prezzi migliori. La questione sta, appunto nel corretto bilanciamento tra risparmio in termini di prezzo e qualità del prodotto (rispetto ai requisiti di chi deve farne uso), flessibilità della fornitura (rispetto ai fabbisogni e al loro mutare), eccetera.

In conclusione, adottare un approccio di tipo “decentrato” non vuol dire escludere la centralizzazione degli acquisti ma, semplicemente, considerarla come una delle pratiche possibili da adottare a seconda delle circostanze e per specifici fini, in un contesto generale in cui si mira a non perdere i vantaggi dei mercati polverizzati.

### *2.3. Un nuovo paradigma di spending review*

Date le considerazioni fin qui svolte, è finalmente possibile delineare le condizioni necessarie e sufficienti talché risulti possibile e soprattutto conveniente, al fine di pervenire all’efficientamento della spesa pubblica per beni e servizi col metodo della spending review, adottare un approccio decentrato e ricorrere alla centralizzazione solo quando sia effettivamente utile.

#### 1) Trasparenza dei prezzi.

Ciascun acquirente pubblico deve avere accesso pressoché completo alle informazioni sui prezzi. In questo modo chi acquista è posto nelle condizioni di valutare comparativamente le diverse offerte, anche nel caso di prodotti diversificati.

Con riguardo a questo punto, è palese che avere conoscenza della totalità delle offerte presenti in un dato momento è praticamente impossibile (salvo

che siano tutte quotate sul medesimo mercato regolamentato<sup>70</sup>), tuttavia la condizione di trasparenza può considerarsi conseguita anche se ciascuna amministrazione ha informazioni sui prezzi praticati non solo sul mercato nel quale tratta, ma anche su quelli in cui operano le altre amministrazioni. In altre parole, è sufficiente essere in grado di poter mettere a confronto i prezzi formati nelle transazioni eseguite da tutta la pubblica amministrazione. Così da poter ricavare un *prezzo standard* generato dinamicamente dal mercato, invece che determinarlo centralmente in modo artificioso.

2) Informazione diffusa sui prodotti<sup>71</sup>.

Ciascun acquirente deve essere in grado di poter comparare i prodotti e le loro eventuali caratteristiche distintive.

Analogamente a quanto visto nel punto precedente, se si hanno informazioni sulle transazioni effettuate da tutte le amministrazioni, è lo stesso mercato ad individuare dinamicamente i *prodotti standard*, per ciascuna tipologia di bene e servizio, da prendere a riferimento nelle analisi comparative.

3) Pluralità degli operatori e assenza di vincoli di mercato.

Ciascun acquirente deve poter valutare le offerte senza l'obbligo di utilizzare un particolare mercato, sia esso fisico o online. La scelta del prezzo e del prodotto, infatti, deve essere effettuata esclusivamente in ragione delle condizioni economiche dell'offerta. Porre limiti alle opportunità di incontro tra clienti e produttori/fornitori non è efficiente perché induce fenomeni di razionamento del mercato<sup>72</sup> o di situazioni di oligopolio<sup>73</sup>.

4) Monitoraggio delle transazioni.

---

<sup>70</sup> Tale condizione non si verifica neanche nel mercato mobiliare, in cui i titoli sono quotati su borse valori distinte.

<sup>71</sup> Con il termine prodotto si intende, indifferentemente, un bene o un servizio.

<sup>72</sup> Il *razionamento* è una forma di disequilibrio in cui chi domanda o chi offre un bene o servizio non è in grado di realizzare la transazione in parte o per intero sulla quantità desiderata alle condizioni di mercato vigenti.

<sup>73</sup> V. Nota 48.

Le informazioni sugli acquisti effettuati dalle amministrazioni pubbliche devono essere rese disponibili, per permettere di valutare se siano stati adoperati idonei criteri di economicità.

In particolare, tali informazioni devono essere consultabili e agevolmente verificabili dalle istituzioni preposte al controllo della spesa, anche attraverso analisi comparative svolte con l'ausilio degli indicatori (benchmark) menzionati nei punti precedenti (come prezzi e prodotti standard).

In questo modo, oltre a rispondere a generali requisiti di trasparenza della pubblica amministrazione, si produce un non trascurabile effetto di *moral suasion* nei confronti dei soggetti "potenzialmente controllati", che può contribuire a disincentivare fenomeni di distorsione del mercato.

Affinché le condizioni su elencate abbiano luogo, occorrerebbe implementare e rendere obbligatorio un meccanismo di approvvigionamento delle pubbliche amministrazioni in cui, sebbene esse possano operare in completa indipendenza (pluralità degli operatori e dei mercati), sia comunque possibile tracciare tutte le transazioni, cosicché le informazioni rilevate siano disponibili tanto alle stesse amministrazioni pubbliche che effettuano gli acquisti, che possono utilizzarle come parametri di riferimento (trasparenza dei prezzi e dei prodotti), quanto alle istituzioni preposte al controllo della spesa, che possono appurare tempestivamente l'esistenza di comportamenti "fuori standard" ed avviare, se opportuno, idonee iniziative di approfondimento e verifica (monitoraggio).

Una soluzione in grado di realizzare tale meccanismo consiste nel prevedere che, nelle transazioni tra i soggetti che intervengono nella compravendita, siano utilizzati esclusivamente documenti elettronici. E nell'imporre che gli scambi dei predetti documenti avvengano obbligatoriamente attraverso canali di trasmissione prestabiliti, che permettono di catturarne contenuti.

In questo modo, le informazioni rilevate possono essere elaborate e rese disponibili senza ulteriori aggravii per gli operatori e, soprattutto, senza che essi siano vincolati ad un mercato predeterminato. Il sistema, infatti, funziona sia che gli acquirenti si relazionino direttamente con i fornitori, sia che lo facciano per il tramite

di centrali di committenza o altri soggetti aggregatori, tanto che si operi su mercati fisici quanto online. L'unica imposizione sta nell'uso di documenti elettronici formati secondo uno standard predefinito e di canali di trasmissione prestabiliti.

Il funzionamento del sistema proposto è schematizzato in Figura 5 – Schema di funzionamento della soluzione proposta (un esempio concreto di applicazione del modello qui illustrato è presentato in Appendice 3 – Il sistema Acquisti Pubblici in Rete (APIR)).

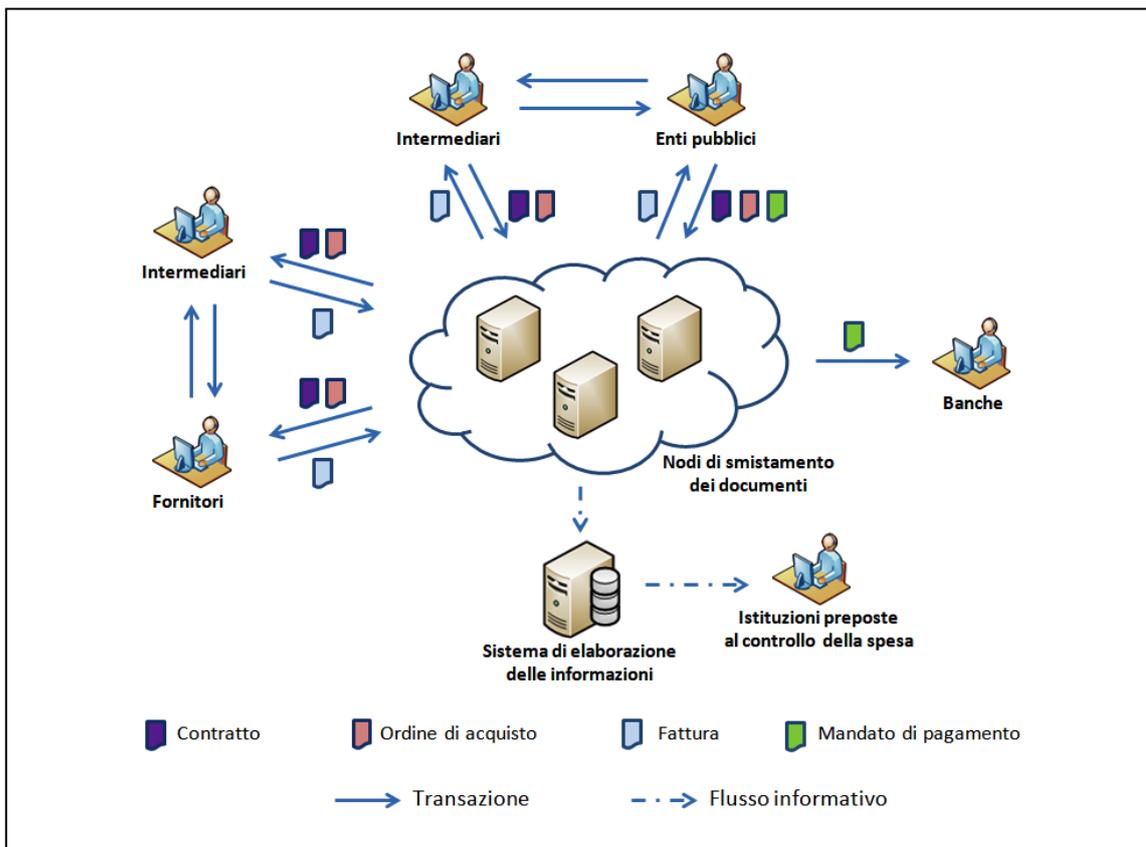


Figura 5 – Schema di funzionamento della soluzione proposta

Il meccanismo ipotizzato può essere così sintetizzato:

- durante le varie fasi del processo di approvvigionamento gli operatori (clienti, fornitori, banche, eccetera) si scambiano documenti (contratti, ordini di acquisto, fatture, mandati di pagamento, eccetera) in formato obbligatoriamente elettronico;

- la trasmissione dei predetti documenti avviene attraverso un sistema di “nodi di smistamento” che, oltre a provvedere alla consegna al rispettivo destinatario, catturano le informazioni ivi contenute;
- tramite un apposito sistema informatico, le informazioni “catturate” dai nodi di smistamento sono elaborate e rese disponibili agli operatori e alle istituzioni preposte al controllo della spesa, ciascuno per i propri fini.

Si noti che nella soluzione illustrata sono annoverati solo alcuni “tipi” di documento, che rappresentano il set minimo per poter rilevare le informazioni necessarie su prodotti, prezzi, quantità e tempi di pagamento, ma il modello è potenzialmente estendibile ad ulteriori tipi (bandi di gara, documenti di trasporto, stati di avanzamento dei lavori, eccetera), così da poter acquisire informazioni più approfondite sul processo di approvvigionamento nel suo complesso.

Inoltre, sia i nodi di smistamento sia il sistema di elaborazione dei dati sono dei componenti logici, pertanto il modello presentato è compatibile tanto con un'*architettura centralizzata*, in cui gli apparati fisici sono realizzati e gestiti, ad esempio, da un'istituzione pubblica (come già avviene in Italia per il sistema di fatturazione elettronica), quanto con un'*architettura distribuita*, in cui la realizzazione e la gestione dei componenti è demandata a più provider, che possono essere soggetti sia pubblici che privati.

Naturalmente, quella ora rappresentata è solo una delle possibili soluzioni. Ma, rispetto ad altri modelli applicabili, presenta alcune caratteristiche qualificanti:

- le informazioni sono tratte automaticamente ed in tempo reale dai documenti “originari”, perciò, oltre a non essere necessaria alcuna ulteriore attività di trasmissione dei dati, è scongiurato il rischio che le informazioni rilevate siano difformi da quelle reali. Inoltre, il livello di dettaglio è il massimo possibile (eventuali aggregazioni possono essere decise in fase di elaborazione delle informazioni);
- gli obblighi previsti riguardano solo i protocolli di comunicazione (formati dei file e canali di trasmissione), pertanto non viene in alcun modo alterata l'autonomia operativa dei soggetti coinvolti nel processo di

approvvigionamento, né è richiesta la realizzazione di sistemi informatici particolarmente complessi da implementare e, soprattutto, da gestire (al contrario, è perlopiù sufficiente integrare sistemi già esistenti);

- la struttura modulare del sistema informatico sotteso garantisce al modello una notevole flessibilità ove si renda necessario aumentare la potenza elaborativa (c.d. scalabilità) o apportare modifiche evolutive, anche di tipo architettonico.

### 3. Conclusioni

Si è mostrato che, grazie alle moderne tecnologie informatiche, è possibile oggi implementare sistemi in grado di acquisire in tempo reale informazioni complete e di qualità eccellente sulle transazioni effettuate lungo l'intero ciclo di approvvigionamento della pubblica amministrazione. Questo fatto, da un lato apre la strada a nuovi paradigmi di analisi della spesa, non più fondati su rilevazioni effettuate ex post su universi parziali di dati, dall'altro offre l'opportunità di eliminare le asimmetrie informative di cui soffrono i mercati imperfetti e, perciò, di poter conseguire l'efficienza e la flessibilità ottenibili grazie all'assenza dei vincoli e delle limitazioni connesse alla centralizzazione degli acquisti.

Come detto, ciò non significa che concentrare gli acquisti presso operatori specializzati sia necessariamente sfavorevole; al contrario in molte circostanze si rivela conveniente, perché permette di ottenere economie di scala e di avvalersi di migliori competenze professionali. Tuttavia l'opportunità di avvalersi o meno di soggetti aggregatori andrebbe stabilita non pregiudizialmente (o basandosi solo su parametri dimensionali<sup>74</sup>) ma valutando di volta in volta benefici e svantaggi.

La soluzione presentata nelle pagine precedenti, infatti, evidenzia due caratteristiche che la rendono particolarmente attraente ai fini della spending review.

La prima concerne il fatto che tanto le amministrazioni quanto le centrali di committenza e gli altri soggetti aggregatori che si accingono ad effettuare degli acquisti possono essere messe in grado di conoscere l'andamento del mercato aggiornato con dati reali e non presunti, sia in termini di prezzi che di prodotti, cosicché possono operare scelte più consapevoli ed efficienti.

La seconda caratteristica è che, grazie alla mole di informazioni acquisibile attraverso i dati rilevati lungo le diverse fasi del processo di approvvigionamento - che

---

<sup>74</sup> L'art. 37, c. 1, del d.lgs 18 aprile 2016, n. 50 recante "Codice dei contratti pubblici", stabilisce che le amministrazioni pubbliche hanno la possibilità di procedere direttamente e autonomamente all'acquisizione di forniture e servizi di importo a inferiore a € 40.000 e di lavori di importo inferiore a € 150.000. Con la legge di bilancio 2019 è stato inoltre modificato l'art.1, comma 450 della legge n. 296 del 2006 innalzando la soglia che obbliga le amministrazioni pubbliche a ricorrere al mercato elettronico della pubblica amministrazione a € 5.000.

si riferiscono sia alla qualità e alla quantità dei prodotti acquistati che ai relativi prezzi unitari – il livello e le prospettive di analisi della spesa pubblica migliorano sensibilmente (anche ai fini della lotta ai fenomeni di corruzione, malversazione, eccetera). In più, il sistema costituisce un potente strumento per misurare - attraverso la rilevazione dei prezzi d'acquisto, dei tempi di pagamento, eccetera - le performance<sup>75</sup> delle procedure di selezione e spesa poste in essere dai singoli enti.

Naturalmente, tutto ciò richiede che, a fronte della realizzazione degli strumenti utilizzati per catturare le informazioni delle transazioni nel loro divenire (i nodi di smistamento), sia posta particolare cura anche all'implementazione del sistema di elaborazione di tali informazioni. Ed è fortemente auspicabile che le istituzioni preposte al controllo della spesa pubblica si dotino di strutture organizzative adeguate per poter svolgere con profitto la successiva attività di analisi dei dati.

Infine, giova osservare che, sebbene la soluzione proposta (come notato nelle premesse del Paragrafo **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.**) s'inquadri nell'ambito della dimensione c.d. tattica<sup>76</sup> delle misure di spending review, la quantità e la qualità delle informazioni disponibili consente un'analisi approfondita della spesa che può essere utilmente applicata anche ai fini di eventuali iniziative di revisione delle priorità e degli ambiti di intervento del settore pubblico e, in certa misura, per contribuire a dirimere la questione tra spesa utile e spesa inutile menzionato nel punto 1 del Paragrafo 2.1.

---

<sup>75</sup> Per approfondimenti sulle dimensioni della performance si rinvia all'Appendice 1 – I concetti di efficacia, efficienza ed economicità.

<sup>76</sup> V. Paragrafo 1.2.

## Appendici

### *Appendice 1 – I concetti di efficacia, efficienza ed economicità*

Il dibattito sulla revisione della spesa pubblica<sup>77</sup> sviluppatosi negli ultimi anni sia in Italia, sia a livello internazionale, fonda le sue basi su alcuni concetti, quali l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dell'utilizzo delle risorse. Essi, peraltro, seppur definiti in modo generico, costituiscono gli elementi cardine di molte delle principali norme del nostro ordinamento, volte a disciplinare l'organizzazione e i processi della pubblica amministrazione<sup>78</sup> ai fini del "buon andamento" sancito dalla Costituzione<sup>79</sup>.

In generale, la gestione di determinate risorse può essere considerata economica se gli sprechi risultano contenuti al minimo, ottenendo il massimo valore dei beni e servizi prodotti (*output*) dalle risorse umane e materiali disponibili (*input*).

Dunque, le prestazioni di un'organizzazione possono essere espresse attraverso un modello input/output, in cui l'organizzazione utilizza una data quantità di risorse (personale, informazioni, beni strumentali) per produrre degli output. Il risultato della gestione, perciò, dovrebbe essere misurato dal "valore aggiunto", ovvero dalla differenza tra il valore dei beni e dei servizi ottenuti e quello delle risorse utilizzate.

Nel caso della pubblica amministrazione, il calcolo di questa differenza non risulta agevole a causa delle seguenti difficoltà:

- l'indisponibilità, il più delle volte, di una misura dell'output, per via della mancanza di un "mercato", e quindi l'impossibilità di confrontare input e output in modo omogeneo;
- lo sfasamento temporale tra input e output, che può produrre i suoi effetti anche a distanza di molti anni (si pensi, ad esempio, all'istruzione scolastica);

---

<sup>77</sup> Il tema è approfondito nel Paragrafo 1.2.

<sup>78</sup> Solo per fare degli esempi, si vedano l'art. 1 della l. 241/1990 (*Legge sul procedimento amministrativo*), l'art. 4 della l. 59/1997 (*Legge Bassanini* di riforma della pubblica amministrazione), l'art. 1 del d.lgs. 165/2001 (*Testo unico sul pubblico impiego*), l'art. 196 del d.lgs. 267/2000 (*Testo unico sugli enti locali*).

<sup>79</sup> V. art. 97 Cost.

- l'incapacità di isolare il contributo effettivo dell'amministrazione rispetto ad altri fattori esterni (per esempio, a fronte di risparmi di spesa consuntivati è estremamente complicato quantificare quale sia stato il reale effetto degli interventi di spending review e quale la risultante di altre circostanze).

Tutto ciò suggerisce di adottare un approccio più analitico per capire quali sono le componenti elementari che spiegano la creazione di valore nella pubblica amministrazione<sup>80</sup>.

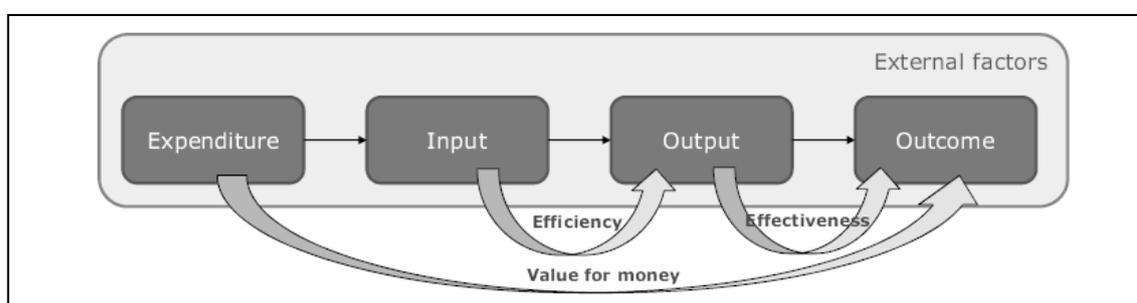


Figura 6 – Relazione tra spesa pubblica ed efficienza ed efficacia dei processi (fonte: Gaudillat, 2014)

Un primo elemento è rappresentato dall'*efficienza*, che indica il rapporto tra la quantità di output realizzato e le risorse impiegate per ottenerlo<sup>81</sup>. La misurabilità dell'efficienza è tanto maggiore quanto più l'output prodotto è omogeneo, ma ciò accade solo raramente e per specifiche attività (ad esempio, la protocollazione di documenti, il rilascio di certificati, il pagamento degli stipendi).

Il valore dell'output non dipende solo dalla quantità dei beni e servizi erogati ma anche dalla loro qualità (basti pensare alle cure ospedaliere, all'istruzione, all'attività giudiziaria e così via). Entra in gioco, dunque, una seconda dimensione del valore

<sup>80</sup> Cfr. Azzone G., *Controllo di gestione nelle amministrazioni pubbliche*, 2007.

<sup>81</sup> La nozione di efficienza può essere scomposta in:

- *efficienza tecnica*, ossia il rapporto fra output e quantità di input, che misura le risorse in termini fisici e viene generalmente utilizzata per valutare il rendimento di uno specifico fattore produttivo
- *efficienza economica*, ossia il rapporto fra output e costo dell'input, che esprime il valore delle risorse utilizzate in termini di costo delle risorse stesse (costo del lavoro, prezzo di acquisto dei materiali, ammortamento dei beni strumentali, eccetera)

La relazione che lega i due tipi di efficienza è l'*economicità*, ossia il rapporto fra efficienza tecnica ed efficienza economica, che corrisponde al prezzo medio dell'input (rapporto tra costo e quantità).

Il vantaggio dell'efficienza economica rispetto all'efficienza tecnica è che può essere riferita all'insieme di più fattori produttivi.

aggiunto che è indicata dall'*efficacia* dell'azione amministrativa, ossia della sua capacità di realizzare un output con caratteristiche coerenti con le esigenze degli utenti.

Con riferimento all'output, poi, occorre evidenziare che esso rappresenta il prodotto o il servizio direttamente erogato, ma non assicura che esso generi gli effetti desiderati. L'impatto nel tempo delle azioni della pubblica amministrazione è denominato *outcome*: ad esempio, quanti laureati (output) trovano effettivamente lavoro nel loro campo di studio (outcome).

Come illustrato nel Paragrafo 0, i recuperi dell'efficienza e dell'efficacia dell'attività svolta dalla pubblica amministrazione sono considerati le leve principali per conseguire risparmi della spesa, rispettivamente, di breve e di medio-lungo termine. Vi sono, tuttavia, altri due aspetti che non andrebbero sottovalutati: l'*equità*, ovvero la garanzia che tutti gli utenti abbiano le stesse possibilità di accesso ai servizi e ai prodotti erogati, e, sul lato dell'input, la *qualità delle risorse* disponibili.

In conclusione, ove s'intenda costruire un sistema di indicatori valido ai fini della spending review, esso dovrebbe misurare tutte e cinque le dimensioni di performance descritte: efficienza, efficacia, equità, impatto e stato delle risorse.

#### *Appendice 2 - La spending review in Italia dal 2007 al Rapporto Giarda*

In Italia, il processo di spending review ha avuto ufficialmente inizio in via sperimentale nel 2007, con l'avvio di un programma straordinario pluriennale di analisi e valutazione della spesa pubblica, affidato al Ministero dell'economia e finanze, volto ad esaminare in modo sistematico l'insieme dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali, valutandone l'efficacia, l'efficienza e l'economicità della gestione<sup>82</sup>. L'anno successivo, tale programma è stato reso permanente, prevedendone la prosecuzione e l'aggiornamento e introducendo una specifica procedura parlamentare in base alla quale ogni Ministro è tenuto a trasmettere annualmente alle Camere una relazione recante elementi conoscitivi in ordine allo

---

<sup>82</sup> V. l. 27 dicembre 2006, n. 296 recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)", art. 1, c. 480.

stato della spesa ("Relazione sullo stato della spesa, sull'efficacia nell'allocazione delle risorse e sul grado di efficienza dell'azione amministrativa")<sup>83</sup>.

I meccanismi di controllo quantitativo e qualitativo della spesa pubblica sono stati in seguito sistematizzati e potenziati ad opera della *Legge di contabilità e finanza pubblica*<sup>84</sup> del 2009, che ha previsto l'istituzionalizzazione del processo di spending review delle amministrazioni centrali - attraverso la costituzione di apposite strutture specializzate - e la sua graduale estensione alle altre amministrazioni pubbliche.

In particolare, la disciplina dettata prevede l'avvio di una collaborazione del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - con le amministrazioni centrali dello Stato, che ha luogo nell'ambito 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, nonché a garantire 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<sup>85</sup>.

Gli esiti dell'attività svolta dai nuclei di analisi e valutazione della spesa, oltre a essere esposti nelle relazioni annuali, sono utilizzati ai fini dell'elaborazione di un documento di sintesi sull'attività triennale di spending review, presentato per la prima volta ad agosto 2012, volto a illustrare la composizione e l'evoluzione della spesa, i risultati conseguiti con le misure adottate ai fini del suo controllo e quelli relativi al miglioramento del livello di efficienza delle amministrazioni ("Rapporto triennale sulla spesa delle amministrazioni dello Stato")<sup>86</sup>.

---

<sup>83</sup> V. l. 24 dicembre 2007, n. 244 recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)", art. 3., c. 67 e 68.

<sup>84</sup> L. 31 dicembre 2009, n. 196 recante "Legge di contabilità e finanza pubblica".

<sup>85</sup> L. 196/2009, art. 39.

<sup>86</sup> L. 196/2009, art. 41.

Inoltre, in attuazione di una specifica delega è stato adottato un decreto<sup>87</sup>, che ha dettato specifiche norme per il potenziamento e la graduale estensione a tutte le amministrazioni pubbliche dell'attività di analisi e valutazione della spesa.

La definizione degli indirizzi per la razionalizzazione della spesa è stata affidata a una serie di norme e di provvedimenti successivi.

Un primo insieme di misure ha previsto, 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 e periferiche dello Stato<sup>88</sup>.

Successivamente, ulteriori disposizioni<sup>89</sup> emanate a distanza di pochi mesi hanno attribuito al Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con i Ministeri interessati, il compito di presentare al Parlamento un programma per la riorganizzazione della spesa pubblica, che, tuttavia, in taluni casi non ha avuto seguito, in altri ha avuto un'attuazione solo parziale.

Peraltro, alcuni profili che avrebbero dovuto essere approfonditi nel programma medesimo - quali, ad esempio, l'individuazione di eventuali criticità nella produzione ed erogazione dei servizi pubblici - sono stati presi in esame ed analizzati nell'ambito del c.d. *Rapporto Giarda*<sup>90</sup>, presentato ad aprile 2012, di cui si da conto nel Paragrafo 0.

### *Appendice 3 – Il sistema Acquisti Pubblici in Rete (APiR)*<sup>91</sup>

Il sistema Acquisti Pubblici in Rete (APiR) è un insieme di sistemi informativi, la cui integrazione è curata dal Ministero italiano dell'economia e delle finanze<sup>92</sup>,

---

<sup>87</sup> D.lgs 30 giugno 2011, n. 123 recante "Riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa, a norma dell'art. 49 della legge 31 dicembre 2009, n. 196".

<sup>88</sup> V. d.l. 6 luglio 2011, n. 98 recante "Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria", conv. dalla l. 15 luglio 2011, n. 111.

<sup>89</sup> V. d.l. 13 agosto 2011, n. 138 recante "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo", conv. dalla l. 14 settembre 2011, n. 148.

<sup>90</sup> V. Nota 23.

<sup>91</sup> Il testo e le figure riportati in questa Appendice sono liberamente tratti dal sito internet del [Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato](#).

formato da più componenti realizzati e gestiti da soggetti istituzionali distinti, ma interoperabili grazie all'utilizzo di interfacce e formati comuni (v. Figura 7).

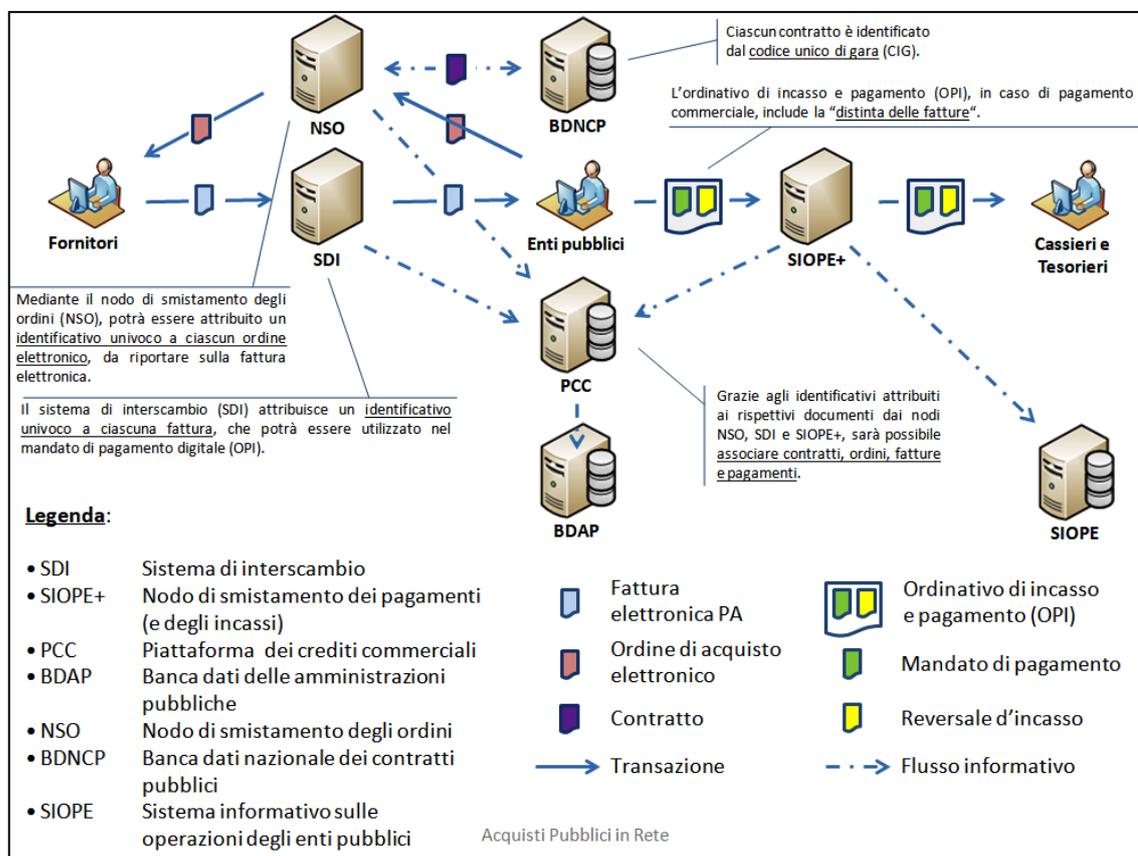


Figura 7 – Modello di funzionamento del sistema APiR

L'architettura logica del sistema è costituita dai seguenti elementi:

- un insieme definito di documenti con contenuti e formati standardizzati (ordine elettronico, fattura elettronica, mandato di pagamento, eccetera);
- un sistema orchestratore, costituito dalla Piattaforma dei Crediti Commerciali (PCC), che acquisisce le informazioni contenute nelle transazioni, ne gestisce la coerenza e le utilizza per alimentare la Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP);
- tre nodi di smistamento (NSO, SDI e SIOPE+), che hanno la funzione di gestire e tracciare gli scambi dei documenti in formato elettronico tra gli attori del

<sup>92</sup> In particolare dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (v. l. 27 dicembre 2017, n. 205 recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018 – 2020", art. 1, c. 411-415).

processo (fornitori, amministrazioni pubbliche e istituti cassieri e tesorieri), anche per il tramite di intermediari (centrali di acquisto, consorzi di imprese, eccetera);

- alcune banche dati come la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP) e il Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (SIOPE)
- altri sistemi (SIMOG, NoTIER, SICOGE Enti).

Alcuni dei sistemi menzionati (PCC, BDAP, SDI, BDNCP) sono già pienamente fruibili, altri sono al momento disponibili solo per determinati settori della pubblica amministrazione (SIOPE+) oppure in esercizio sperimentale (NSO).

L'integrazione dei predetti sistemi permette di tenere traccia di tutte le fasi del processo di approvvigionamento delle amministrazioni pubbliche, che può essere schematizzato in quattro momenti distinti ma tra loro strettamente collegati: il contratto, l'ordine, la fatturazione e il pagamento.

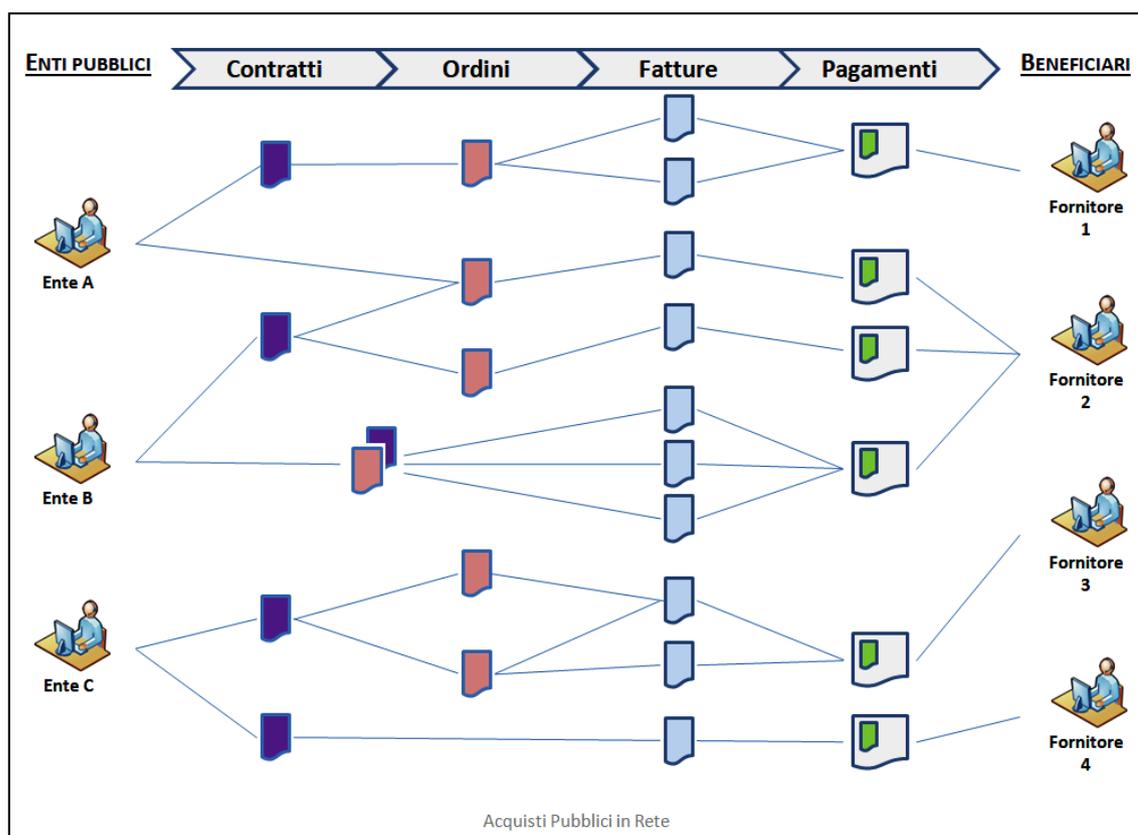


Figura 8 – La tracciatura delle fasi del ciclo di approvvigionamento

Come si può vedere nella Figura 8, partendo da una qualsiasi delle fasi del ciclo, è sempre possibile ricostruire l'intera filiera, contribuendo a rendere più trasparente l'intero processo sia per gli attori che vi partecipano che per altri stakeholder.

Le informazioni tratte dai documenti che transitano per i nodi di smistamento possono essere messe a disposizione dei diversi soggetti interessati, ciascuno per i propri fini, attraverso i diversi sistemi che si occupano di elaborare i dati acquisiti.

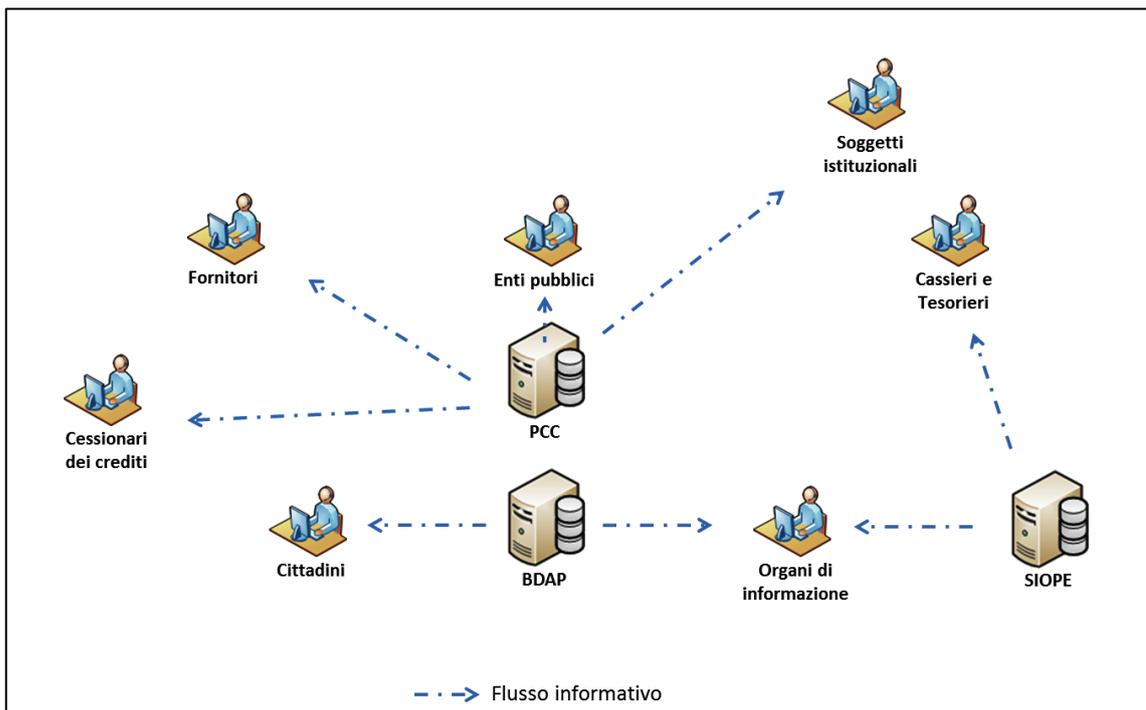


Figura 9 – Schema di messa a disposizione delle informazioni

## Bibliografia

- Akerlof G.A., *The market for “lemons”: quality uncertainty and the market mechanism*, 1970
- Arrow K.J., Debreu G., *Existence of an equilibrium for a competitive economy*, 1954
- Azzone G., *Controllo di gestione nelle amministrazioni pubbliche*, 2007
- Bandiera O., Prat A., Valletti T., *Active and passive waste in government spending: evidence of a policy experiment*, 2009
- Beltrami M., *Gli strumenti della persuasione*, 2009
- Chamberlin E., *Theory of monopolistic competition*, 1933
- Cottarelli C., *La lista della spesa*, 2015
- Di Virgilio A., Radaelli M., *Politica in Italia*, 2013
- European Commission, *SME’s access to public procurement markets and aggregation of demand in the EU*, 2014
- Gaudillat P., *Spending reviews in the EU: methodologies and objectives* (presentazione all'Eight meeting of public finance economists in public administration), 2014
- Giarda P., *Elementi per una revisione della spesa pubblica* (rapporto presentato dal Ministro per i rapporti con il Parlamento al Consiglio dei Ministri), 2012
- Istat, *Sintesi dei conti e aggregati economici delle amministrazioni pubbliche*, ottobre 2015
- Knight F.H., *Risk, Uncertainty and Profit*, 1921
- Lenoci C., Piga G., *I lotti oversize stanno stretti alle pmi: il grosso equivoco del binomio centralizzazione/agggregazione*, 2017
- OCSE, *Typology and implementation of spending reviews*, 2011
- OCSE, *3'th annual meeting of OECD senior budget officials spending reviews*, 2013
- Pareto V., *Manuel d'économie politique*, 1909
- Robinson J., *Economics of imperfect competition*, 1933

Servizio studi del bilancio del Senato, *La spending review nell'esperienza internazionale: una breve analisi*, 2012

Servizio studi del bilancio del Senato, *La documentazione trasmessa dal Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa. Una sintesi delle metodologie e dei risultati*, 2012

Servizio studi del bilancio del Senato, *La spending review e il Programma di lavoro del Commissario straordinario per la revisione della spesa*, 2014

Smith A., *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*, 1776

Spence M., *Job market signaling*, 1973; STIGLITZ J.E., *Incentives and risk sharing in sharecropping*, 1974

Stiglitz J.E., *Incentives and risk sarin in sharecropping*, 1974

Stiglitz J.E., *The contributions of the economics of information to twentieth century economics*, 2000

Tella E., Virolainen V., *Motives behind purchasing consortia*, 2005

Vagstad, S., *Centralized vs. Decentralized Procurement: Does Dispersed Information Call for Decentralized Decision-Making?*, 2000

Walras M.E.L., *Éléments d'économie politique pure*, 1874