

l'accordo bonario, istituito certamente di notevole utilità, viene ad essere utilizzato per ottenere maggiori compensi rispetto a quelli quantificati in sede di formulazione dell'offerta. Si potrebbe perciò prevedere che i committenti, prima dell'approvazione della proposta di accordo bonario, abbiano la facoltà di chiedere un parere all'Autorità e l'obbligo di chiederlo qualora abbiano conferito alla commissione che formula la proposta il potere di assumere decisioni vincolanti.

5. Le infrastrutture strategiche ed il Partenariato Pubblico Privato

Le semplificazioni introdotte dalla Legge Obiettivo, come noto, sono state indirizzate a rimuovere principalmente le lungaggini delle procedure ordinarie che non consentono tempi ragionevoli, l'insorgere di contenziosi con le imprese appaltatrici dei lavori e le sospensioni per adeguamenti progettuali. Il numero delle opere deliberate dal CIPE e rientranti tra le infrastrutture strategiche, dal 2001 ad oggi, è pari a 189, suddiviso in 565 lotti funzionali.

Da una prima analisi relativa al valore complessivo del mercato delle infrastrutture strategiche, emerge che il 42% del numero totale dei lotti è di importo superiore a 50 milioni di euro, mentre la restante parte, corrispondente al 58%, rientra in una fascia di importo inferiore a 50 milioni di euro.

Dopo dieci anni dall'entrata in vigore della Legge Obiettivo, il 32% circa delle opere risulta già concluso, il 30% circa in fase di progettazione e la restante parte, pari circa ad un terzo del numero complessivo delle opere, in fase di aggiudicazione o di esecuzione.

**Lo stato delle
opere della Legge
Obiettivo**

Dall'analisi svolta sulle modalità di realizzazione delle opere rientranti nella Legge Obiettivo risulta una lentezza del procedimento, in contrasto con la *ratio* del complesso normativo, senza, peraltro, il riscontro di un effetto deflattivo sul contenzioso in fase di esecuzione.

In questo senso, per ovviare a tale problema, sono state emanate ulteriori disposizioni di semplificazione di cui è ancora prematuro valutare gli effetti.

La Legge Obiettivo ha tra l'altro introdotto nel nostro ordinamento la figura del Contraente Generale, la cui disciplina è contenuta nel Codice dei Contratti Pubblici.

L'affidamento a Contraente Generale rientra nel più ampio contesto del Partenariato Pubblico Privato, ove il ruolo degli investitori privati diviene sempre più rilevante per l'attuazione degli interventi. Il nostro ordinamento prevede forme di Partenariato Pubblico Privato contrattuali e istituzionalizzate. In ogni caso elemento caratterizzante è la ripartizione dei rischi dell'intervento tra *partner* pubblico e *partner* privato. Gli interlocutori dell'amministrazione in queste forme di cooperazione sono perciò necessariamente soggetti di grandi dimensioni, a volte a ciò specificamente costituiti, circostanza che determina come rilevante *trade off* la riduzione della concorrenza e la marginalizzazione delle piccole e medie imprese. Perciò le nuove disposizioni contenute nel decreto-legge "Salva Italia" (DL 201/2011 convertito con legge 214/2011) promuovono un maggior coinvolgimento delle PMI nella realizzazione delle infrastrutture strategiche mediante la possibilità di suddividere i grandi appalti in lotti funzionali, consentendo in tal modo un maggiore e fattivo coinvolgimento delle PMI nello sviluppo dell'economia.

È emersa l'esigenza di definire con maggior chiarezza gli obblighi e le responsabilità rimesse al Contraente Generale in virtù dell'obbligazione di risultato assunta. È stata rilevata la problematica dell'ammissibilità delle riserve avanzate dal Contraente Generale in relazione all'andamento anomalo delle commesse. L'Autorità ritiene che l'ammissibilità di tali richieste debba essere valutata alla luce della maggiore autonomia organizzativa, delle più ampie responsabilità e dei conseguenti rischi assunti dal Contraente Generale. L'obbligazione di risultato da esso assunta non può peraltro implicare l'esclusione di richieste basate sull'andamento dei rischi sopravvenuti, come quello geologico ed archeologico, ma questo non esime nel contempo una stazione appaltante riqualficata da un'istruttoria che approfondisca lo stato dei luoghi e delle relative difficoltà in un'ottica di un più perfezionato *risk assessment*.

A fronte di ciò, nello svolgimento della propria attività di monitoraggio e vigilanza, in particolare su interventi realizzati mediante il ricorso alla finanza di progetto, l'Autorità ha potuto formulare alcune indicazioni operative tra le quali si segnalano: la necessità di un'attenta pianificazione già in fase di predisposizione dello studio di fattibilità, per ridurre i ritardi nelle successive fasi di programmazione precedenti all'approvazione del progetto esecutivo; l'esigenza di una maggiore attenzione delle stazioni appaltanti nella definizione, anche contrattuale, della ripartizione dei rischi; l'attuazione del trasferimento del rischio di disponibilità con sistemi di penali più efficaci e legate, per quanto possibile, alla misura di parametri automatici; la necessità che i canoni per i servizi acquistati dalla PA siano legati a sistemi di misurazione quanto più oggettivi possibili e che le penalità non siano gestite con discrezionalità.

**Il Contraente
Generale e
l'obbligazione
di risultato
assunta**

6. Attività di vigilanza

Nel corso del 2011 sono pervenute all'Autorità 529 segnalazioni relative a lavori di valore complessivo pari a 4,4 miliardi di euro e 335 segnalazioni relative a servizi e forniture di valore complessivo pari a 6 miliardi di euro.

Le segnalazioni e l'attività di vigilanza

Per quanto riguarda i lavori, l'Autorità ha posto particolare attenzione agli affidamenti di concessioni mediante l'utilizzo della finanza di progetto e, come già detto, all'affidamento unitario a Contraente Generale per la realizzazione di infrastrutture strategiche.

Con riferimento alla prima tipologia, sono state riscontrate criticità come, ad esempio, il ricorso a varianti migliorative non consentite dalla normativa di settore. L'Autorità ha, inoltre, fornito chiare indicazioni circa la soluzione delle problematiche relative alle modifiche da apportare alle convenzioni al fine di ricondurle all'istituto della concessione, alla determinazione di specifiche modalità attraverso cui pervenire ad una ragionevole ripartizione dei rischi di costruzione tra Concedente e Concessionario ed infine all'individuazione della corretta disciplina da applicare alle varianti in presenza di un'opera caratterizzata da un piano economico e finanziario e ai relativi parametri di rendimento.

Con riferimento all'affidamento unitario a Contraente Generale per la realizzazione di infrastrutture strategiche, l'attività istruttoria ha evidenziato un avanzamento estremamente ridotto degli interventi, da imputarsi principalmente ai lunghi tempi di redazione della progettazione esecutiva da parte del Contraente Generale, che in alcuni casi ha comportato anche un incremento dei costi contrattuali. Ulteriori rallentamenti nella realizzazione delle opere sono stati determinati da indisponibilità delle aree di cantiere, da problematiche di natura

archeologica, da interferenze non risolte, da problemi nella concessione delle aree demaniali.

L'indagine relativa all'intervento di realizzazione delle linee B1 e D della metropolitana di Roma, ha messo in evidenza che non c'è stato un corretto trasferimento del rischio all'operatore economico privato, né, per ciò che attiene nello specifico alla Linea D, una corretta valorizzazione immobiliare per la monetizzazione mediante finanza di progetto.

**La
metropolitana di
Roma**

Le indagini svolte dall'Autorità sul sistema ferroviario AV/AC hanno rilevato criticità sia sull'asse verticale che su quello orizzontale. L'Autorità ha evidenziato violazioni di natura sistemica derivanti dalla atipica procedura di realizzazione utilizzata, caratterizzata dall'affidamento in assenza di procedure ad evidenza pubblica e fondate sulla base di una mera previsione di larga massima delle opere da eseguire e violazioni di natura sistematica, in quanto le citate violazioni si riscontravano in tutti gli affidamenti a Contraente Generale.

La linea AV/AC

L'indagine relativa alla realizzazione del Nuovo Ospedale del Mare di Napoli ha mostrato come un intervento originariamente strutturato nel contesto di un Partenariato Pubblico Privato e specificamente pensato per essere realizzato mediante finanza di progetto, per effetto delle varianti richieste nel corso del tempo, abbia finito per perdere ogni elemento caratterizzante, ed sia stato riportato nell'alveo di un appalto di lavori, dopo un lungo e costoso contenzioso.

**Nuovo
Ospedale del
Mare di Napoli**

L'indagine relativa alla realizzazione del Nuovo Auditorium di Isernia ha mostrato come il bando fosse carente in più parti, per quanto riguarda sia il livello di definizione delle opere da eseguire sia per il loro importo massimo, individuando un progetto che ha necessitato di essere

**Nuovo
Auditorium di
Isernia**

rielaborato. L'intervento successivo della Struttura di Missione della Presidenza del Consiglio dei Ministri non è riuscito a risolvere le criticità. L'opera è stata più volte ridimensionata e riprogettata, con un consistente aumento dei costi e una notevole dilatazione dei tempi di realizzazione.

L'Autorità ha inoltre analizzato alcune tipologie di interventi considerati di particolare rilevanza economica e sociale, quali dighe di rilevanza nazionale, ospedali i cui lavori risultano sospesi da tempo e opere di importo a base di gara superiore a 20 milioni di euro e con importo di aggiudicazione superiore a 15 milioni di euro per le quali, alla data del 30 giugno 2011, non risultavano più pervenute, da oltre un anno, comunicazioni relative all'avanzamento dei lavori.

**I lunghi tempi
di realizzazione
delle grandi
opere e delle
dighe**

Dalle verifiche effettuate, è emerso che i lavori relativi alla costruzione delle grandi opere, siano esse dighe, ospedali o comunque opere di importo particolarmente elevato, presentano forti criticità connesse ai lunghi tempi di realizzazione, alla forte lievitazione dei costi inizialmente preventivati, nonché al formarsi di numerosi conflitti di varia natura che, la maggior parte dei casi, sfociano in procedimenti contenziosi eccessivamente onerosi per le stazioni appaltanti. Ad esempio, dall'analisi dello svolgimento dei lavori, è emerso che per la costruzione di una diga vengono impiegati mediamente 30 anni, con la necessità, alquanto frequente, di effettuare una nuova programmazione per reperire ulteriori risorse.

Ciò è dovuto prevalentemente ad una carente progettazione iniziale, ad una insufficiente verifica delle indagini geologiche e geotecniche dei luoghi, nonché all'attribuzione nel tempo delle competenze necessarie per la realizzazione delle opere a soggetti diversi. Il contenzioso con le imprese

è sicuramente legato ad una carenza progettuale ma anche ad una normativa particolarmente complessa che, anziché ridurlo, lo favorisce.

La casistica sopra elencata conferma l'esigenza di completare l'assetto istituzionale e dei poteri della AVCP mediante la previsione, di natura vincolante, delle decisioni da essa assunte non solo nell'esercizio dei poteri sanzionatori, bensì anche nell'esercizio di quelli di vigilanza.

Considerazioni analoghe potrebbero essere svolte riguardo alla segnalazione dell'esigenza di prevedere la legittimazione processuale attiva dell'Autorità. Con riferimento all'utilizzo della procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara, i dati raccolti dall'Osservatorio mostrano che già dal 2009, anno in cui si sono dispiegati gli effetti del DL 162/2008 convertito dalla legge 201/2008, l'utilizzo di procedure negoziate senza previa pubblicazione di bando ha avuto una forte accelerazione, tanto che questo tipo di procedura è divenuta quella più frequentemente utilizzata (si è passati infatti da una frequenza del 7% nel 2008 al 37,6% nel 2011). E questo in relazione anche alle modifiche apportate dal DL 70/2011 convertito in legge 106/2011, che ha innalzato il limite, nell'ambito dei lavori, per il ricorso a tale procedura.

Sugli affidamenti con procedura negoziata poi l'Autorità ha fornito indicazioni alle stazioni appaltanti, ribadendo la necessità della corretta applicazione dei principi base del Codice dei Contratti, sottolineando l'obbligo per i committenti di motivare l'adozione della procedura negoziata nella delibera a contrarre.

Tali indicazioni sono in linea con un orientamento che tende, da un lato, a valorizzare la capacità negoziale della committenza e, dall'altro, a

**La
procedura
negoziata senza
previa
pubblicazione
del bando**

rafforzare i sistemi di responsabilizzazione ed i meccanismi di controllo sui centri di spesa.

Con riferimento agli affidamenti effettuati senza gara l’Autorità, negli ultimi anni, ha dedicato specifica attenzione agli appalti nel contesto di interventi emergenziali a seguito di ordinanze in deroga del Presidente del Consiglio dei Ministri. In quest’ambito si è potuto constatare, anche per l’anno 2011, la presenza di ingenti stanziamenti per le opere emergenziali ed il permanere di deroghe sistematiche a numerose disposizioni del Codice dei Contratti Pubblici, ivi inclusa la deroga a disposizioni in materia di pubblicità degli affidamenti e di trasmissione dei dati all’Osservatorio, e dunque a disposizioni preordinate al rispetto dei principi fondamentali di matrice comunitaria sanciti dall’art. 2 del Codice.

È stato rilevato, altresì, che molte sono state le ordinanze riferite ad eventi di fatto privi del carattere della eccezionalità ed imprevedibilità. Infine, con riferimento alle ordinanze relative ai ‘grandi eventi’, è stato evidenziato il contrasto tra le precisazioni fornite dalla Magistratura contabile ed una costante tendenza ad estendere, anche in questo settore, l’ambito delle deroghe al Codice dei Contratti. In questo contesto va segnalato, tuttavia, il mutamento del quadro normativo avvenuto nel 2011 per effetto di disposizioni che hanno introdotto sensibili modifiche per ciò che concerne gli aspetti di carattere finanziario.

Nell’ambito dei contratti di servizi e forniture l’attenzione è stata rivolta in particolare agli appalti di *Facility Management* e a quelli concernenti le procedure di aggiudicazione dei farmaci e dei servizi sostitutivi di mensa.

Per quanto riguarda il *Facility Management*, le criticità più frequenti si riferiscono all’esecuzione degli appalti in relazione al contenuto dei relativi

capitolati tecnici ed amministrativi, nei quali le differenti prestazioni contrattuali (servizi di pulizia, manutenzioni varie, ecc.) sono definite in maniera unitaria e omnicomprensiva, fonte di contenzioso nel corso dell'esecuzione del contratto.

Si è potuto altresì constatare (ma il fenomeno riguarda gli appalti di servizi e forniture in genere) un frequente rallentamento della procedura di aggiudicazione conseguente al ricorso attivato da concorrenti esclusi dalle gare di appalto per grave negligenza o malafede nell'esecuzione di precedenti prestazioni affidate dalla medesima stazione appaltante. Tale circostanza ha indotto le amministrazioni aggiudicatrici, in attesa della definizione delle relative controversie giudiziarie, a procedere con affidamenti diretti o con proroghe di precedenti affidamenti, senza alcun confronto competitivo.

Relativamente alla fornitura di farmaci, si è rilevato uno scarso livello di concorrenza con riferimento ad alcuni principi attivi tutelati da esclusiva con conseguente aggiudicazione al prezzo a base di gara o attraverso rinegoziazione diretta con il titolare del brevetto. Inoltre è stata evidenziata una eterogenea individuazione del prezzo a base di gara, nonché l'inserimento di clausole che prevedono il rinnovo del contratto per uno o più anni.

7. Attività di regolazione e principali atti di segnalazione al Governo e al Parlamento

A fronte di una elevata instabilità del quadro normativo rilevante, l'attività di regolazione dell'Autorità si è sviluppata secondo una duplice direttiva: da un lato, raccogliendo gli esiti dell'attività di vigilanza, sono stati posti in

Impatto degli atti interpretativi sul mercato degli appalti

essere interventi regolatori di natura verticale, attinenti cioè a specifici mercati, con l'intento di pervenire alla risoluzione di problematiche ritenute cruciali per il corretto sviluppo dei settori interessati; dall'altro, sono stati adottati atti interpretativi "orizzontali", che presentano cioè un impatto trasversale sull'intero mercato degli appalti.

Sono ascrivibili al primo ambito le determinazioni e gli atti di segnalazione relativi alla qualificazione giuridica delle casse previdenziali (segnalazione del 26 gennaio 2011), alla realizzazione degli impianti eolici e fotovoltaici ed al mercato dei servizi sostitutivi di mensa mediante buoni pasto (segnalazione del 10 novembre 2011). Tale vicenda è emblematica delle complessità delle dinamiche proprie della contrattualistica pubblica, le quali, travalicando il mero aspetto procedurale, sono caratterizzate da una articolata e delicata interazione tra pubblica amministrazione e settori produttivi. Nel caso dei buoni pasto, ad esempio, ciò ha condotto, all'esito di una approfondita istruttoria, ad adottare sia una determinazione sulle procedure di gara sia un atto di segnalazione al Governo ed al Parlamento al fine di suggerire modifiche normative volte ad attenuare le criticità del mercato.

Atto di regolazione sui buoni pasto

Tracciabilità dei flussi finanziari

Quanto agli interventi di natura orizzontale, meritano una menzione specifica le linee guida relative alla tracciabilità dei flussi finanziari ed al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, le determinazioni sulla qualificazione, nonché le determinazioni concernenti le procedure negoziate.

La vicenda della tracciabilità - con la sistematizzazione effettuata dalle linee guida del luglio 2011 - ha fatto emergere una forte esigenza di maggiore chiarezza nelle scelte di acquisto della pubblica amministrazione,

la quale, a prescindere dall'importo del contratto, deve tendere verso una più attenta programmazione delle esigenze sottostanti, anche nel settore dei servizi e delle forniture.

Tale analisi ha costituito anche la base e la motivazione per fornire indicazioni operative per la corretta attuazione della procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando per i contratti sottosoglia, con particolare riferimento alle forme che possono garantire l'osservanza del principio di trasparenza.

Le procedure negoziate e il principio di trasparenza

Sia nel caso degli interventi orizzontali che nel caso di quelli verticali, si è consolidato, anche mediante l'approvazione di uno specifico regolamento per la partecipazione alle consultazioni pubbliche, il *modus operandi* dell'Autorità, basato sul confronto e sul dialogo costante con gli attori del mercato,, necessario per pervenire all'adozione di soluzioni equilibrate e condivise.

Un elemento cruciale per favorire una reale evoluzione qualitativa del mercato è costituito dalla standardizzazione della documentazione di gara sia in funzione della semplificazione procedurale sia in funzione di una progressiva riduzione dei costi associati allo svolgimento della gara, nonché in vista dell'abbattimento del contenzioso amministrativo ancora troppo elevato.

L'obiettivo della standardizzazione è stato fatto proprio dal legislatore che, con la codificazione dei bandi tipo, ha consentito all'Autorità di porre mano alla redazione di modelli non più a carattere soltanto settoriale, ma relativi, in via più generale, a lavori, servizi e forniture, ormai in fase di approvazione.

8. Conclusioni

L'Autorità nel corso degli anni non ha mancato di evidenziare, con appositi atti di segnalazione, la necessità di interventi legislativi per semplificare le procedure di gara e consentire alle imprese di ottenere un risparmio sugli oneri di partecipazione, segnalando anche modalità di comportamento efficienti ed efficaci da parte delle stazioni appaltanti. Le recenti disposizioni normative vanno indubbiamente in questa direzione. Ma occorrerebbe, come si è detto, una rivisitazione più vasta nel senso della riqualificazione degli attori. In questo contesto e in quello della *spending review* l'Autorità svolge un ruolo strategico, tra l'altro funzionale alle finalità di vigilanza sistemica sugli appalti, tenuto conto che la parte più facilmente aggredibile della spesa pubblica è quella relativa ai contratti.

Se la qualificazione della spesa pubblica riveste un ruolo rilevante in un periodo di forte crisi economica, particolare importanza assumono il controllo e la riqualificazione di quella parte di essa generata dal sistema dei contratti pubblici. Con le correzioni sopra suggerite essa potrebbe infatti essere rapidamente ottimizzata.

L'Autorità riconferma la propria disponibilità a proporre e coadiuvare ogni utile iniziativa in questa direzione, coadiuvata dal proprio personale qualificato, oltre che dagli altri organi ausiliari, *in primis*, la Guardia di Finanza e l'Avvocatura dello Stato, che validamente ci assiste, ai quali va il ringraziamento del Consiglio e mio personale.

CAPITOLO I

IL MERCATO DEI CONTRATTI PUBBLICI DI LAVORI SERVIZI E FORNITURE

1.1 Il mercato di riferimento: la crisi economica e gli interventi del Governo

Dall'anno 2009 la spesa pubblica destinata alla realizzazione di investimenti fissi lordi si è notevolmente ridotta e le stime contenute nei documenti ufficiali delle istituzioni economiche nazionali prevedono una ulteriore riduzione per l'anno in corso. Invece, la spesa corrente attribuibile alla P.A., intesa al netto degli interessi, registra dei moderati aumenti sia a consuntivo sia in termini previsionali.

Più in dettaglio, dalle pubblicazioni divulgate dall'ISTAT e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze si rileva una netta caduta nel 2010 della spesa per investimenti fissi lordi che da 38 miliardi di euro nel 2009 si è ridotta a 31,8 miliardi di euro. Così come pure in base alle stime contenute nel Documento di Economia e Finanza (DEF) del 2011 si prevede una marcata riduzione di tale spesa anche per gli anni successivi al 2010 (nel 2011 la stima si attesta sui 30,6 miliardi di euro e nel 2012 su 25,1 miliardi di euro).

Sebbene i dati di contabilità nazionale non siano facilmente confrontabili con quelli contenuti nella Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP)¹, essi evidenziano come nei prossimi anni la capacità di spesa

¹ È molto complesso estrapolare dai dati di contabilità pubblica quelli che afferiscono specificamente agli appalti. In tutti i casi, le spese per appalti possono rientrare in generale in tre voci di contabilità: i consumi finali, i consumi intermedi e la spesa per investimenti fissi lordi (si precisa pure che tra le spese per investimenti fissi oltre agli investimenti in opere pubbliche rientrano alcuni acquisti della PA per software, materiale informatico ecc.). Inoltre, anche a livello soggettivo il confronto è reso difficile. Infatti, i conti nazionali delle PA riguardano le amministrazioni classificate dall'Istat come centrali, locali ed enti di previdenza. Tali enti rappresentano un sottoinsieme delle stazioni appaltanti che applicano il

della pubblica amministrazione sarà sempre più soggetta a vincoli e, conseguentemente, sarà fondamentale una attenta selezione dei programmi di investimento.

La scarsità di risorse dovrà orientare l'azione delle amministrazioni pubbliche al perseguimento di quegli obiettivi di efficienza ed efficacia sempre ampiamente dibattuti ma molto spesso irrealizzati.

**I dati sulla
domanda**

Al pari di quanto desumibile dall'analisi della contabilità nazionale, i dati elaborati dall'Osservatorio dei contratti pubblici evidenziano una forte flessione nella domanda di lavori pubblici (il confronto tra il 2010 e il 2011 mostra una flessione del valore dei bandi di lavori pubblici di importo superiore a 150.000 euro pari al 14,1%, flessione che aumenta al 20,7% se si considerano i bandi relativi ai soli settori ordinari) e, nel caso di beni e servizi, una crescita per lo stesso periodo che, sebbene molto lieve per le forniture, risulta decisamente evidente per i servizi. Com'è noto, la domanda pubblica di lavori, beni e servizi rappresenta uno strumento atto a soddisfare esigenze sia di politica fiscale per la stabilizzazione del ciclo economico sia di politica economica volta a perseguire gli obiettivi di crescita e sviluppo economico di lungo periodo del Paese. Occorre, tuttavia, considerare che non necessariamente ciò che ha un impatto sull'andamento dell'economia nel breve periodo (attraverso un aumento della domanda) ha un effetto persistente sulla crescita. Sotto il primo profilo, gli stringenti vincoli di bilancio derivanti dalla necessità di rendere sostenibile il debito pubblico italiano e dagli obblighi derivanti dalla partecipazione all'Unione monetaria limitano fortemente i margini di utilizzo di tale strumento di breve periodo, al fine di incrementare la domanda globale, pur in un contesto macroeconomico difficile come quello attraversato negli ultimi anni dall'economia italiana. Vincoli di bilancio che peraltro sono destinati a rimanere rigidi per tempi non brevi.

Nell'ottica di sostenibilità del debito pubblico, in più occasioni e da più parti è stato sottolineato come, al fine di ridurre la spesa in modo

Codice dei contratti pubblici e che sono tenute ad inviare i dati all'Osservatorio. Ad esempio, l'Osservatorio rileva gli acquisti delle imprese pubbliche, dei concessionari, ecc. che non sono incluse nella contabilità pubblica.

permanente e credibile non sia consigliabile procedere a tagli uniformi, che impediscono di allocare le risorse dove più necessarie e penalizzano paradossalmente le amministrazioni più virtuose. Indipendentemente dalla spesa storica ed allo scopo di conseguire significativi miglioramenti nella organizzazione e nel funzionamento della struttura della P.A., occorre operare una riduzione mirata della spesa pubblica e passare necessariamente da un approfondito esame delle diverse voci di spesa dei bilanci degli enti pubblici, tramite l'individuazione di indicatori di efficienza della spesa, al fine di verificare la corrispondenza tra gli stanziamenti e gli obiettivi. Tutto ciò al fine di favorire politiche che stimolino la crescita e migliorino le aspettative degli operatori economici, incrementando efficienza ed efficacia degli investimenti pubblici in infrastrutture, istruzione, ricerca e sviluppo, tagliando le spese improduttive.

D'altra parte, la sistematica e approfondita revisione delle strutture e delle procedure delle pubbliche amministrazioni, necessaria per agevolare l'espletamento di funzioni pubbliche anche con l'utilizzo di procedure semplificate, ha valore in sé, a prescindere dagli obiettivi di sostenibilità del debito. Infatti, pur se le misure conseguenti a tale attività di revisione della spesa avessero un limitato impatto su di essa nell'immediato, se ben congegnate potrebbero far divenire l'apparato pubblico una leva strategica da intendersi come motore della crescita e non certo come un freno allo sviluppo

La cosiddetta *spending review* è diretta infatti a migliorare sia l'efficienza che l'efficacia della spesa pubblica, con l'intento di ottenere i medesimi risultati con minore spesa o risultati migliori a parità di spesa. Ciò presuppone la sistematica analisi e valutazione delle strutture organizzative della pubblica amministrazione, delle loro procedure di decisione e di attuazione, relativamente anche all'adozione di singoli atti, nonché dei risultati effettivamente conseguiti.

Tale metodologia è radicalmente opposta alla prassi oggi ampiamente diffusa nella pubblica amministrazione di considerare come dato esogeno la struttura organizzativa e procedurale esistente. L'approccio della

spending review, al contrario, considera tali dati strutturali come suscettibili di profonda trasformazione alla luce di un'approfondita e continuativa analisi in ordine alla coerenza tra obiettivi e strumenti, quindi, tra dati quantitativi di spesa e risultati ottenuti.

Per poter efficacemente attuare politiche di *spending review* è tuttavia necessario disporre di dati attendibili, completi e comparabili, attraverso l'utilizzo di efficienti banche dati e di un atteggiamento collaborativo da parte delle pubbliche amministrazioni tenute ad alimentarle fornendo i propri dati con tempestività ed efficacia. L'adozione della *spending review* presuppone, altresì, la disponibilità di competenze assai specifiche, una profonda conoscenza dei fenomeni oggetto di analisi, nonché la capacità creativa di progettare strutture organizzative e procedurali diverse da quelle attuali.

La domanda
nell'ottica
della *spending
review*

In un'altra ottica, affinché l'imprescindibile contrazione della spesa finalizzata a ridurre il debito pubblico possa essere socialmente sostenibile, occorre necessariamente accompagnarla a misure volte all'incremento dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni. A tal fine risulterà essenziale riconsiderare le priorità da assegnare all'azione pubblica, nonché valutare con attenzione l'adeguatezza delle singole voci di spesa e i risultati concreti di ciascun programma. Ciò sarà possibile solo tramite il superamento del principio della spesa storica e l'adozione nella pubblica amministrazione di sistematiche e approfondite *spending review*, anche tramite l'utilizzo di appropriati indicatori di prestazione delle strutture pubbliche e la definizione dei costi *standard* dei programmi di spesa.

Considerati i seri vincoli di finanza pubblica esistenti, è solo grazie all'incremento di efficienza ed efficacia delle amministrazioni pubbliche che sarà possibile impiegare una parte dei risparmi ottenuti con la *spending review* in investimenti infrastrutturali. In tale contesto, assume particolare rilevanza la capacità delle pubbliche amministrazioni di risparmiare sui prezzi di acquisizione a parità di quantità e qualità dei beni forniti, dei servizi prestati e dei lavori eseguiti, anche tramite la maggior diffusione di moderni strumenti in grado di minimizzare l'esborso per la pubblica