

Public

Management

STUDI E PROPOSTE PER INNOVARE LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE



SPECIAL FOCUS:

**Governo della spesa pubblica:
modelli interpretativi
e strumenti di management**

Public

Management

STUDI E PROPOSTE PER INNOVARE LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE



Rivista edita da Studiare Sviluppo S.r.l.



Registrata presso il Tribunale di Roma

n. 111/2017 e n.112/2017

ISSN 2533-2627 (print) ISSN 2610-8763 (online)

Direttore responsabile: **Giuliano Bianchi di Castelbianco**

Segreteria di redazione e comunicazione: **Fiorenza Massimi, Erika Munno**

Direzione e redazione: **Studiare Sviluppo S.r.l.**

Via Flaminia, 888 – 00191 Roma

Tel.: +39 06 332264.01 / +39 06 69921659

Fax: +39 06 69922173

email: redazione@rivistaitalianadipublicmanagement.it

Periodicità: semestrale

Pubblicata sul sito: **www.rivistaitalianadipublicmanagement.it**

Modalità di raccolta degli articoli: *call for papers*

Tipo di selezione e valutazione degli articoli: Comitato Tecnico Scientifico

Immagine di copertina a cura di: MediaTools S.r.l.

Stampa: Ediguida S.r.l – Cava de' Tirreni (SA)

Volume 2 – Numero 2 | Luglio 2019

Disclaimer e copyright:

*Testi, foto e articoli pubblicati in questa rivista e al sito
www.rivistaitalianadipublicmanagement.it
sono protetti da diritti d'autore.*

*Ne è vietata la riproduzione, anche parziale ed in qualunque forma,
senza il consenso della Redazione e dell'Autore.*

*Eventuali concessioni vanno richieste al seguente indirizzo
di posta elettronica: redazione@rivistaitalianadipublicmanagement.it*

Finito di stampare nel mese di luglio 2019

Argomenti

Volume 2 – Numero 2 | Luglio 2019

205 Editoriale

Governo della spesa pubblica: modelli interpretativi e strumenti di management

Luigi Fiorentino ed Elisa Pintus

Special Focus

Governo della spesa pubblica: modelli interpretativi e strumenti di management

216 La spending review nel processo di bilancio: applicazione dell'art.22 della legge 196/2009

*Mariacristina Mercuri e Gianluigi Nocella,
Ufficio Parlamentare di Bilancio*

245 La revisione della spesa: per un discorso sul metodo

*Gianfranco Rebora,
Università Liuc Carlo Cattaneo*

269 Spesa pubblica e assunzioni nelle amministrazioni dello stato tra presente e futuro

*Anna Grillo e Cecilia Maceli,
Presidenza del Consiglio - Dipartimento della
Funzione pubblica*

Dialoghi

298 In cerca di integrazione dalla programmazione all'implementazione: Il caso della regione Lazio

*Michela Arnaboldi e Andrea Tardiola
Politecnico di Milano, Regione Lazio*

Close Up

319 Il governo della spesa pubblica: valorizzazione dei modelli, analisi delle cornici istituzionali e confronto fra casi

*Erika Munno ed Elisa Pintus
Esperta di politiche pubbliche,
Università della Valle d'Aosta*

338 I Colloquia di RIPM

339 Bando di concorso per l'assegnazione di premi di studio

341 Call for papers Special Focus Gennaio 2020

342 Anticipazione Call for papers Special Focus Luglio 2020

343 Call for papers Permanente Sezione Dialoghi

Team Editoriale

Coordinamento scientifico ed editoriale

Luigi Fiorentino

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Elisa Pintus

Università della Valle d'Aosta

Comitato Tecnico Scientifico

Giovanni Azzone

Politecnico di Milano

Giulio Napolitano

Università degli Studi di Roma Tre

Stefano Battini

Università degli Studi della Toscana

Luigi Nicolais

Università degli Studi di Napoli "Federico II"

Patrizio Bianchi

Università degli Studi di Ferrara

Angelo Maria Petroni

Università degli Studi di Roma "La Sapienza"

Elio Borgonovi

Università Bocconi

Matteo Piantedosi

Ministero dell'Interno

Marco Buti

Commissione Europea

Andrea Piccaluga

Scuola Superiore Sant'Anna

Domenico Carrieri

Università degli Studi di Roma "La Sapienza"

Giuseppe Pisaurò

Università degli Studi di Roma "La Sapienza"

Maria Chiara Carrozza

Scuola Superiore Sant'Anna

Francesco Profumo

ACRI

Gilberto Corbellini

Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR)

Gianfranco Rebora

Università Carlo Cattaneo – LIUC

Alberto Felice De Toni

Università degli Studi di Udine

Andrea Simoncini

Università di Firenze

Luca Di Donna

Università degli Studi di Roma "La Sapienza"

Giovanni Valotti

Università Bocconi

Marco Magnani

*Harvard Kennedy School of Government
e Università LUISS Guido Carli*

Roberto Viola

Commissione Europea

Bernardo Giorgio Mattarella

Università LUISS Guido Carli

Luciano Violante

Fondazione Leonardo

Comitato degli Esperti

Roberta Angelini

Autorità garante della concorrenza e del mercato

Attilio Auricchio

Comune di Napoli

Candeloro Bellantoni

Università di Catania

Michele Bertola

Comune di Bergamo

Mauro Bonaretti

Corte dei Conti

Sabrina Bono

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Roberto Botta

Comune di Roma

Francesca Gagliarducci

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Renato Loiero

Senato della Repubblica

Fulvio Moirano

Policlinico Sant'Orsola di Bologna

Pia Marconi

Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA)

Veronica Nicotra

Associazione dei Comuni Italiani

Michele Petrelli

Regione Piemonte

Elena Rebora

Azienda USL di Modena

Raffaele Tangorra

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Alessandro Tonetti

Cassa Depositi e Prestiti

Comitato Editoriale

Michela Arnaboldi

Politecnico di Milano

Alessandra De Marco

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Marcella Gargano

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

Alberto Di Minin

Scuola Superiore Sant'Anna

Silvia Ivaldi

Università Cattolica del Sacro Cuore

Elena Zuffada

Università Cattolica del Sacro Cuore

Editoriale

Luigi Fiorentino ed Elisa Pintus***

Governo della spesa pubblica: modelli interpretativi e strumenti di management

Il governo della spesa pubblica è tema denso di opportunità di elaborazione di pensiero, di modellizzazioni e di analisi sul campo. Esso ha oramai assunto rilievo specifico sia per il susseguirsi di decisioni politiche sulle determinazioni delle aree di revisione della spesa e sugli ambiti specifici sui quali le decisioni stesse impattano sia per le implicazioni economiche e sociali sottese alle organiche decisioni di politica pubblica.

L'affrontare il tema, determinando come elemento “spartiacque” l’ambito nominale, consente di proporre un punto di vista sfidante: è bene ragionare non di razionalizzazione della spesa pubblica, come è pensiero comune, ma piuttosto di governo della spesa. Questo passaggio sottende, evidentemente, un ampliamento dello sguardo dal particolare – specifiche azioni di taglio delle risorse disponibili – al generale, dallo spazio d’azione delimitato-settoriale, come la sanità, all’insieme delle

* Presidenza del Consiglio dei Ministri

** Università della Valle d’Aosta

istituzioni pubbliche nel loro complesso, da un arco temporale limitato – definito dai cicli politici – ad un arco temporale coerente alle scelte strategiche pubbliche di più ampio respiro. In definitiva, osservare i più articolati e complessi modelli di governo della spesa nel loro insieme con lo sguardo del ricercatore consente di non confinare il tema al solo ambito contingente determinato da provvedimenti legislativi. È possibile, dipiù è necessario, analizzare il governo della spesa anche come processo economico e manageriale. In effetti, una prima questione che si svela man mano che si approfondisce la conoscenza del fenomeno anche applicata ai casi, è quella se sia possibile riflettere sulla spesa pubblica senza collocare gli strumenti che consentono di analizzarla fuori dal contesto della evoluzione delle istituzioni pubbliche. È indubbio, difatti, che i modelli istituzionali via via configuratisi in Italia, ma non solo nel nostro Paese (Munno & Pintus 2019), abbiano determinato l'agire nel loro complesso delle istituzioni pubbliche. Accentrare o decentrare decisioni, definire architetture istituzionali più attente alla responsabilità manageriale o più attente alla legittimazione formale, disegnare meccanismi di funzionamento più attenti all'azione giorno per giorno piuttosto che alla tensione verso un orizzonte temporale più ampio, sono questioni che hanno una loro specifica importanza rispetto alla maturazione di modelli istituzionali che, evidentemente, hanno rilievo per l'approccio che è stato definito per governare la spesa.

Accanto alla determinazione della formula istituzionale altrettanto dirimente, ai fini

dell'analisi del fenomeno del governo della spesa pubblica, è l'analisi circa l'intrinseca natura dell'azione sottostante.

Tale osservazione nasce anche dall'analisi comparata, oggi possibile con un grado di approfondimento sempre maggiore, di molteplici casi che si riferiscono ad una pluralità considerevole di paesi anche oltre i confini del continente europeo (Oecd, 2017).

In Gran Bretagna, per esemplificare un caso analizzabile sia sotto il profilo della continuità che delle modalità d'intervento, dal 1998, a intervalli temporali definiti ex ante che vanno dai due ai quattro anni, si è pianificato un processo di revisione della spesa chiamato *spending review*, (Sr), o *comprehensive spending review* (Wheatley, Maddox & Bishop, 2018), che ha evidenziato un elemento, in realtà, strutturale: la questione circa la natura politica dell'attività di revisione della spesa. Dal processo di Sr si dipana, difatti, un insieme di azioni istituzionalmente necessarie per intercettare opzioni attuabili concretamente e per determinare scelte puntuali che permettano ai decisori politici di definire lo spazio per nuove spese considerate necessarie o per tagliare la spesa aggregata. È da lì, dalla natura politica dell'attività di gestione della spesa, che è necessario partire per comprendere quali possano essere gli elementi di analisi del fenomeno.

Molti governi hanno istituzionalizzato il processo di revisione della spesa come fase integrante della preparazione del budget. Così come, in molti paesi, si riflette sui profili organizzativi e gestionali che si

determinano sia al fine di definire i processi di revisione della spesa che per dare luogo al governo della spesa nel suo complesso tanto a livello centrale che a livello locale.

In alcuni paesi, fra i quali, appunto, la Gran Bretagna, la revisione della spesa è un processo eminentemente politico, non così negli Stati Uniti. Cosa accade in Italia? Come si determina formalmente una cabina di regia e quale mandato politico, economico e strategico essa assume e interpreta?

Quando può essere definito efficace il processo di revisione della spesa? Quali sono i criteri di valorizzazione delle informazioni per il processo di spending review?

Come si costruisce il processo di analisi della spesa? In che modo vengono progettati, settati e implementati gli indicatori di prestazione atti a determinare opzioni di risparmio?

Qual è l'arco temporale congruo per offrire ciclicità al processo? Come si determina l'azione di controllo successiva alla revisione della spesa e come può diventare un trend virtuoso per l'economicità della pubblica amministrazione?

Come si può determinare un processo di valutazione della spesa pubblica dettato dai principi dell'interesse generale della società atto a determinare meccanismi di riesame della spesa? Qual è l'impatto sulla collettività della revisione della spesa? Si possono coinvolgere gli stakeholder per determinare un processo di sostenibilità sociale della Sr?

Come si stanno sviluppando, nei diversi paesi che hanno accolto la Sr, riflessioni e studi su progettazione, selezione e conduzione delle valutazioni del governo della spesa pubblica?

Tali quesiti sono aree critiche di osservazione del fenomeno che si intende indagare con questo numero di Ripm, aprendo, come è compito di una rivista, a riflessioni che non si esauriranno nello spazio stesso del numero in uscita.

Al fine di comprendere quando il fenomeno che si intende osservare ha avuto origine e quali siano state le modalità di approccio sotto il profilo politico e istituzionale, di seguito, si opera una disanima storicamente attenta alle differenti fasi che si sono via via succedute nell'arco di quaranta anni.

Nel nostro Paese, i processi di razionalizzazione della spesa pubblica sono stati, per lo più, visti come strumenti eccezionali in periodi di crisi finanziaria. In realtà, ciclicamente, i governi che si sono succeduti hanno utilizzato commissioni di studio, singoli specialisti o, più recentemente, commissari per la spending review, per formulare proposte di revisione di aree di spesa pubblica, al fine di ottenere risparmi e migliorare l'efficienza ed il rendimento dell'amministrazione. Di tali iniziative, di seguito, si citano alcune che, negli ultimi quaranta anni, hanno avuto, per l'autorevolezza degli attori coinvolti e per i temi trattati, un rilievo specifico. In particolare, si segnala la commissione tecnica per la spesa pubblica, istituita nel 1981, presso il ministero del tesoro. Successivamente, dopo la sua soppressione – avvenuta con la legge finanziaria per il

2003 – fu istituita per un breve periodo, il biennio 2007/2008, la commissione tecnica per la finanza pubblica. Entrambe nacquerò come strutture stabili, di supporto agli organi di indirizzo politico ed operanti con finalità di riforma in virtù dell'analisi della spesa pubblica, nonché dell'efficienza della spesa nei vari settori, con compiti di revisione della spesa ed analisi dei bilanci pubblici (Mef, 2008). Tra le altre iniziative, vanno ricordate le seguenti: la “Commissione per la verifica dell'efficienza e della produttività della spesa pubblica” – presieduta da Sergio Steve – nonché l'istituzione del commissario straordinario per la spending review, Enrico Bondi, poi Dino Piero Giarda, ministro senza portafoglio, successivamente delegato a esercitare, tra l'altro, funzioni di “analisi e studio per il riordino della spesa pubblica”, Carlo Cottarelli, anch'egli nominato, nel novembre 2013, commissario straordinario per la revisione della spesa pubblica, successivamente sostituito dal deputato Yoram Goutgeld (Hinna & Marcantoni, 2012). Al di là di una valutazione degli esiti delle attività sia delle strutture che dei commissari, per lungo tempo, soprattutto le prime, sono state viste come strumenti per bypassare tradizionali modalità di decisione sulla allocazione delle risorse e per sopperire alle carenze dell'amministrazione ordinaria, portatrice per molti anni di una cultura burocratico-contabile, lontana dall'evoluzione che gli strumenti di bilancio e di programmazione andavano acquisendo in altri paesi, soprattutto nella cultura anglosassone (Wildavsky, 1964). La politica – intendendo il vertice politico del governo e, nel caso esaminato, il

ministro del tesoro – nella dialettica con la macchina burocratica tenta di apportare innovazioni e mutamenti, frutto della personale esperienza dei vertici o, finanche, di contaminazioni internazionali. Al di là del pur importante contributo culturale costruito soprattutto dalle citate strutture, è mancata, tuttavia, quell'opera di fusione di differenti elementi dell'amministrazione che, sola, poteva produrre i necessari cambiamenti nei vari livelli di governo e nelle prassi operative dell'amministrazione (Willoughby, 1918). In questi casi per determinare cambiamenti sostanziali e fondamentali su macrostrutture, occorre anche un'interazione tra cultura politica, cultura amministrativa e cultura della società, oltre a politiche di reclutamento del personale miranti ad introdurre competenze avanzate in un determinato settore (Peters, 1978), che apportino stabilmente, quel know how di cui le istituzioni pubbliche sono, spesso, deficitarie.

Se il lavoro di ingegneria istituzionale fondato sulla strutturazione di attori e unità istituzionali e organizzative ha avuto origine così lontana nel tempo, ci si interroga sul perché i lavori istruttori e tecnici nei processi di revisione della spesa, siano stati affidati, frequentemente, negli ultimi decenni, ad attori esterni all'amministrazione latu sensu. La risposta a tale istanza non può non considerare che, per lunghi anni, la stabilità dell'amministrazione, del governo centrale in questo caso, ha fatto da contraltare all'instabilità degli assetti politici e di governo, senza, comunque, un disallineamento rispetto ai ritmi politici, perché, com'è noto, tutto avveniva

all'interno delle stesse alleanze politiche. Quando, negli anni ottanta dello scorso secolo, questa corrispondenza – peraltro già attenuatasi nella seconda metà degli anni settanta con l'ingresso della compagine di sinistra nell'area di governo – salta, inizia ad emergere sempre più nettamente la debolezza dell'amministrazione, sia come supporto tecnico all'attività del governo sia in termini di sistema capace di generare innovazione.

Infatti, le culture politiche che entrano, con responsabilità diverse, nell'area di governo e quelle che, successivamente, ne faranno parte, evidenziano sempre di più l'esigenza di cambiamenti nel sistema delle amministrazioni pubbliche. Emblematico di una generale istanza di innovazione, che continua fino ai giorni nostri, è il “Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato”¹.

Di fatto, il ricorso ad attori ed entità esterne aveva l'obiettivo non solo di apportare nelle amministrazioni competenze tecniche diverse rispetto a quelle presenti nelle amministrazioni, ma anche soggetti provenienti da ambienti culturali che andavano oltre l'amministrazione pubblica e, forse, rispecchiavano in modo più fedele i cambiamenti che si stavano producendo sul piano politico (Melis, 2014).

Nell'ultimo biennio, le politiche di revisione della spesa sono divenute sempre di più parte integrante del processo di bilancio. Gli obiettivi di contenimento definiti in sede politica

sono realizzati concretamente dalle singole istituzioni pubbliche. Non si tratta, quindi, di proposte formulate da soggetti esterni al dipartimento della ragioneria generale dello stato, bensì sono le amministrazioni pubbliche e la ragioneria generale a svolgere tale lavoro, con un attento monitoraggio politico, che attesta la sensibilità delle scelte.

Quali sono i limiti delle politiche di revisione? Guardando storicamente alle attività di revisione della spesa svolte in Italia, il tema del contenimento e della razionalizzazione è stato sempre visto come funzionale a processi per rendere efficiente in modo complessivo la pluralità delle strutture pubbliche. Non sempre, però, tale obiettivo è stato raggiunto. Infatti, mentre il contenimento della spesa viene realizzato, con operazioni di riduzioni, lineari o meno, l'obiettivo dichiarato più importante, di rendere efficienti i processi di spesa e il funzionamento delle strutture, non sempre viene raggiunto. Perché accade questo? Perché, ad esempio, mentre dal 2008 in avanti, il sistema pubblico ha perso, come conseguenza delle politiche di contenimento della spesa, più di trecentomila unità di personale non si è parallelamente proceduto a ridefinire il perimetro funzionale dello stato e delle professionalità occorrenti? Anche per questo, oggi molte istituzioni pubbliche rischiano la crisi istituzionale per carenza di risorse umane – complice anche la cd. normativa su quota cento –. Ciò avviene perché le amministrazioni pubbliche

1. Trasmesso alle camere dal ministro per la funzione pubblica Massimo Severo Giannini, il 16 novembre 1979, tipografia del senato, 1979.

in Italia non sempre hanno una cultura manageriale (Cassese & Torchia, 2014) complessiva e capillare in ogni singola istituzione. A differenza di quanto avviene nel settore privato, soprattutto all'estero, nelle pubbliche amministrazioni non si sono verificate vere e proprie esperienze integrate, radicali e totalizzanti di innesto della cultura di management.

Ciò ha impedito il formarsi di una cultura gestionale e organizzativa stabile, interiorizzata e pervasiva anche perché, la diffusa prevalenza di una cultura giuscontabile, ha fatto sì che si trascurassero gli aspetti più tipicamente gestionali che determinano l'efficienza delle istituzioni pubbliche.

Come ormai statuito, il governo della spesa pubblica è tema che, da anni, riguarda tutte le moderne democrazie. Non solo perché le risorse oggetto della spesa sono necessarie al funzionamento degli stati ma anche perché dalle modalità disegnate per il loro impiego dipendono i risultati raggiunti in termini di performance del sistema.

Ogni stato si misura con queste sfide alla ricerca costante di un equilibrio sotteso alle scelte di spesa, nel rispetto di vincoli e parametri economici e finanziari. Proprio la ricerca di questo equilibrio ha portato alla istituzione di sistemi di controllo della spesa, o *spending review*, sempre più diffusi nei paesi Oecd, come si potrà notare dall'analisi che viene offerta nella sezione *close-up* della rivista, in cui è stata delineata sia una concisa panoramica di alcune esperienze di governo della spesa, sia la *summa* delle linee generali e delle

caratteristiche del modello, al fine di fornire strumenti per l'analisi del tema affrontato nello *Special Focus* di *Ripm*|Volume 2|Numero2, dedicato proprio al cruciale e delicato argomento del governo della spesa.

In particolare, lo *special focus* presenta tre contributi caratterizzati dall'intento di affrontare l'analisi dell'esperienza italiana da diversi punti di osservazione.

Nel contributo "La revisione della spesa: per un discorso sul metodo", vengono analizzate le esperienze dei programmi di revisione della spesa, attuati in Italia a partire dal 2011, il focus è sul metodo scelto e sull'approccio adottato, in alcuni casi si tratta di approcci di tipo *top down*, in altri, come si vedrà, all'opposto, di tipo *bottom up* e inclusivo. Il discorso sul metodo prosegue poi con attenzione al merito. In particolare l'autore si interroga su un possibile superamento dell'approccio di tipo "revisione della spesa", portando nel dibattito una questione fondamentale: partendo dalla considerazione che importanti risultati in termini di risparmio e miglioramento dell'efficienza si sono avuti anche attraverso processi di riconfigurazione di sistemi organizzativi complessi, operati da grandi imprese internazionali, e in Italia da alcuni sistemi sanitari regionali, quanto e come si può migliorare il governo della spesa pubblica attraverso l'introduzione di riorganizzazioni delle amministrazioni e l'introduzione di modelli performanti di management?

Nel contributo "La *spending review* nel processo di bilancio: riflessioni sulla prima

applicazione dell'art. 22-bis della legge 196/2009", si analizza l'applicazione della procedura di individuazione degli obiettivi di risparmio di spesa dei ministeri. Si tratta di un'importante novità introdotta nel 2018, che mira a integrare, in maniera sistematica, il processo di revisione della spesa nel ciclo di bilancio, rafforzando il legame tra la definizione degli obiettivi macro finanziari e le scelte allocative. È importante notare come, nei vari casi presi in esame, l'implementazione della procedura ha determinato una maggiore responsabilizzazione delle istituzioni pubbliche nel predisporre le proposte di bilancio e una più accorta riconsiderazione delle previsioni a legislazione vigente; inoltre, la pubblicazione della documentazione prodotta nell'ambito della procedura ha favorito la diffusione di informazioni di interesse pubblico. Ciò a riprova dell'importanza, nella gestione della spesa e delle risorse, del ruolo che giocano le amministrazioni pubbliche che sono chiamate ad attuare le iniziative di revisione per il raggiungimento degli obiettivi di spesa, un ruolo delicato che lo stesso legislatore ha assegnato esplicitamente alle amministrazioni attraverso la riforma della costituzione con la legge costituzionale n.1 del 2012.

Per far fronte alle grandi responsabilità a cui sono chiamate le amministrazioni pubbliche, si afferma, da un lato, è importante costruire modelli e strumenti per migliorare il loro lavoro, dall'altro, occorre rafforzare l'aspetto delle risorse umane sotto il profilo qualitativo e quantitativo. Proprio questo tema viene affrontato nel testo "Spesa pubblica e assunzioni nelle amministrazioni dello

stato tra presente e futuro"; nel contributo si analizza il percorso normativo che ha caratterizzato il settore pubblico con l'introduzione di misure restrittive sulle assunzioni e sulla spesa per il personale che, sebbene abbiano comportato riduzioni della spesa, hanno innalzato l'età media dei dipendenti pubblici, generando una cattiva distribuzione del personale e delineando una pubblica amministrazione non in grado di adattarsi alle dinamiche del cambiamento necessarie per la modernizzazione del sistema pubblico italiano nel suo complesso e per fornire risposte ai nuovi bisogni sociali ed economici emergenti. Ultimamente, invece, i recenti interventi legislativi, in particolare la programmazione del fabbisogno del personale e le nuove politiche di reclutamento, stanno intervenendo per rilanciare il pubblico impiego. Nel contributo si fornisce una prima analisi delle novità introdotte e si offre una valutazione dell'impatto delle stesse.

Nella sezione dialoghi, si è selezionata l'analisi di un caso. Esso riguarda un'esperienza regionale, quella della regione Lazio, nella quale si propone l'osservazione dei sistemi di programmazione e di come gli stessi possano incidere sull'organizzazione, in particolare nell'attuale fase di vita delle amministrazioni pubbliche che devono misurarsi quotidianamente con la crisi finanziaria e gestionale. Nell'articolo "In cerca di integrazione dalla programmazione all'implementazione: Il caso della regione Lazio" si identificano tre macro-fasi di analisi – diagnosi e terapia d'urto, terapia, riabilitazione – attraverso le quali si analizza come le leve della

programmazione e del controllo vengono messe in atto nel modello laziale.

In particolare, gli autori hanno utilizzato il framework di Simons “Le leve del controllo” (1995) quale modello teorico per l’analisi del caso, al fine di verificare come le quattro leve – diagnostica, interattiva, vincoli, valori – siano applicate in base alle specifiche caratteristiche dell’esperienza in esame. Si tratta di un esercizio di valorizzazione che consente di applicare il quadro teorico alla realtà e di verificare sul campo le scelte adottate.

Riferimenti Bibliografici

- Cassese, S. & Torchia, L. (2014), *Diritto amministrativo. Una Conversazione*, Bologna: Il Mulino.
- Hinna, L. & Marcantoni, M. (2012), *Spending review. È possibile tagliare la spesa pubblica italiana senza farsi male?*, Roma: Donzelli.
- Melis, G. (2014), *Fare lo stato per fare gli italiani, ricerca di storia delle istituzioni dell'Italia unita*, Bologna: Il Mulino.
- Ministero del tesoro – Commissione tecnica per la spesa pubblica (1987), *Osservazioni e raccomandazioni della commissione tecnica per la spesa pubblica*.
- Ministero dell'economia e delle finanze – Commissione tecnica per la finanza pubblica (2008), *Rapporto 2008*.
- Munno, E. & Pintus, E. (2019), *Il governo della spesa pubblica: valorizzazione dei modelli, analisi delle cornici istituzionali e confronto fra casi*, RIPM, – Vol.2 – n.2|2019.
- Natalini, A. (2006), *Il tempo delle riforme amministrative*, Bologna: Il Mulino.
- Oecd (2017), *Spending review, in Government at a Glance 2017*, Oecd Publishing.
- Peters, G. (1978), *La pubblica amministrazione*, Bologna: Il Mulino.
- Wheatley, B., Maddox, B. & Bishop, T. K. (2018), *The 2019 Spending Review UK How to run it well*, Institute of government.
- Wildavsky, A. (1964), *The politics of the budgetary process*, Boston: Little, Brown and Company
- Willoughby, F. W. (1918), *The movement for budgetary reform in the states*, Orange: Wentworth Press

Special Focus

**Governo della spesa pubblica:
modelli interpretativi
e strumenti di management**

La spending review nel processo di bilancio: riflessioni sulla prima applicazione dell'art. 22-bis della legge 196/2009¹

Maria Cristina Mercuri e Gianluigi Nocella**

* *Ufficio Parlamentare di Bilancio*

1. Il presente lavoro riprende ed estende i contenuti dell'audizione informale dell'Upb nell'ambito dell'attività conoscitiva concernente i risultati della prima attuazione dell'art. 22-bis della L.196/2009 in materia di programmazione finanziaria e accordi tra ministeri, svoltasi presso la commissione V della camera dei deputati il 13 marzo 2019.

Abstract

Il 2018 è stato il primo e unico esercizio in cui ha trovato applicazione la procedura di individuazione degli obiettivi di risparmio di spesa dei ministeri. Si tratta di un'innovazione importante, che mira a integrare in maniera sistematica il processo di revisione della spesa nel ciclo di bilancio, rafforzando il legame tra la definizione degli obiettivi macrofinanziari e le scelte allocative. Sebbene gli obiettivi finanziari fissati per il 2018 si possano ritenere conseguiti, questa prima esperienza ha messo in evidenza vari elementi di criticità. Da un punto di vista sistemico, sono mancati, all'interno del Def, gli elementi di raccordo tra la definizione dei saldi programmatici di finanza pubblica e i target di riduzione della spesa assegnati ai ministeri. Dal punto di vista applicativo, invece, non sempre le modalità attuative scelte dalle diverse amministrazioni si sono dimostrate adeguate, in quanto poco rispondenti ai principi ispiratori della norma o perché inefficaci dal punto di vista operativo. In ogni caso, l'implementazione della procedura ha determinato una maggiore responsabilizzazione delle amministrazioni nel predisporre le proposte di bilancio e una più accorta riconsiderazione delle previsioni a legislazione vigente; inoltre, la pubblicazione della documentazione prodotta nell'ambito della procedura ha favorito la diffusione di informazioni di interesse pubblico. Un fattore essenziale, finora mancato, è rappresentato dalla continuità nell'applicazione della norma.

Keywords: *Spending review, bilancio dello stato, programmazione finanziaria.*

Introduzione

Il 2018 è stato il primo e unico esercizio in cui ha trovato applicazione la procedura di individuazione degli obiettivi di risparmio di spesa dei ministeri, introdotta nel 2016 con una modifica della legge di contabilità (l. 196/2009, art. 22-bis). Si tratta di una innovazione importante che ha accompagnato le revisioni alla struttura dei documenti di bilancio (unificazione della legge di bilancio e di stabilità), adottate in seguito alla riforma costituzionale del 2012 sul pareggio di bilancio (ufficio parlamentare di bilancio, 2016 e 2018). La nuova procedura interviene nel processo di formazione del bilancio, ispirandosi alle migliori pratiche di governo della spesa sperimentate nei paesi avanzati ed è stata molto apprezzata dagli organismi internazionali (commissione europea, 2017; Blöndal et al., 2016).

Nell'ottica di un rafforzamento della programmazione finanziaria e per conferire maggiore sistematicità al processo di revisione della spesa, l'art. 22-bis prevede che all'interno del principale documento programmatico (documento di economia e finanza, Def) – dunque, prima che si apra la fase di formazione e di esame delle proposte di bilancio – vengano fissati obiettivi di spesa per i ministeri coerenti con gli obiettivi di finanza pubblica. Gli interventi amministrativi e legislativi finalizzati

al raggiungimento dei target assegnati vengono proposti dagli stessi ministeri nel disegno di legge di bilancio e sono oggetto di specifici accordi di monitoraggio tra ciascuna amministrazione e il ministero dell'economia e delle finanze (Mef), per consentire correzioni tempestive in corso d'opera e valutazioni ex-post sul grado di realizzazione delle misure.

La norma introdotta ha però presentato, sin dalla formulazione, una ambivalenza nella propria finalità, riflettendo sia un approccio top-down che una logica bottom-up. Da un lato, essa mira a rafforzare le caratteristiche top-down del processo decisionale, strutturando in maniera più definita la fase programmatica per quanto attiene al bilancio dello stato. Questa intenzione è confermata sia dalla rubrica dell'articolo, ove viene richiamato il principio della programmazione finanziaria, sia dalle caratteristiche della procedura, con particolare riferimento alla coerenza tra il contributo dei ministeri e i saldi programmatici dell'intera pubblica amministrazione. Dall'altro, è definita come lo strumento per integrare la spending review nel ciclo di bilancio, caratterizzandosi quindi per una prospettiva *bottom-up* diretta a migliorare l'efficienza nell'utilizzazione delle risorse e a promuovere una maggiore responsabilizzazione delle amministrazioni nella gestione delle politiche di spesa.

La decisione sul bilancio pubblico è una scelta unitaria nella quale è necessario conciliare diverse prospettive: la sostenibilità macroeconomica, un'allocazione efficace (ovvero in grado di riflettere le priorità politiche), l'efficienza nella fornitura dei beni e servizi pubblici. I processi che regolano la formazione, decisione ed esecuzione del bilancio sono numerosi e articolati, con tempi, attori e paradigmi diversi. In particolare, le procedure top-down in fase di programmazione mirano a tutelare la responsabilità di bilancio nell'ottica macroeconomica, nonché agevolare il perseguimento di priorità di intervento compatibili con il vincolo di bilancio, mentre quelle bottom-up consentono di verificare se determinate scelte macro-finanziarie siano conciliabili con il livello dei servizi desiderato.

Questo contributo offre un'osservazione critica della prima applicazione dell'art. 22-bis, fornendo spunti utili a valutare se tale strumento possa effettivamente rispondere alle diverse finalità che si propone di perseguire: la responsabilizzazione finanziaria, da un punto di vista macro, e la ricerca dell'efficacia allocativa, da quello micro. Il primo paragrafo descrive più dettagliatamente l'articolazione della nuova procedura; il secondo ne propone una caratterizzazione in base ad alcuni elementi di riferimento definitivi e concettuali comunemente utilizzati dalla letteratura internazionale in materia; il terzo paragrafo, infine, approfondisce, con alcune osservazioni, gli obiettivi, l'implementazione e gli esiti della prima esperienza applicativa.

1. Il nuovo articolo 22-bis della legge 196/2009

La norma istitutiva della nuova procedura mostra di voler rafforzare l'approccio top-down al processo di formazione del disegno di legge di bilancio, richiedendo che già nel Def – il principale documento di programmazione macrofinanziaria, approvato ad aprile – siano definiti obiettivi di spesa per lo stato, da ripartire tra i ministeri. Tuttavia, essa lascia aperta la strada a diverse soluzioni attuative, dal momento che

[...] tali obiettivi, riferiti al successivo triennio, possono essere definiti in termini di limiti di spesa, comprendendo in essi anche eventuali risorse aggiuntive rispetto a quelle previste a legislazione vigente, e di risparmi da conseguire, anche tenendo conto delle eventuali ulteriori iniziative connesse alle priorità politiche del Governo.

Si profila, quindi, la distinzione tra la fissazione di un tetto di spesa complessivo per ciascun ministero e l'assegnazione di un target di risparmio rispetto agli andamenti tendenziali. Quest'ultimo, tuttavia, rappresenta una componente non esaustiva dell'apporto del bilancio dello stato alla manovra di finanza pubblica, che implica la contestuale presenza di ulteriori interventi in aumento o in riduzione della spesa, con effetti netti che potrebbero essere anche di segno opposto. Tra le due alternative, quindi, la definizione di un limite di spesa per le amministrazioni dello stato – di cui si mostri la coerenza con i saldi programmatici del complesso delle amministrazioni pubbliche – avrebbe probabilmente maggiore valenza programmatica rispetto alla fissazione di un obiettivo di risparmio.

La nuova procedura si articola in due fasi. La prima si apre appunto con l'individuazione, all'interno del Def, degli obiettivi di spesa da assegnare ai ministeri, prosegue con la puntuale declinazione degli stessi nella formazione del disegno di legge di bilancio e si conclude con la sua definitiva approvazione. La seconda attiene al monitoraggio e alla rendicontazione dei risultati raggiunti, per cui è necessario attendere che siano disponibili dati di consuntivo. Pertanto, l'intero processo copre un intervallo di circa un biennio, determinando (solo teoricamente, a oggi) la sovrapposizione tra loro di più cicli di spending review.

Più nel dettaglio, l'art. 22-bis della legge di contabilità e finanza pubblica prevede che, in coerenza con gli obiettivi programmatici delineati nel Def per il complesso delle amministrazioni pubbliche, sia emanato - entro il mese di maggio di ogni anno t – un decreto della presidenza del consiglio dei ministri (dpcm) che definisce su base triennale (dall'anno $t+1$ all'anno $t+3$) gli specifici obiettivi di spesa per ciascun ministero, in termini di limiti massimi di spesa o di risparmi da conseguire. Tali obiettivi costituiscono il parametro di riferimento per la formulazione delle proposte dei ministeri per la formazione del bilancio dell'esercizio successivo. Per quanto riguarda l'attività di monitoraggio, essa si articola in più passaggi, per consentire la verifica dell'effettivo conseguimento degli obiettivi di spesa assegnati e per valutarne gli effetti, anche in termini di quantità e qualità di beni

e servizi erogati. In una prima fase sono definiti – entro il 1° marzo dell’anno successivo (anno $t+1$) – appositi decreti interministeriali (da pubblicare sul sito del Mef) contenenti gli accordi di monitoraggio tra i singoli ministeri e il Mef. Entro il 30 giugno seguente, i singoli ministeri trasmettono al presidente del Consiglio dei ministri e al Mef schede informative, sulla base delle quali il ministro dell’Economia, entro il 15 luglio, informa il consiglio dei ministri circa lo stato di attuazione degli interventi oggetto di monitoraggio. Il processo si chiude con l’invio di una relazione da parte di ciascun ministero al presidente del consiglio e al ministro dell’economia, entro il 1° marzo dell’anno ancora successivo (anno $t+2$), in cui viene illustrato il grado di raggiungimento degli obiettivi ottenuto tramite l’attuazione degli interventi introdotti nell’anno $t+1$ e sono esposte le motivazioni dell’eventuale mancato raggiungimento degli stessi¹. È previsto che tali relazioni siano allegate al Def dell’anno $t+2$.

È necessario tenere presente che, come accennato, l’integrazione della spending review all’interno del ciclo del bilancio si inserisce in un più ampio processo di riforma della legge di contabilità e finanza pubblica, che ha previsto, tra le novità di maggior rilievo, l’unificazione della legge di bilancio e della legge di stabilità in un unico provvedimento normativo. In passato, infatti, i ministeri erano coinvolti nella formazione del bilancio per l’anno successivo con due procedure parallele, per il bilancio a legislazione vigente e per le nuove proposte. Questa distinzione derivava principalmente dalla natura formale del bilancio dello stato, principio fatto discendere dalla formulazione dell’articolo 81 della costituzione precedente alla riforma del 2012². Di conseguenza, la circolare della ragioneria generale dello stato relativa alla formazione del bilancio – emanata solitamente entro la prima metà dell’anno – si concentrava sulla formazione delle previsioni a legislazione vigente, limitandosi a richiamare la necessità che le proposte normative contenute nella parte innovativa della manovra (la legge di stabilità, appunto) fossero in linea con gli obiettivi definiti dai documenti programmatici. Questi ultimi, però, in genere non articolavano gli obiettivi di saldo; la circolare, quindi, non poteva indicare un obiettivo specifico per il comparto dei ministeri, né tantomeno fornire riferimenti quantitativi puntuali, lasciando al Mef il compito di coordinare l’integrazione tra i progetti di bilancio ricevuti dalle amministrazioni per arrivare a un disegno di legge compatibile con gli obiettivi dell’intera Pa stabiliti a monte. Dunque, la mancanza di un raccordo esplicito tra la fase programmatica e la formazione operativa dei bilanci dei ministeri non consentiva alle amministrazioni di avere una chiara prospettiva dei propri obiettivi macrofinanziari e, insieme all’articolazione della manovra in due disegni di legge separati, favoriva un’evoluzione della spesa in linea con gli andamenti storici e la concentrazione sulle proposte al margine.

-
1. Secondo uno schema da definire con apposita circolare del Mef–dipartimento della ragioneria generale dello stato. Per il primo anno di applicazione è stata pubblicata la circolare n. 20 del 31 maggio 2018.
 2. Legge costituzionale 20 aprile 2012, n.1.

In questo contesto, la nuova procedura – anticipando di fatto l’apertura della fase di formazione del bilancio e allineandola agli obiettivi programmatici – intende costituire un incentivo a superare la pratica di considerare la spesa storica come benchmark per la determinazione delle allocazioni di bilancio e mira a sistematizzare il processo di revisione della spesa, trasformandolo in un passaggio organico al ciclo della programmazione finanziaria.

2. La procedura ex art. 22-bis nel quadro della programmazione finanziaria

L’introduzione dell’art. 22-bis può essere contestualizzata sia rispetto alle diverse esperienze – più o meno recenti – di revisione della spesa, sia nel più ampio quadro degli strumenti di programmazione macro-finanziaria e di bilancio, facendo riferimento ai concetti che la letteratura internazionale in materia solitamente utilizza per orientarsi in un panorama di assetti e pratiche istituzionali particolarmente vario e complesso (Oecd, 2011; Imf, 2013; Vandierendonck, 2014; Sherwood, 2015).

In mancanza di una definizione condivisa di spending review, gli addetti ai lavori convergono nell’identificare alcune dimensioni salienti in relazione alle quali andare a classificare un processo di revisione della spesa. Tassonomie più concettuali tendono a inquadrare tali processi rispetto al grado di impegno politico che li accompagna, al livello di legittimazione sociale di cui godono, alle dinamiche organizzative che al loro interno si sviluppano e agli aspetti procedurali che li connotano (Catalano, Erbacci, 2018).

A livello più operativo, invece, gli interventi di revisione della spesa vengono tipizzati in base all’obiettivo, all’ampiezza, al livello di dettaglio, alla periodicità e ai soggetti istituzionali coinvolti (Oecd, 2013; Goretti & Mura, 2014). Dal punto di vista dell’obiettivo, una spending review può essere di tipo funzionale, strategico o misto, a seconda che si concentri, rispettivamente, sul miglioramento dell’efficienza delle politiche di spesa in essere o sulla ridefinizione delle finalità che l’operatore pubblico intende perseguire (o del loro ordine di priorità). Rispetto all’ampiezza, si distinguono le iniziative che riguardano specifiche voci di spesa (identificabili attraverso diverse classificazioni della spesa stessa: economica, funzionale, istituzionale, geografica) da quelle che prendono in considerazione il complesso della spesa della pubblica amministrazione. Il livello di dettaglio dell’intervento può essere più o meno aggregato, potendo spingersi fino all’analisi della spesa effettuata dai singoli centri di spesa sulle singole voci di cui si compone il rispettivo bilancio. Per ciò che attiene alla periodicità, la revisione della spesa può avere carattere sistematico – eventualmente trovando una precisa collocazione all’interno delle diverse fasi del ciclo di bilancio – o straordinario, generalmente scaturendo, in questo secondo caso, da specifiche esigenze del momento. Infine, riveste una grande importanza – anche in relazione alle categorie più concettuali di cui sopra – il tipo di attori istituzionali coinvolti e il ruolo assunto da ciascuno all’interno del processo: questi aspetti definiscono

infatti l'equilibrio tra l'impegno politico (del governo e del parlamento) e quello tecnico (delle strutture burocratiche ordinarie o appositamente istituite) nel condurre l'azione di revisione della spesa.

In questo panorama, l'esperienza internazionale dal secondo dopoguerra a oggi non ha fatto emergere un modello chiaramente prevalente. Anche in Italia, le iniziative più significative – avviate a partire dalla seconda metà del decennio scorso – hanno assunto una fisionomia via via diversa (Monacelli & Pennisi, 2011), per approdare alla procedura su cui questo contributo si concentra.

La norma istitutiva (cfr. sezione precedente) e i dettagli attuativi che hanno caratterizzato la sua prima applicazione (cfr. sezione successiva) la qualificano come una procedura mista dal punto di vista degli obiettivi, dal momento che i risparmi di spesa possono essere conseguiti mediante recuperi di efficienza o tramite il semplice definanziamento di norme di spesa vigenti, in ragione delle priorità dell'azione di governo e dell'efficacia degli interventi stessi. Rispetto all'ampiezza, non si tratta di una *spending review* complessiva, sebbene il perimetro d'azione sia piuttosto ampio: l'intera spesa delle amministrazioni centrali, fatte salve alcune voci specifiche (spesa per investimenti, calamità naturali ed eventi sismici, gestione dei flussi migratori e contrasto della povertà). Il livello di dettaglio può definirsi intermedio, dal momento che ciascun ministero di spesa ha modo di intervenire sui singoli capitoli/piani gestionali del proprio bilancio, ma non necessariamente arriverà a operare le riduzioni alla luce di una puntuale analisi per centro di costo e voce di spesa. Infine, uno degli aspetti più caratterizzanti è certamente la sistematizzazione della procedura, attraverso la sua integrazione nel ciclo di bilancio. Se tale scelta, da un lato, ha rappresentato un'importante iniziativa politica nel contesto della riforma della legge di contabilità e finanza pubblica, dall'altro essa determina, quasi naturalmente, la fagocitazione del processo di revisione della spesa da parte della complessa macchina burocratica preposta alla formazione e alla gestione del bilancio, con il rischio – derivante anche dall'assenza di strutture specifiche a presidio di tali attività – che, di anno in anno, nelle misure decise in quest'ambito non sia riconoscibile la volontà politica di riorganizzare la spesa secondo priorità chiare.

Passando, invece, al punto di vista più generale della programmazione macro-finanziaria e di bilancio occorre anzitutto distinguere tra la definizione del quadro macroeconomico e di finanza pubblica nel medio termine (*Medium-term fiscal framework*, *Mtff*) e la programmazione pluriennale di bilancio (*Medium-term budgetary framework*, *Mtbf*) (*Network of Eu Independent fiscal institutions*, 2018). Per *Mtff* si intende, quindi, il complesso di pratiche che conducono alla fissazione di obiettivi di finanza pubblica pluriennali coerenti con il quadro macroeconomico prospettico, consentendo di formulare valutazioni rispetto alla sostenibilità finanziaria e alle esigenze di stabilizzazione del ciclo. In questa logica, in Italia il Def è un documento finalizzato a definire il *Mtff* per il triennio successivo, così come il programma di stabilità (sezione I del Def) è assimilabile a un

Mtff all'interno del ciclo di sorveglianza e coordinamento delle politiche economiche e di bilancio a livello europeo. Il processo di individuazione degli obiettivi dei ministeri, previsto dalla procedura di cui all'art. 22-bis, corrisponde invece a un Mtbf.

Pertanto, in uno schema di processo top-down, procedendo in modo sequenziale, si trova all'apice il Mtff, che presuppone l'indicazione dei target di finanza pubblica che realizzano gli obiettivi di stabilizzazione macroeconomica e sostenibilità finanziaria; ad esso fanno seguito le fasi successive rappresentate da un Mtbf e dal bilancio annuale, la cui implementazione ricorre agli strumenti di gestione previsti dalle varie normative. Un Mtbf è quindi l'insieme di regole e procedure che garantisce la definizione di bilanci annuali in una prospettiva di medio termine compatibile con la sostenibilità della finanza pubblica. Generalmente, deriva da un Mtff come parte di un approccio top-down alla politica di bilancio.

Nella esperienza internazionale, gli Mtbf non riguardano un saldo ma la spesa pluriennale, di cui definiscono la natura e i limiti, anche nelle future decisioni di bilancio (Oecd, 2014). L'individuazione di limiti di spesa o di tassi di evoluzione della stessa è uno strumento che, vincolando in ottica pluriennale il perimetro delle risorse disponibili, agevola la definizione delle nuove iniziative o l'eventuale ridimensionamento di quelle esistenti in modo da riflettere le priorità politiche. Un Mtbf ha l'obiettivo di rafforzare il coordinamento tra un approccio di tipo bottom-up più tradizionale, volto a determinare le esigenze finanziarie dei centri di spesa, e l'obiettivo generale (macro) della compatibilità con le risorse disponibili.

Da quanto appena descritto, si può desumere che la procedura di cui all'art. 22-bis corrisponde a un Mtbf, a condizione che l'implementazione del dettato normativo si rivolga più esplicitamente a un approccio per limiti di spesa, ovvero assegnando al Dpcm il compito di indicare obiettivi di spesa complessiva per ciascun ministero (e non variazioni parziali e al margine). È importante sottolineare che si tratta di un impegno politico a livello aggregato, non di singolo capitolo, riflettendo il governo economico della spesa per grandi finalità, non un controllo amministrativo contabile sull'operato di un dirigente.

I processi decisionali connotati in senso top-down vengono spesso accompagnati da strumenti e procedure per la verifica bottom-up che le finalità pubbliche siano soddisfatte nell'ambito delle risorse date. Tale verifica richiede evidentemente una chiara esplicitazione degli obiettivi dell'azione pubblica e la disponibilità di indicatori adeguati e dati di monitoraggio. In questo senso, la revisione della spesa ha una connessione importante con la struttura del bilancio, di solito organizzata in termini di program budgeting (Oecd, 2013). Il bilancio per programmi³, accompagnato da un set di indicatori sulle caratteristiche delle politiche pubbliche, è considerato una delle condizioni per il

3. Nell'ambito della formazione del bilancio per programmi, le spese sono classificate in bilancio

miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza della spesa. In questo contesto, la revisione della spesa dovrebbe essere il meccanismo primario mediante il quale, durante la procedura di preparazione del bilancio, vengono sistematicamente prese in considerazione le informazioni sulla performance del programma e delle sue articolazioni.

Si tratta dunque di uno schema complesso, che integra la fase di revisione della spesa all'interno di un processo organico che, partendo dalla definizione dei macro-obiettivi, procede per articolazioni successive, facendo uso di informazioni granulari e codificate riferite alla gestione delle risorse. Rispetto a questo disegno ideale, l'esperienza italiana mostra alcuni limiti.

Innanzitutto, in una procedura top-down è cruciale la chiusura del livello decisionale superiore prima di passare a quello successivo: solo l'articolazione progressiva verso il basso degli obiettivi di spesa farebbe acquisire allo strumento una forte valenza programmatoria. Tipicamente, invece, nel ciclo di programmazione italiano, per conoscere l'articolazione programmatica tra entrate e spese occorre aspettare il disegno di legge di bilancio e la nota tecnico-illustrativa, anche se la legge di contabilità prevede che il Def indichi le principali misure distinte per entrate e spese.

Questo aspetto pregiudica l'efficacia della nuova procedura. In assenza di una sequenza logica che porta alle articolazioni progressive della spesa, gli obiettivi definiti per i ministeri risulterebbero "appesi" rispetto al complesso delle priorità politiche, riflettendo numeri che non hanno un adeguato contenuto di coerenza con il complesso degli obiettivi delle amministrazioni pubbliche. La sequenza, nel caso italiano, dovrebbe prevedere, dopo la fissazione del saldo dell'amministrazione pubblica nell'ambito del Def, l'articolazione tra entrate e spese, nonché della spesa per settori e preferibilmente per comparti. In questo caso, l'individuazione dell'obiettivo per il bilancio dello stato sarebbe coerente con il quadro programmatico del complesso delle pubbliche amministrazioni e a essa farebbe seguito il Dpcm, contenente il riparto tra ministeri e le linee guida applicative.

principalmente per "programmi" basati su obiettivi e tipi di servizi (output e risultati), piuttosto che unicamente su categorie economiche (come salari, consumi intermedi). Il programma deve avere uno stretto collegamento con le categorie organizzative (ad esempio, il dipartimento) per rafforzare il principio di responsabilità dei dirigenti. Un certo grado di informazione sulle performance dei programmi – sotto forma sia di indicatori di programma sia di valutazioni – viene quindi utilizzata come base informativa per la preparazione del bilancio. Fornendo informazioni sui costi di fornitura di gruppi di servizi e sui risultati ottenuti, il bilancio per programmi facilita le decisioni sulle aree di spesa da ridurre, ovvero da aumentare, per soddisfare al meglio le esigenze della comunità. Al contrario, un bilancio tradizionale, in cui le risorse sono allocate principalmente per capitolo di spesa, ha un valore limitato come veicolo per le scelte sulle priorità di spesa. In Italia, il bilancio per missioni e programmi è stato introdotto prima in via sperimentale e poi definitivamente adottato con il varo della legge 196 del 2009, che ha aperto un lungo percorso di riforma tuttora in atto.

In secondo luogo, nella prima applicazione della procedura di cui all'art. 22-bis si è scelto di procedere fissando obiettivi di risparmi definiti in termini differenziali rispetto agli andamenti tendenziali, senza indicare esplicitamente un vincolo di spesa per i ministeri, individualmente e nel loro complesso.

Infine, le potenzialità informative della struttura del bilancio per missioni e programmi sono limitate da alcuni fattori, primo tra tutti la rilevanza dei trasferimenti di risorse ad altri soggetti (amministrazioni territoriali e altri enti). Tale caratteristica limita fortemente la capacità dei programmi del bilancio dello stato di descrivere effettivamente l'impiego delle risorse, quindi di fornire indicatori e dati in grado di orientare le scelte pubbliche.

3. La prima applicazione della procedura: la legge di bilancio per il 2018

In ottemperanza all'esigenza di disporre il Dpcm previsto dalla nuova procedura, il Def del 2017 si è limitato a quantificare – in almeno un miliardo per ciascuno degli anni dal 2018 al 2020, in termini di indebitamento netto – i risparmi che sarebbero stati richiesti alle amministrazioni dello stato, senza fissare per esse un tetto di spesa aggregato (dato dalla somma di stanziamenti tendenziali e risorse aggiuntive, al netto delle correzioni). Il 28 giugno 2018 è stato quindi emanato il Dpcm recante gli obiettivi quantitativi di risparmio per i singoli ministeri per il triennio successivo⁴.

È importante ribadire che, in base a una interpretazione letterale della norma⁵, l'importo indicato dal Def 2017 rappresenta una componente specifica (e non necessariamente esaustiva) del contributo a carico del bilancio dello stato alla correzione da operare sui conti pubblici. Contestualmente, infatti, la legge di bilancio 2018 ha apportato altre variazioni, anche di segno opposto, agli stanziamenti di spesa dei ministeri, evidenziando talvolta la mancanza di coordinamento tra i vari interventi.

Le modalità di conseguimento di tali risparmi individuate dal Dpcm erano tre: (i) la revisione di procedure amministrative o organizzative per il miglioramento dell'efficienza; (ii) il defianziamento di interventi previsti da specifiche disposizioni normative, tenuto conto delle priorità dell'azione di governo e dell'efficacia degli stessi interventi; (iii) la revisione dei meccanismi o parametri che regolano l'evoluzione della

4. Decreto registrato dalla corte dei conti l'11 luglio del 2017 e pubblicato sulla Gazzetta ufficiale n. 186 del 10 agosto successivo.

5. Il comma 1 dell'art. 22-bis prevede che gli interventi di riduzione della spesa siano inquadrati “*Nell'ambito del contributo dello stato alla definizione della manovra di finanza pubblica [...]*”, implicando che tali interventi non debbano necessariamente rappresentare l'impatto complessivo della manovra a carico del bilancio dello stato.

spesa, determinati sia da leggi sia da altri atti normativi, ovvero la soppressione di disposizioni normative di spesa vigenti in relazione alla loro efficacia o priorità. Inoltre, venivano escluse dall'ambito di applicazione delle riduzioni di spesa quelle relative a investimenti, a calamità naturali ed eventi sismici, alla gestione dei flussi migratori e al contrasto della povertà.

Lo stesso decreto ha anche provveduto a dettagliare ulteriormente il processo in oggetto relativamente alla formazione del bilancio 2018-2020, con riferimento sia alla tempistica che alle modalità attuative: (i) il termine per la presentazione delle proposte al Mef è stato fissato al 20 luglio 2017 e al dipartimento della Ragioneria generale dello stato (Rgs) è stato demandato il compito di effettuare la verifica della quantificazione degli effetti finanziari delle misure⁶; (ii) le linee guida allegate al Dpcm hanno definito il contenuto informativo da includere nelle proposte e negli accordi di monitoraggio (interventi, attività per la realizzazione degli obiettivi con relativo cronoprogramma, ulteriori elementi informativi utili, ecc.).

La legge di bilancio per il 2018 ha recepito riduzioni di stanziamenti coerenti con gli obiettivi fissati nel Dpcm, confermando l'importo e la natura strutturale degli interventi correttivi previsti all'inizio del ciclo di programmazione. In seguito, a partire dal 5 aprile 2018, sono stati pubblicati sul sito del Mef gli accordi relativi al monitoraggio delle misure di revisione della spesa adottate dai ministeri (ministero dell'Economia e delle finanze, 2018c). Con le stesse modalità, è stata successivamente pubblicata la relazione resa dal ministro dell'Economia e delle finanze al Consiglio dei ministri (in data 28 novembre 2018) sullo stato di avanzamento degli interventi posti in essere e sulle eventuali criticità nel conseguimento dell'obiettivo di riduzione della spesa dei ministeri, riferita al primo semestre 2018 (ministero dell'Economia e delle finanze, 2018d). Da ultimo, è stata allegata al Def 2019 una relazione recante i risultati al 31/12/2018 del monitoraggio delle misure adottate ai sensi dell'art. 22-bis (ministero dell'Economia e delle finanze, 2019a).

3.1 Gli obiettivi per il triennio 2018-2020

Il Dpcm di giugno 2017 ha ripartito tra i ministeri l'obiettivo aggregato di riduzione della spesa dello stato fissato dal Def 2017 (Tav. 1). Circa l'80 per cento delle riduzioni di spesa è stato assegnato a quattro ministeri: il Mef (con un obiettivo pari al 50 per cento di quello complessivo in ciascun anno), il ministero delle Infrastrutture e dei trasporti (Mit), il ministero dell'Istruzione, università e ricerca (Miur) e il ministero del Lavoro e politiche sociali (Mlps).

6. In caso di mancato raggiungimento dell'obiettivo assegnato a una data amministrazione, è stato stabilito che in sede di disegno di legge di bilancio venissero comunque operate riduzioni degli stanziamenti fino al raggiungimento dell'obiettivo stesso, aumentato del 20 per cento.

Tav. 1 Effetti (in termini di indebitamento netto) delle misure di razionalizzazione della spesa previste nella legge di bilancio per il 2018, per ministero.

Milioni di euro (fonte: ministero dell'Economia e delle finanze, 2018a).

	Riduzioni		
Ministero	2018	2019	2020
Economia e finanze	510,4	503,2	510,4
<i>di cui: presidenza del consiglio dei ministri</i>	30,0	12,0	12,0
Sviluppo economico	18,0	17,0	18,0
Lavoro e politiche sociali	90,0	87,0	82,0
Giustizia	36,0	39,0	38,0
Affari esteri e cooperazione internazionale	29,0	31,0	31,0
Istruzione, università e ricerca	86,0	92,0	94,0
Interno	31,8	32,8	31,8
Ambiente e tutela del territorio e del mare	6,0	6,0	6,0
Infrastrutture e trasporti	127,0	126,8	126,2
Difesa	24,0	25,0	25,0
Politiche agricole alimentari e forestali	6,0	6,0	5,0
Beni e attività culturali e turismo	10,0	11,0	11,0
Salute	27,0	29,0	30,0
Totale Complessivo	1.001,2	1.005,8	1.008,4
<i>di cui sez. I</i>	39,4	35,4	35,0
<i>di cui sez. II</i>	961,8	970,4	973,4

Oltre il 95% del contributo dei dicasteri era contenuto nella sezione seconda del disegno di legge di bilancio, mentre si limitavano a meno di 40 milioni per ciascun anno i risparmi connessi a vere e proprie innovazioni normative di sezione prima, per lo più riconducibili alla terza tipologia di interventi prevista dal Dpcm (revisione dei meccanismi o parametri che regolano l'evoluzione della spesa, determinati sia da leggi sia da altri atti normativi, ovvero la soppressione di disposizioni normative di spesa vigenti in relazione alla loro efficacia o priorità)⁷.

Per quanto riguarda l'impatto sulle varie categorie economiche (Tav. 2), poco più del 20 per cento dei risparmi deriva dal contenimento delle spese di funzionamento dei ministeri,

7. In attuazione dell'art. 15 della legge 243/2012, la legge 163/2016 ha modificato la legge di contabilità e finanza pubblica (legge 196/2009), facendo confluire la legge di stabilità all'interno della legge di bilancio, dunque unificando all'interno di uno stesso atto normativo l'intera manovra di finanza pubblica. In buona sostanza, le innovazioni normative (contenute nella legge di stabilità prima della riforma) sono raccolte nella sezione prima della "nuova" legge di bilancio, mentre la sezione seconda espone gli andamenti a legislazione vigente (ovvero, il contenuto della "vecchia" legge di bilancio) e la componente di manovra (in precedenza descritta dalle tabelle allegate alla legge di stabilità) derivante da rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni di disposizioni normative vigenti per cui non sia necessario adottare modifiche dell'assetto ordinamentale. Inoltre, la sezione seconda espone il valore degli stanziamenti complessivi, inclusivo degli effetti finanziari determinati dalle modifiche normative introdotte dalla sezione prima.

considerando come tali la somma di redditi da lavoro e consumi intermedi. Un'altra porzione rilevante delle riduzioni di parte corrente proviene dalla categoria residuale "altre uscite correnti", che pesa per circa il 20 per cento nel 2018 e per circa il 15 per cento nel biennio successivo, in cui aumenta notevolmente il contributo dei trasferimenti correnti alle imprese, raggiungendo il 13 per cento. La parte preponderante della razionalizzazione delle uscite – intorno al 40 per cento degli interventi complessivi – si riferisce ai rapporti finanziari con le altre amministrazioni pubbliche, tramite riduzioni sia dei trasferimenti correnti (tra il 26 e il 28 per cento, a seconda degli anni) sia dei contributi agli investimenti a esse indirizzati (tra il 12 e il 16 per cento); questi ultimi coincidono sostanzialmente con il complesso degli interventi di revisione della spesa in conto capitale.

Tav. 2 Effetti (in termini di indebitamento netto) delle misure di razionalizzazione della spesa previste nella legge di bilancio per il 2018, per categoria economica. Milioni di euro e valori percentuali (fonte: ministero dell'economia e delle finanze, 2018a).

	2018		2019		2020	
Categoria economica	Milioni di euro	% del totale	Milioni di euro	% del totale	Milioni di euro	% del totale
Redditi da lavoro dipendente	4,6	0,5	4,6	0,5	4,6	0,5
Consumi intermedi	203,5	20,3	198,9	19,8	196	19,4
Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche	286,8	28,6	266,6	26,5	261	25,9
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	21,5	2,1	24,1	2,4	25,5	2,5
Trasferimenti correnti a imprese	44,3	4,4	131,5	13,1	131	13,0
Trasferimenti correnti a estero	0,5	0,0	0,3	0,0	0,3	0,0
Interessi passivi e redditi da capitale	60	6,0	60	6,0	60	6,0
Poste correttive e compensative	50	5,0	0	0,0	0	0,0
Altre uscite correnti	206,6	20,6	153,2	15,2	157,7	15,6
Entrate contributive^a	2	0,2	2	0,2	2	0,2
Entrate (effetti fiscali e contributivi)^b	-9,6	-1,0	-9,9	-1,0	-8,9	-0,9

a. Si tratta della riduzione di stanziamenti di bilancio relativi a sgravi contributivi operazione che viene contabilizzata sull'indebitamento netto come una maggiore entrata.

b. Gli effetti fiscali e contributivi derivano da alcune riduzioni di spesa conseguenti a misure sul personale allocate nelle categorie redditi da lavoro dipendente (circa 1 milione annuo) e nelle altre uscite correnti (circa 19 milioni nel 2018 e 2019 e circa 17 milioni nel 2020).

Totale spese correnti	870,2	86,9	831,3	82,7	829,2	82,2
Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche	119,2	11,9	160,6	16,0	164,2	16,3
Contributi agli investimenti a imprese	5,3	0,5	5,3	0,5	5,3	0,5
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	3	0,3	2,5	0,2	2,5	0,2
Altri trasferimenti in conto capitale	3,5	0,3	6	0,6	7	0,7
Totale spese in conto capitale	131,0	13,1	174,4	17,3	179,0	17,8
Totale complessivo	1.001,2	100,0	1.005,7	100,0	1.008,2	100,0

Utilizzando la base dati compilata dall'ufficio parlamentare di bilancio (Upb), si può vedere come quasi tutte le missioni del bilancio dello stato (30 su 34) risultino avere al loro interno almeno un capitolo interessato da misure di spending review, per un totale di 110 programmi di spesa su 175 e di 191 azioni su 715⁸. Per ogni ministero, è possibile analizzare con maggiore dettaglio gli aggregati contabili su cui hanno inciso gli interventi di riduzione della spesa (ad esempio, utilizzando l'articolazione per missioni-programmazioni del bilancio). Un indicatore utile può essere individuato nell'incidenza percentuale di tali riduzioni sullo stanziamento a legislazione vigente (con riferimento al progetto di legge di bilancio 2018), prendendo però in considerazione i soli capitoli che, all'interno di ciascuna azione, subiscono un ridimensionamento in base agli accordi⁹.

Nel 2018 circa un quarto delle azioni compare negli accordi di monitoraggio; l'incidenza delle riduzioni proposte rispetto agli stanziamenti a legislazione vigente (iscritti nei capitoli coinvolti negli accordi di monitoraggio) varia sensibilmente – da meno del 2 per cento fino al totale azzeramento (come nel caso della missione 14, programma 11, azione 2, “Infrastrutture stradali e autostradali in gestione Anas e relativa intermodalità”). Diverse proposte di riduzione di importo rilevante (superiori ai 20 milioni) coinvolgono prevedibilmente azioni del Mef, riguardanti in particolare il sistema dei rimborsi d'imposte (per complessivi 450 milioni, si veda più avanti), l'attuazione del federalismo (39 milioni), le attività svolte dall'Agenzia delle entrate (35 milioni, in parte rifinanziati con una norma

-
8. Molte delle elaborazioni contenute in questo documento sono state prodotte a partire da una base dati in cui l'Upb ha sistematizzato le informazioni contenute negli accordi di monitoraggio, integrandole con altri dati provenienti dai documenti di bilancio 2018-2020 e dagli altri documenti contabili che hanno portato alla sua approvazione definitiva (disegno di legge di bilancio e relative note di variazioni), pubblicati in formato elaborabile da Mef-Rgs.
9. Per questo tipo di analisi, si vedano le tavole riportate nell'appendice di (ufficio parlamentare di bilancio, 2019).

di sezione prima) e vari fondi da assegnare (per quasi 174 milioni), tra cui quelli alimentati dal riaccertamento dei residui (quest'ultima azione è anche quella su cui incide il taglio più consistente del ministero dello sviluppo economico, per 135 milioni). Per le azioni relative alle infrastrutture portuali e a quelle stradali e autostradali gestite dall'Anas, nello stato di previsione del Mit, vengono proposte riduzioni complessivamente superiori ai 150 milioni (per la quasi totalità su capitoli di conto capitale, peraltro). Un'ulteriore riduzione di 60 milioni riguarda l'azione "Integrazione e monitoraggio delle politiche del lavoro e delle politiche sociali" del Mlps, mentre il Miur ha incluso tra le proprie proposte un contenimento di circa 27 milioni a carico dell'azione riferita al funzionamento degli istituti scolastici statali del I ciclo. Infine, l'azione relativa all'attuazione delle politiche dell'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo è oggetto di proposte di tagli per oltre 21 milioni.

3.2 I risultati raggiunti nel 2018

La relazione sul monitoraggio degli obiettivi di spesa dei ministeri al 31 dicembre (ministero dell'economia e delle finanze, 2019a) e, più recentemente, la pubblicazione del rendiconto generale dello stato 2018 (ministero dell'economia e delle finanze, 2019b) consentono di valutare più compiutamente, ex-post, i risultati prodotti sul bilancio 2018 dall'applicazione della nuova norma.

In questo caso, dal punto di vista puramente finanziario i risultati di rendiconto mostrano un sostanziale raggiungimento degli obiettivi di risparmio, sebbene non sempre secondo le modalità originariamente previste negli accordi di monitoraggio. Infatti, prendendo in considerazione esclusivamente le unità contabili (capitoli/piani gestionali) su cui la legge di bilancio 2018 ha operato riduzioni finalizzate al raggiungimento degli obiettivi per il primo anno, il consuntivo fa emergere una ulteriore riduzione netta degli stanziamenti di competenza nel corso dell'anno, che passano da circa 11,5 a 10 miliardi. Tale diminuzione, tuttavia, è in larga misura imputabile al fatto che alcuni dei capitoli inclusi negli accordi di monitoraggio sono fondi da ripartire: in questi casi, dunque, le variazioni negative sono perlopiù dovute alle operazioni di riparto delle risorse, che vanno ad alimentare altri capitoli di spesa (non inclusi negli accordi). Non a caso, prendendo a riferimento gli stessi capitoli, anche nel corso del 2017 si sono registrate variazioni di analoga entità.

Più in dettaglio, dei 400 capitoli/piani gestionali interessati dalla procedura nel 2018, 131 hanno subito un ulteriore contenimento della dotazione finanziaria in corso d'anno, per un ammontare complessivo di 1,7 miliardi, mentre 61 di essi sono stati reintegrati durante la gestione, per un totale di 0,2 miliardi (Tav.3). Nell'ambito di quest'ultimo gruppo vanno ricercati i casi in cui la procedura non ha portato ai risultati attesi. Come evidenziato nell'apposito allegato al Def (ministero dell'Economia e delle finanze, 2019a), le ragioni alla base dei mancati risparmi possono essere diverse, grosso modo riassumibili in tre tipologie: (i) ritardi nell'attuazione dell'intervento; (ii) non sostenibilità, dal punto

di vista finanziario, delle misure proposte e (iii) inefficacia degli interventi posti in essere dall'amministrazione.

I ritardi di attuazione non dovrebbero comportare la necessità di reintegrazioni di risorse finanziarie per importi superiori a quello del taglio operato in attuazione della procedura e non dovrebbero compromettere il raggiungimento degli obiettivi negli anni successivi al primo. Nel secondo caso, un'errata valutazione circa l'adeguatezza dello stanziamento a legislazione vigente, nonché il verificarsi di circostanze imprevedibili e straordinarie hanno comportato la necessità non solo di rinunciare all'obiettivo di risparmio prefissato, ma di dover reperire risorse alternative e, in alcuni casi, addirittura aggiuntive. In queste circostanze, così come nei casi di inefficacia degli interventi (quindi, di errata valutazione dei loro effetti finanziari), è ragionevole pensare che anche i risparmi previsti per gli anni successivi al 2018 non si concretizzeranno. A conferma di ciò, la legge di bilancio 2019 è intervenuta a rifinanziare diversi tra i capitoli incisi dalla legge di bilancio precedente ai sensi della procedura in oggetto. Peraltro, a seguito di questi successivi aggiustamenti, non è chiaro se l'attuale legislazione vigente sia coerente con gli obiettivi di risparmio fissati – nell'ambito della procedura – per gli anni dal 2019 in avanti.

Tav. 3 Evoluzione degli stanziamenti di competenza 2018 relativi ai 61 capitoli/piani gestionali reintegrati in corso d'anno, per ministero. Milioni di euro

(fonte: Elaborazioni Upb su documenti di bilancio 2018 e accordi interministeriali di monitoraggio).

Ministero	Numero di capitoli/piani gestionali	Stanziamenti a legisl. vigente (PLB)	Riduzioni ministeri (SR)	Stanziamenti approvati (LB)	Variazioni in corso d'anno	Stanziamenti definitivi
Economia e finanze	9	107,8	-19,4	88,5	34,9	123,4
Sviluppo economico	1	0,2	-0,1	0,1	0,1	0,2
Giustizia	3	295,4	-20,4	275,0	8,7	283,7
Affari esteri e cooperazione internazionale	8	588,1	-26,1	560,0	144,0	704,0
Istruzione, università e ricerca	2	1.740,0	-14,0	1.726,6	13,2	1.739,9
Interno	2	26,9	-4,6	22,3	20,5	42,8
Infrastrutture e trasporti	3	106,9	-11,5	100,4	14,4	114,8
Politiche agricole, alimentari e forestali	1	89,3	-2,0	87,3	6,1	93,4
Beni e attività culturali e turismo	29	4,5	-1,2	3,3	3,9	7,2
Salute	3	23,9	-2,0	21,9	0,9	22,8
Totale complessivo	61	2.983,1	-101,3	2.885,5	246,6	3.132,2

3.3 Alcune osservazioni sull'applicazione della nuova procedura

Dall'analisi dell'iter procedurale si possono ricavare alcune osservazioni, tanto di carattere generale quanto a livello di specifici interventi proposti. Nella prima applicazione della norma, la componente di programmazione top-down è stata attuata – come già accennato – in modo insoddisfacente e slegato dalle proposte di contenimento della spesa dei ministeri. Né dal Dpcm, né dai singoli accordi di monitoraggio emerge, infatti, una visione complessiva che abbia ispirato le scelte di intervento. La componente bottom-up finisce purtroppo per essere appiattita su una prospettiva al margine e parziale di voci di spesa minori con riferimento a specifici capitoli/piani di gestione. Del resto, la modalità di attuazione prescelta, l'esiguità – per la quasi totalità dei ministeri – dell'obiettivo di risparmio assegnato e la necessità di effettuare un monitoraggio puntuale delle misure hanno favorito il prevalere di un approccio meramente contabile. In generale, quindi, da questa prima esperienza non emerge con chiarezza uno sforzo di revisione organica e coordinamento delle politiche pubbliche.

Nel complesso, rimane comunque apprezzabile il lavoro compiuto dalle amministrazioni nell'individuare spazi d'intervento e nel fornire, nella maggior parte dei casi, diversi elementi informativi a supporto. Considerato il carattere pubblico degli accordi di monitoraggio e delle relazioni conclusive che a essi hanno fatto seguito, è da sottolineare in modo positivo l'apporto in termini di trasparenza offerto dalla procedura¹⁰.

Un'analisi dettagliata degli interventi effettivamente proposti conduce a una serie di considerazioni, che possono essere categorizzate in cinque gruppi.

Contributo al margine e parziale: È importante sottolineare che il contributo dei ministeri nell'ambito della nuova procedura corrisponde a una parte delle variazioni a carico dello stato, ovvero riflette una componente non esaustiva della manovra annuale del comparto; nell'ambito dell'articolato e della sezione seconda della legge di bilancio per il 2018 vi sono infatti numerose altre misure che incidono, in negativo e in positivo, sugli stanziamenti dei ministeri. La frammentazione degli interventi che ne è derivata non consente di avere la visione di insieme necessaria per una idonea comprensione della scelta allocativa effettuata con la decisione di bilancio e per un corretto processo di revisione della spesa.

In proposito, la tavola 4 offre un quadro per ministero delle previsioni a legislazione vigente per l'esercizio 2018 formulate al momento della presentazione del disegno di legge di bilancio e delle variazioni – di sezione I e di sezione II – che hanno portato alla definizione degli stanziamenti approvati con la legge di bilancio. Tra le variazioni, vengono isolate quelle riconducibili alla procedura di cui all'articolo 22-bis attraverso

10. Si ricorda che è stata pubblicata, anche se non esplicitamente richiesto dalle norme, una relazione infrannuale sul monitoraggio semestrale degli accordi.

le informazioni contenute negli accordi: oltre a valutare l'ordine di grandezza delle misure in oggetto rispetto agli stanziamenti previgenti, ciò permette di contestualizzarle rispetto al resto della manovra, mettendo in evidenza il fatto che altre misure di segno opposto previste dalla stessa legge di bilancio hanno, di fatto, più che compensato l'obiettivo di risparmio che il Def 2017 prevedeva di conseguire mediante la revisione della spesa dei ministeri. La legge di bilancio approvata mostra, infatti, stanziamenti di spesa complessivamente superiori per circa 3,4 miliardi rispetto alla legislazione vigente, riflettendo misure espansive per 5 miliardi a fronte delle riduzioni di quasi 1,6 miliardi da realizzare con la spending review¹¹.

Peraltro, una caratteristica comune alla maggior parte degli accordi interministeriali è la mancanza dell'indicazione – espressamente prevista invece nelle linee guida del Dpcm – di ulteriori interventi sui medesimi capitoli di spesa effettuati contestualmente (ossia, con la stessa legge di bilancio): tale mancanza non consente di valutare l'effettiva scelta allocativa e, di conseguenza, la sostenibilità e l'efficacia delle riduzioni proposte.

Un esempio delle implicazioni della frammentazione decisionale è dato dall'azione "Interventi a favore dei giovani" del Mef (missione "giovani e sport", programma "Incentivazione e sostegno alla gioventù"), che in base agli accordi di ministero subisce una riduzione del 10 per cento circa più che compensata con altri interventi di sezione II che portano quasi a raddoppiare lo stanziamento iniziale. In corso d'anno, tale azione non è stata oggetto di ulteriori variazioni, quindi gli stanziamenti definitivi si sono confermati al livello fissato in legge di bilancio.

Un altro esempio in cui si sovrappongono diverse problematiche riguarda il Miur: gli elementi critici riguardano la natura della spesa in oggetto, la classificazione dell'intervento, l'incoerenza tra i vari interventi contenuti dalla stessa legge di bilancio e la non sostenibilità della misura proposta che sembra emergere dai dati di monitoraggio e di consuntivo. In una delle schede di intervento si propone infatti una "riduzione delle risorse del Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca (Foe)" (missione "ricerca e innovazione", programma "ricerca scientifica", azione "contributi alle attività di ricerca degli enti pubblici e privati"). il capitolo interessato è di conto capitale (dunque, teoricamente escluso dal perimetro degli accordi di monitoraggio) e finanzia trasferimenti in favore di enti pubblici vigilati dal ministero, quindi in un'area d'interesse che appare centrale nell'attività del ministero stesso. L'intervento è classificato come di tipo (i) (revisione di procedure amministrative o organizzative per il miglioramento dell'efficienza), ma sembrerebbe trattarsi di un semplice definanziamento, dal momento

11. A questo proposito, è importante tenere presente che l'obiettivo di risparmio di circa 1,6 miliardi indicato nella tavola 4 è espresso in termini di competenza giuridica (quindi di effetti sul saldo netto da finanziare) e può ritenersi coerente con l'obiettivo di un miliardo di risparmio in termini di indebitamento netto riportato nelle tabelle precedenti.

che la descrizione fa riferimento solo a una “proporzionale razionalizzazione delle spese degli enti vigilati” e rimanda a interventi di contenimento ed efficientamento della spesa che questi ultimi dovranno decidere in ragione della loro autonomia. L’importo della riduzione sul triennio non è specificato, ma dai documenti di bilancio si deduce una riduzione operata in sezione II della legge di bilancio pari a 5 milioni nel 2018 e a 4,5 milioni nel biennio successivo. Contestualmente – e senza che ciò sia indicato nella scheda di monitoraggio – una norma di sezione I (art. 1, co 633) ha rifinanziato già a partire dal ddl di bilancio lo stesso capitolo/piano di gestione (per 2 milioni nel 2018 e per 13,5 milioni nel biennio successivo), determinando un effetto complessivo della legge di bilancio sull’aggregato di spesa inferiore a quanto previsto dalla misura di spending review nel 2018 e addirittura di segno opposto nel 2019-2020. Infine, come si evince dal rendiconto, il capitolo in questione è stato reintegrato nel corso della gestione 2018 (per un importo ben superiore alla riduzione operata nell’ambito della procedura) e la legge di bilancio 2019 ha provveduto a incrementare sensibilmente il relativo stanziamento rispetto alla previsione per il 2019 contenuta nella legge di bilancio precedente.

Tav. 4 Legislazione vigente e variazioni approvate con legge di bilancio per il 2018, per ministero.

Milioni di euro

(fonte: Elaborazioni Upb su documenti di bilancio 2018 e accordi interministeriali di monitoraggio).

Ministero	Stanz. LV (PLB) (a)	Variazioni			Stanz. LB) (e) = (a) + (d)	Riduz. Ministeri (SR) (f)	Altre misure (g) = (d) - (f)
		Sez. II (b)	Sez. I (c)	Totali (d)=(b)+(c)			
Economia e finanze	586.206,4	-1.550,3	1.219,8	-330,6	585.875,8	-825,0	494,4
Sviluppo economico	4.301,0	1.229,1	71,6	1.300,7	5.601,7	-144,9	1.445,6
Lavoro e politiche sociali	125.096,9	-539,0	1.151,5	612,5	125.709,4	-92,0	704,5
Giustizia	8.240,6	-19,6	36,8	17,2	8.257,8	-36,0	53,2
Affari esteri e cooperazione internazionale	2.582,8	4,3	21,9	26,2	2.609,0	-29,0	55,2
Istruzione, università e ricerca	56.948,6	-85,1	402,7	317,5	57.266,1	-93,5	411,1
Interno	23.550,7	41,0	816,8	857,8	24.408,5	-30,0	887,9
Ambiente e tutela del territorio e del mare	857,1	4,0	19,8	23,8	880,9	-6,0	29,8
Infrastrutture e trasporti	14.970,8	-239,4	327,6	88,2	15.059,0	-252,4	340,6
Difesa	20.833,0	13,4	122,5	135,9	20.968,9	-28,0	163,9

Politiche agricole alimentari e forestali	787,0	12,0	50,5	62,5	849,5	-6,1	68,6
Beni e attività culturali e turismo	2.142,2	282,1	17,8	299,9	2.442,1	-10,0	309,9
Salute	2.385,8	-26,5	81,9	55,4	2.441,1	-26,7	82,0
Totale complessivo	848.902,9	-874,1	4.341,1	3.466,9	852.369,8	-1.579,5	5.046,5

*Correzione di una previsione tendenziale errata?*²: Risulta complesso evincere dalle informazioni raccolte negli accordi di monitoraggio in che misura gli interventi attuati attraverso la seconda sezione della legge di bilancio siano da interpretare come effettive correzioni degli andamenti a legislazione vigente o piuttosto come “rimedi” a una non corretta formulazione della legislazione vigente stessa. Una più accorta costruzione del progetto di legge di bilancio a legislazione vigente – basata su una puntuale riconsiderazione delle varie determinanti delle diverse voci di spesa e fondata in misura minore sull’extrapolazione dei loro andamenti storici – avrebbe verosimilmente anticipato alla sua fase di inizializzazione alcune delle riduzioni di spesa confluite, invece, nella manovra di sezione seconda. È importante in ogni caso sottolineare che l’introduzione del processo di revisione della spesa all’interno del ciclo di bilancio ha tra i suoi esiti fisiologici – e auspicabili – una più capillare “ripulitura” degli aggregati gestionali, rendendo in linea di principio sistematicamente necessaria l’analisi dei singoli fattori alla base dell’evoluzione di tali aggregati.

Ad esempio, il ministero dell’Interno definanzia per 11 milioni (su un obiettivo complessivo di risparmio di 31 milioni annui) un capitolo con cui si incentivano i Comuni a partecipare attivamente alle operazioni di contrasto all’evasione fiscale e contributiva e recupero del gettito, motivando l’intervento con il riferimento agli andamenti degli anni recenti; ciò lascerebbe intendere che lo stanziamento a legislazione vigente del capitolo fosse sovradimensionato. Analogamente, il ministero della salute, nell’illustrare un intervento di riduzione della spesa per fitti e utenze per 1,6 milioni annui, sostiene che i risparmi sono resi possibili grazie a interventi posti in essere nelle annualità precedenti e ormai completamente realizzati. A conferma del fatto che le previsioni tendenziali del progetto di legge di bilancio sovrastimassero la spesa, in entrambi i casi si sono registrate ulteriori riduzioni degli stanziamenti nel corso del 2018.

In altri casi le misure incluse negli accordi di monitoraggio hanno apportato riduzioni che sono andate a compensare solo parzialmente gli incrementi proposti a legislazione vigente dalle stesse amministrazioni in fase di apertura della formazione del bilancio¹². La riduzione appare dunque “virtuale”, soprattutto quando l’andamento storico

12. Ad esempio, la scheda di intervento n. 15 dell’accordo del Mef riduce di 12 milioni l’anno le risorse stanziate sul capitolo destinato a coprire le spese di funzionamento dell’agenzia delle Dogane e dei

non sembra giustificare lo stanziamento previsto dal progetto di legge di bilancio a legislazione vigente.

Prudenza, debiti fuori bilancio, integrazioni in corso d'anno: È importante segnalare che in alcuni casi le correzioni proposte non rispondono a criteri prudenziali né risultano sufficientemente giustificate sulla base del materiale informativo incluso nelle schede di monitoraggio degli interventi. Peraltro, in alcuni casi non si riscontra il carattere permanente delle misure di riduzione della spesa che il Dpcm esplicitamente richiedeva.

Un esempio riguarda la prevista riduzione, da parte del ministero della Giustizia, delle spese concernenti le prestazioni obbligatorie nei servizi di intercettazione. Il decreto interministeriale varato di concerto con il Mef nel dicembre del 2017 ha infatti disposto unilateralmente una sostanziale riduzione delle tariffe corrisposte ai fornitori per i servizi in oggetto. A fronte di tale disposizione, il ministero ha ritenuto di proporre, sulla base degli andamenti storici della spesa, una riduzione dello stanziamento interessato di 9 milioni annui, a partire dal 2019. Tuttavia, come riportato sia nella Relazione di monitoraggio semestrale che in quella relativa ai risultati della procedura al 31/12/2018, il decreto è stato oggetto di ricorso amministrativo da parte degli operatori telefonici, che ne chiedono l'annullamento. Evidentemente, qualora il decreto venisse annullato, i risparmi di spesa a esso associati potrebbero non essere conseguiti.

In varie schede, infine, è stato segnalato – come espressamente richiesto dal Dpcm – il rischio di formazione di debiti fuori bilancio a seguito dell'implementazione della riduzione di spesa proposta, altra circostanza che mette in dubbio la sostenibilità delle proposte stesse. Secondo la relazione allegata al Def 2019, tale rischio si è concretizzato in alcuni casi, ad esempio per quanto riguarda le spese di funzionamento del ministero dei Beni e delle attività culturali e del turismo, in particolare con riferimento alla spesa per le utenze relative ai consumi energetici di due direzioni.

Le modalità di conseguimento del risparmio. Una ulteriore evidenza riguarda la suddivisione degli interventi tra le tre modalità di conseguimento del risparmio previste dal Dpcm, ottenuta utilizzando la classificazione assegnata dai singoli ministeri alle misure di propria competenza contenute nel relativo accordo di monitoraggio. Come risulta dalla tavola 5, riduzioni per un importo piuttosto elevato (515 milioni) sono da ricondurre a provvedimenti per cui l'amministrazione non ha predisposto una scheda di monitoraggio e, di conseguenza, non è specificata la relativa modalità di conseguimento del risparmio, né gli ulteriori elementi informativi utili a classificare l'intervento in una delle tre modalità. In alcuni altri casi di importo non trascurabile (quelli in cui le misure di riduzione sono dettagliate nelle apposite

monopoli, portando a 81,9 milioni la disponibilità di competenza per il 2018, quasi 10 milioni in più dello stanziamento definitivo 2017 e quasi 8 milioni in più di quanto previsto per il 2018 dalla legge di assestamento 2017.

schede intervento, dunque classificate in una delle tre modalità) le informazioni contenute nelle stesse schede descrittive lascerebbero supporre una diversa classificazione rispetto a quella scelta dai ministeri.

In effetti, ricondurre esattamente ciascuna misura alla tassonomia proposta dal Dpcm non è sempre immediato¹³. Le incongruenze potrebbero derivare anche dall'implementazione operativa (sui singoli capitoli/piani di gestione) di riduzioni definite a livello di autorizzazione normativa, dal momento che un capitolo può essere alimentato da più norme di spesa e che, comunque, ciascun intervento impatta generalmente su più capitoli.

Nuovamente, queste ambiguità di classificazione derivano dalla estrema frammentazione del metodo adottato che, invece di fare riferimento a una dimensione di *policy*, si appoggia alle classificazioni contabili del bilancio e delle autorizzazioni normative a esso sottostanti. Le tre modalità suggerite dal Dpcm sembrano infatti richiamare la tripartizione formale delle autorizzazioni in base alla loro natura (adeguamento al fabbisogno, fattori legislativi e oneri inderogabili), come definita dalla legge 196/2009 (art. 21, comma 5).

In particolare, la “revisione di procedure amministrative o organizzative per il miglioramento dell'efficienza” (modalità (i) del Dpcm) dovrebbe riguardare la spesa di adeguamento al fabbisogno delle amministrazioni, sebbene non possa a priori escludersi che a interventi delle altre due tipologie faccia seguito un miglioramento procedurale o organizzativo dell'azione amministrativa.

Analogamente, il “definanziamento di interventi previsti da specifiche disposizioni normative” (modalità (ii) del Dpcm) sembrerebbe rivolgersi principalmente a spese derivanti da fattori legislativi, alludendo semplicemente a una riduzione dell'importo massimo predeterminato dalla norma istitutiva che, in assenza di una riorganizzazione delle attività finanziate, è compatibile anche con un contenimento delle attività stesse, alla luce di valutazioni del governo circa la loro priorità o efficacia.

Infine, la “revisione dei meccanismi o parametri che regolano l'evoluzione della spesa” (modalità (iii) del Dpcm) sembrerebbe interessare principalmente spese per oneri inderogabili, il cui importo non è esplicitamente fissato dall'autorizzazione ma è appunto quantificato, di anno in anno, in base a parametri stabiliti dalle norme. In tal caso, dunque, sarebbero necessarie vere e proprie innovazioni della legislazione vigente (da includere nella sezione I della legge di bilancio) per ridurre la spesa, intervenendo direttamente sulle variabili che –

13. A titolo meramente esemplificativo, alcune schede dell'accordo di monitoraggio del ministero dell'Istruzione e della ricerca classificano come di tipo (ii) le riduzioni operate su vari capitoli (spesso relativi a spese di funzionamento), sebbene la descrizione dell'intervento faccia riferimento anche ad aspetti di riorganizzazione dei processi (ricorso a tecnologie digitali), il che le qualificerebbe come interventi di tipo (i).

in base alle norme – la determinano. Ovviamente, anche in questo caso è verosimile che la rideterminazione di un parametro normativo equivalga a una riduzione dell'intensità, della platea dei beneficiari o, comunque, del raggio di azione dell'intervento interessato.

Tav. 5 Suddivisione delle misure di spending review per modalità di conseguimento del risparmio e per ministero – Anno 2018. Milioni di euro
(fonte: Elaborazioni Upb su documenti di bilancio 2018 e accordi interministeriali di monitoraggio).

Ministero	Aumento efficienza ^c	Defin. interventi ^d	Revisione o soppressioni di norme ^e	Non specificato	Totale
Economia e finanze	-475,9	-67,0	-20,0	-262,1	-825,0
Sviluppo economico	-0,3	-0,6	0,0	-144,0	-144,9
Lavoro e politiche sociali	0,0	-15,0	0,0	-77,0	-92,0
Giustizia	-23,6	-11,4	-1,0	0,0	-36,0
Affari esteri e cooperazione internazionale	-0,1	-28,8	0,0	0,0	-29,0
Istruzione, università e ricerca	-16,5	-73,0	-4,0	0,0	-93,5
Interno	-3,2	-13,1	-13,7	0,0	-30,0
Ambiente e tutela del territorio e del mare	-3,5	-2,5	0,0	0,0	-6,0
Infrastrutture e trasporti	-10,0	-210,0	0,0	-32,4	-252,4
Difesa	-15,4	-12,6	0,0	0,0	-28,0
Politiche agricole alimentari e forestali	-3,6	-0,5	-2,0	0,0	-6,1
Beni e attività culturali e turismo	-10,0	0,0	0,0	0,0	-10,0
Salute	-23,9	-2,2	-0,6	0,0	-26,7
Totale complessivo	-586,2	-436,7	-41,3	-515,4	-1.579,5

-
- c. Revisione di procedure amministrative o organizzative per il miglioramento dell'efficienza.
 - d. Definanziamento di interventi previsti da specifiche disposizioni normative, tenuto conto delle priorità dell'azione di governo e dell'efficacia degli stessi interventi.
 - e. Revisione dei meccanismi o parametri che regolano l'evoluzione della spesa, determinati sia da leggi sia da altri atti normativi, ovvero la soppressione di disposizioni normative di spesa vigenti in relazione alla loro efficacia o priorità.

Il contenuto delle proposte: Dalle analisi svolte sembrano emergere alcune modalità attuative della procedura degne di approfondimento. In alcuni casi si notano valori ricorrenti nell'incidenza delle riduzioni rispetto agli stanziamenti a legislazione vigente, che evidenziano l'applicazione di un taglio lineare a tali stanziamenti (come peraltro confermato nelle schede informative di alcuni ministeri). In altri casi l'incidenza è pari al 100 per cento della somma delle dotazioni dei capitoli interessati dalle misure, o addirittura largamente superiore. Quest'ultimo caso sembrerebbe verificarsi soprattutto quando a essere oggetto di riduzione sono capitoli di spesa alimentati da riassegnazioni di entrate, a cui l'amministrazione rinuncia in parte o del tutto: in questa situazione, lo stanziamento del capitolo viene generalmente adeguato con variazioni in corso d'anno, risultando inadeguato o addirittura nullo in fase di predisposizione del disegno di legge di bilancio, ragion per cui il rapporto tra risparmio ipotizzato e stanziamento risultante in formazione assume valori apparentemente anomali.

I vari dicasteri mostrano approcci diversi nell'individuazione degli interventi, in una certa misura riconducibili alla composizione del loro portafoglio di spesa e alla rilevanza relativa degli obiettivi assegnatigli. Come già evidenziato, per alcuni ministeri una porzione rilevante degli interventi è costituita dalla riduzione dei trasferimenti ad altre amministrazioni pubbliche. Nella maggior parte dei casi si tratta di tagli alla dotazione di specifiche amministrazioni (cortei dei conti, sna, agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro, ecc.) nel presupposto che queste abbiano spazi nei propri bilanci per assorbire la riduzione del finanziamento.

Un esempio in tal senso riguarda la riduzione del contributo erogato dal Mef alla rete ferroviaria italiana (Rfi), quindi di una misura suscettibile di avere importanti ripercussioni sulla quantità o qualità dei servizi offerti o sulle relative tariffe, che tuttavia non sono in nessun modo prese in considerazione dall'accordo di monitoraggio. Nel caso in questione è lo stesso ministero competente, nonché unico azionista tramite Ferrovie dello stato, a invitare la società ad adeguare le tariffe per l'utilizzo della rete applicate ai vettori, al fine di compensare gli effetti del taglio operato. La scelta di finanziare il trasporto pubblico attraverso le tariffe, a carico degli utenti, o mediante fiscalità generale è uno degli elementi più importanti nel disegno delle politiche dei trasporti. Appare un po' troppo opaco modificare i criteri di finanziamento di un settore così rilevante nell'ambito di una procedura relativamente meccanica di individuazione dei risparmi. Non a caso il taglio del contributo a Rfi (per 100 milioni annui sul 2019 e sul 2020) è stato più che compensato da un incremento degli stanziamenti operati con la legge di bilancio per il 2019 (140 milioni nel 2019).

In altri casi si tratta di tagli che riguardano interventi di natura statale, sebbene gestiti a livello decentrato, la cui entità dipende esclusivamente dalla dimensione dello stanziamento, come ad esempio il fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare.

Anche per quanto riguarda i ministeri che provvedono direttamente all'attuazione dei programmi di spesa di loro competenza si evidenziano differenze. In alcuni casi si riscontra una maggiore incidenza di misure effettivamente derivanti da cambiamenti organizzativi o dall'adozione di migliori pratiche amministrative: tra queste ultime rientrano i vari interventi che riguardano tra l'altro il ricorso ai servizi di Consip quale centrale degli acquisti, la revisione delle convenzioni e la rinegoziazione dei contratti in essere, l'adozione di nuove tecnologie informatiche, la razionalizzazione degli spazi occupati dalle amministrazioni. Ad esempio, sia il ministero della Giustizia che il ministero dei Beni e delle attività culturali e del turismo realizzano la quasi totalità dell'obiettivo di risparmio loro assegnato attraverso riduzioni dei consumi intermedi.

In altri casi, invece, sono oggetto di definanziamento attività che appaiono centrali nell'area d'intervento del ministero proponente, con conseguente riduzione del livello dei servizi offerti (come talvolta esplicitato nelle stesse schede d'intervento). È il caso del Miur, ad esempio, che propone interventi che riducono le risorse indirizzate all'ampliamento dell'offerta formativa nonché parte di quelle destinate al finanziamento della ricerca di enti e università.

Riflessioni conclusive

L'introduzione della procedura prevista dall'art. 22-bis ha rappresentato una innovazione importante, che ha cercato di sollecitare una maggiore responsabilizzazione delle amministrazioni nel predisporre le proposte di bilancio, il superamento della logica della spesa storica e il miglioramento della qualità della spesa. Questi propositi fanno perno sulla sistematica integrazione della revisione della spesa all'interno del ciclo di bilancio: in questo senso, la constatazione che l'applicazione della nuova normativa sia stata limitata, ad oggi, al solo 2018 appare come il primo, importante elemento di criticità. Va ricordato, infatti, che nel Def 2018 il governo uscente non ha presentato un quadro programmatico, mentre quello di aprile scorso non ha previsto nulla in merito all'attivazione della procedura per il triennio 2020-22.

Se da un lato gli obiettivi fissati dal Def 2017 si possono ritenere conseguiti in termini strettamente finanziari per il 2018, dall'altro le modalità attuative scelte dalle diverse amministrazioni non sempre si sono dimostrate adeguate, in quanto poco rispondenti ai principi ispiratori della norma o perché inefficaci dal punto di vista operativo (o per entrambi i motivi). Ad esempio, non sembrerebbe in linea con le intenzioni del legislatore né che, all'interno della stessa legge di bilancio, si sovrappongano interventi di riduzione degli stanziamenti ai sensi dell'art. 22-bis con contestuali incrementi di risorse a favore delle stesse voci di spesa, né tantomeno che gli obiettivi di risparmio siano raggiunti ricorrendo allo strumento dei tagli lineari: entrambe queste circostanze, infatti, denotano l'assenza di un percorso strutturato verso l'individuazione delle aree di contenimento della

spesa, basato sull'analisi puntuale di tutte le informazioni a disposizione. Sul versante dell'inefficienza operativa, invece, si collocano quei casi in cui le misure proposte sono state attuate con ritardo, sono risultate non sostenibili o non correttamente valutate dal punto di vista degli effetti finanziari: in queste situazioni si è dovuto procedere a reintegrare le risorse in corso d'anno o, più raramente, si è favorita la formazione di debiti fuori bilancio, compromettendo la realizzazione dell'obiettivo specifico (a volte anche per gli anni seguenti) e costringendo le amministrazioni a ricercare soluzioni alternative.

D'altro canto, l'attuazione della norma, anche quando non ha effettivamente operato attraverso le tre modalità d'intervento previste dal Dpcm (miglioramento dell'efficienza, definanziamento di specifici interventi, revisione dei meccanismi che determinano la spesa), ha comunque – fisiologicamente – portato a una più accorta riconsiderazione delle previsioni a legislazione vigente, incentivando i centri di responsabilità a una più scrupolosa quantificazione delle risorse da appostare su talune voci di spesa.

Da un punto di vista più generale, ovvero guardando al ruolo sistemico della norma, la sua prima applicazione mostra ampie potenzialità di miglioramento sia nella prospettiva top-down che nella logica bottom-up.

Con riferimento al primo aspetto, l'implementazione di un reale processo top-down richiederebbe nell'ambito del Def l'indicazione di obiettivi programmatici maggiormente articolati, che costituiscano la cornice al contributo dello stato alla manovra di finanza pubblica. Come visto, in una procedura di questo tipo occorre completare la definizione degli obiettivi di livello superiore prima di passare a quelli successivi: concettualmente, la sequenza dovrebbe articolare il saldo programmatico dell'Amministrazione pubblica tra entrate e spese in una prospettiva pluriennale, per poi passare alla ripartizione degli obiettivi di spesa tra i sottosettori, quindi tra i comparti e, infine, tra i singoli ministeri (livello del Dpcm). Una innovazione in tal senso consentirebbe di superare quella logica di decisione al margine e parziale che emerge dalla prima applicazione della norma in oggetto, spostando la procedura verso l'individuazione di limiti di spesa per comparti. Questa anticipazione ad aprire dei cardini della decisione di bilancio consentirebbe un migliore governo della spesa complessiva, con una più efficace ordinazione delle priorità.

Quanto al secondo aspetto, la definizione di efficaci processi bottom-up di revisione della spesa rappresenta una sfida ancora più estesa. L'esperienza della prima applicazione della procedura di cui all'art. 22-bis è nell'insieme deludente, perché sembrerebbe aver aggiunto relazioni e adempimenti a un quadro già complesso di strumenti presenti nella legislazione italiana, idealmente finalizzati a migliorare l'efficienza e l'efficacia delle politiche pubbliche. Le misure proposte sembrano più inquadrare in una logica puramente contabile di reperimento delle risorse, senza aver colto quello che sembrava essere l'obiettivo della procedura, cioè indurre a una riflessione economico finanziaria sulla allocazione delle risorse. Rimangono assenti sia le analisi microeconomiche, dirette

a valutare l'efficienza ed efficacia degli assetti vigenti delle politiche pubbliche, sia la razionalizzazione delle autorizzazioni di spesa sottostanti al bilancio, la cui revisione e semplificazione consentirebbe una più chiara identificazione delle priorità di intervento.

Numerosi istituti della legislazione italiana consentono di inquadrare il nostro Paese, almeno sul piano della normativa, nell'ambito delle migliori esperienze internazionali in tema di programmazione, di struttura del bilancio e di spending review. L'osservazione del concreto funzionamento dei processi di decisione, esecuzione e rendicontazione dei bilanci pubblici suggerisce tuttavia l'esistenza di un gap tra quadro normativo e attuazione, il cui superamento è certamente arduo ma possibile.

Riferimenti Bibliografici

- Blöndal, J., von Trapp, L. & Hammer, E. (2016), Budgeting in Italy, *Oecd Journal on Budgeting*, Vol. 15 - n. 3 2016.
- Commissione europea (2017), Country Report Italy 2017 - Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances, Commission staff working document, n. 77, 22 febbraio.
- Cangiano, M., Curristine, T. & Lazare, M. (2013), Public financial management and its emerging architecture, IMF.
- Catalano, G. & Erbacci, A. (2018), A theoretical framework for spending review policies at a time of widespread recession, *Oecd Journal on Budgeting*, Vol. 17 – n.2 2018.
- Goretti, C. & Mura, G. (2014) (a cura di Zanardi, A.), La revisione della spesa: la volta buona?, in *La finanza pubblica italiana - Rapporto 2014*.
- Ministero dell'Economia e delle finanze (2018a), La legge di bilancio per il 2018-2020 in breve.
- Ministero dell'Economia e delle finanze (2018b), Accordi di monitoraggio relativi agli obiettivi di spesa della legge di bilancio 2018-2020. Schemi per le informazioni e i dati da trasmettere alle scadenze fissate per il monitoraggio. Circolare n. 20.
- Ministero dell'Economia e delle finanze (2018c), Accordi di monitoraggio per il triennio 2018-2020.
- Ministero dell'Economia e delle finanze (2018d), Relazione di sintesi sul monitoraggio degli obiettivi di spesa dei ministeri del ciclo 2018-2020, (ex-articolo 22-bis della legge 196 del 2009).
- Ministero dell'Economia e delle finanze (2019a), Relazione sul monitoraggio degli obiettivi di spesa dei ministeri del ciclo 2018-2020. Risultati al 31/12/2018, Allegato a Documento di economia e finanza 2019.
- Ministro dell'Economia e delle finanze, (2019b), Relazione illustrativa completa del Conto del bilancio 2018.
- Monacelli, D. & Pennisi, A. (2011), L'esperienza della spending review in Italia: problemi aperti e sfide per il futuro, *Politica economica*, n.2
- Network of Eu Independent Fiscal Institutions (2018), Medium-term budgetary frameworks: A contribution to definitions and identification of good practices, Working-Group on Medium-Term Budgetary Frameworks report.
- Oecd (2011), Discussion paper on the typology and implementation of spending reviews, 7th Annual Meeting of Oecd Senior Budget Officials.
- Oecd (2013), Spending reviews, Working Party of Senior Budget Officials, 3th Annual Meeting of Oecd Senior Budget Officials.
- Oecd (2014), Medium-term expenditure frameworks, in *Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries*, Oecd Publishing.
- Robinson, M. (2014), “Spending reviews”, *Oecd Journal on Budgeting*, Vol. 13 – n. 2 2014.
- Sherwood, M. (2015), Medium-Term Budgetary Frameworks in EU Member States, *European Economy Discussion Paper*, n. 021, Commissione europea.

- Ufficio parlamentare di bilancio (2016), Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma della struttura di bilancio e sul rafforzamento del bilancio di cassa.
- Ufficio parlamentare di bilancio (2018), Audizione informale nell'ambito dell'esame dello Schema di decreto legislativo in materia di completamento della riforma della struttura del bilancio dello stato.
- Ufficio parlamentare di bilancio (2019), Audizione informale nell'ambito dell'attività conoscitiva concernente i risultati della prima attuazione dell'art. 22-bis della l. 196/2009 in materia di programmazione finanziaria e accordi tra ministeri, commissione V della Camera dei deputati.
- Vandierendonck, C. (2014), Public spending reviews: design, conduct, implementation, European Economy Economic Paper, n. 525.

La revisione della spesa: per un discorso sul metodo

Gianfranco Rebora*

Abstract

A partire dal 2011, in Italia sono stati istituiti una serie di programmi formali di revisione della spesa, coordinati da diversi responsabili. L'articolo esamina criticamente, nel profilo del metodo, le due esperienze che hanno assunto maggiore rilievo anche perché si sono distinte per avere reso esplicito l'approccio concettuale adottato. È possibile contrapporre la visione top down, che connota l'approccio ispirato da Piero Giarda, ministro del governo Monti, rispetto al metodo del Commissario Carlo Cottarelli, più orientato in senso partecipativo. Nella prospettiva dell'orientamento di interventi futuri, è però forse più utile sottolineare la possibile complementarità delle due esperienze di spending review. Considerando, inoltre, quanto può essere appreso dai processi di riconfigurazione di sistemi organizzativi complessi, operati da grandi imprese internazionali, e in Italia da alcuni sistemi sanitari regionali, si sviluppano alcune riflessioni sull'esigenza di andare oltre la revisione della spesa. Economie e risparmi consistenti possono derivare solo da riconfigurazioni strutturali dei sistemi di amministrazioni, orientate anche al miglioramento dei servizi e all'innovazione. Progetti di questo tipo si possono realizzare in spazi strategici e inter-organizzativi definiti, garantendo adeguate risorse professionali e di management a supporto del cambiamento.

Keywords: *revisione spesa, riforme amministrative, change management, progettualità organizzativa*

* Università Liuc Carlo Cattaneo

Introduzione

I programmi di “revisione della spesa pubblica” costituiscono ormai un tema permanente del dibattito politico-istituzionale nel nostro Paese. Figure di commissari per la *spending review* sono state istituite per legge (con diverse denominazioni formali) a partire dalla grave crisi finanziaria del 2011. In tale ruolo si sono succedute persone dotate di rilevanti competenze professionali, con profili di “tecnici” e a volte di “tecnici-politici”. Le proposte presentate ai decisori ultimi sono state tuttavia solo parzialmente attivate, tanto che la maggior parte dei commentatori rileva un sostanziale fallimento delle politiche di revisione della spesa. La responsabilità viene di conseguenza generalmente attribuita alla resistenza dei leader politici, anche di diverso orientamento, rispetto a prospettive “forti” di taglio della spesa.

Questo articolo non intende approfondire le ragioni di tale fallimento, vero o presunto che sia, ma affronta invece la questione del metodo dei programmi di revisione della spesa; esamina quindi l'impostazione metodologica adottata dai commissari che hanno esplicitato un ragionamento in questo senso; e sviluppa una proposta per un diverso approccio più attento alle caratteristiche organizzative e sistemiche delle pubbliche amministrazioni in una prospettiva evolutiva.

1. Gli antecedenti e le diverse versioni della spending review**nell'esperienza italiana**

Programmi formali di revisione della spesa sono stati introdotti in Italia nell'ultimo decennio, traendo ispirazione da esperienze estere di *spending review* e in particolare da quella britannica degli anni '90 e dei primi anni 2000.

Antecedenti importanti non sono mancati, come la commissione tecnica per la Finanza pubblica (Ctffp), istituita nel 2007 dal ministro dell'economia e delle finanze Tommaso Padoa Schioppa, esperienza che ebbe però breve vita per la caduta del governo Prodi II, all'inizio del 2008.

Successivamente, la crisi finanziaria del 2011 innescò una ripresa della tematica, con la decisione del presidente del consiglio dei ministri, Mario Monti, di affidare al ministro per i Rapporti col parlamento, Piero Giarda, la delega alla *spending review*. Nell'aprile del 2012 Giarda presentò un rapporto sull'argomento; quasi contemporaneamente, il d.l. 52/2012 istituiva un comitato interministeriale per la revisione della spesa pubblica e un Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni

e servizi, individuato nella persona di Enrico Bondi. Già nel luglio del 2012, il d.l. 95 dava seguito alle analisi del commissario tagliando la spesa per consumi intermedi e introducendo obblighi di riduzione delle spese per le diverse amministrazioni. La situazione di emergenza e la brevità del tempo disponibile obbligarono tuttavia all'applicazione di misure di contenimento di specifiche classi di spesa in base a parametri di valenza generale (producendo una versione più sofisticata dei cosiddetti tagli lineari, già da lungo tempo attivati dai governi precedenti).

Nel 2013, il d.l. 69 rivide e ampliò il ruolo e i poteri del commissario rispetto a quelli contenuti nel d.l. 52/2012. Dopo la breve parentesi di Mario Canzio (gennaio-maggio 2013), venne nominato Carlo Cottarelli nella posizione di commissario straordinario per la revisione della spesa pubblica per la durata di un triennio. La sua esperienza si esaurì però nell'ottobre 2014 e si succedettero poi altri commissari: Yoram Gutgeld (dal marzo 2015, affiancato per un periodo da Roberto Perotti) e poi Laura Castelli e Massimo Garavaglia, dall'aprile 2019.

Nell'arco di meno di 8 anni si sono quindi succeduti 6 diversi riferimenti per la guida del processo (contando anche Giarda, che non era formalmente commissario). In pratica, si tratta di 6 diverse versioni, che configurano distinte concezioni e interpretazioni.

Solo in due casi, tuttavia, c'è stata un'esplicita elaborazione e comunicazione di un modello concettuale: Giarda e Cottarelli sono stati i riferimenti. Le altre versioni si sono distinte per un approccio pragmatico, volto all'individuazione di specifiche spese da contenere (Bondi e Gutgeld), oppure non hanno avuto il tempo per operare chiarimenti di metodo (Canzio, mentre Castelli e Garavaglia sono attualmente in fase iniziale).

L'analisi che segue è quindi riferita ai due approcci condotti da Giarda e Cottarelli.

2. La revisione della spesa nella “versione Giarda”

2.1 Le modalità adottate

Il d.l. 95 del 6 luglio 2012, poi convertito dal parlamento nella legge 7 agosto 2012, n. 135, recava il titolo “disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini”. Oltre a dare applicazione alle misure di riduzione della spesa proposte dal commissario Bondi, questa norma esprimeva nel suo stesso titolo l'idea di fondo del processo di revisione della spesa sviluppata più ampiamente da diversi interventi e relazioni del ministro Piero Giarda.

In quella fase, il governo Monti ha esposto sul suo sito i diversi passaggi di una revisione della spesa concepita come un percorso (una road map nella terminologia adottata) che si sviluppa nel tempo, attraverso una serie di provvedimenti definiti e attuati in fasi successive, inserendosi nel solco aperto dal decreto “Salva Italia” (n. 201 del 6 dicembre 2011).

Uno di questi documenti (Giarda, 2012) identifica “riduzione delle inefficienze” e “modifiche di confine” quali distinte componenti del processo di revisione della spesa che “si differenziano per il diverso mix di obiettivi strategici, aggiustamenti dell’esistente, attacco alle inefficienze”.

Il primo passo, “più semplice e meno controverso”, ridefinisce i modi di essere dell’intervento pubblico senza modificarne i confini, attraverso: a) l’eliminazione degli sprechi; b) le innovazioni nell’organizzazione della produzione in modo da ottenere risparmi di spesa.

Il secondo passo affronta la ridefinizione dei confini dell’intervento pubblico “progettando una riduzione del suo territorio”. Questo aspetto

Si avvia con la rivisitazione dei presupposti che avevano originato l’interesse della politica in una particolare attività e che avevano portato alla decisione dell’intervento pubblico, sia esso un intervento che si traduce nella produzione di servizi pubblici o un intervento indiretto che si concretizza nel finanziamento di attività svolte da altri enti o da operatori privati.

Nell’ambito di questo secondo tipo di misure, si distinguono: “(C) interventi con impatto marginale sui confini dell’intervento pubblico, che determinano azioni o attività perseguibili anche nel breve termine; (D) misure che attaccano i confini dell’intervento pubblico e richiedono di decidere se un’attività possa essere mantenuta all’interno del settore pubblico, o se debba essere rimandata per intero verso il settore privato dell’economia”.

Giarda non fa mancare un colto riferimento a un’immagine tratta dall’opera lirica (Giarda, 2012): “poiché i tempi richiedono slogan, si può dire in sintesi che la spending review ripropone un aggiornamento dei tre versetti delle streghe del Macbetto verdiano: *reduce*: riduci gli sprechi – voce (A); *reorganize*: riorganizza le attività e le istituzioni pubbliche (voce (B); e riordina i confini dell’intervento pubblico (voce (C), *retrenching*: restringi, con varia intensità i confini del settore pubblico (voce D)”.

Si vede quindi come la “filosofia Giarda” di revisione della spesa prevedesse una pluralità di funzioni che possono essere poste “in ordine crescente di impegno e di complessità politica”, arrivando a includere il contrasto alle anomalie del sistema

di finanza pubblica e anche “il riordino del sistema di rapporti finanziari centro-periferia”

L'ordine in questione viene così esplicitato:

1) polizza assicurativa rispetto all'ambizioso obiettivo del risanamento del sistema di finanza pubblica italiana, una funzione questa che il governo ha già dichiarato di riconoscere; 2) restituire un minimo di flessibilità alla politica di bilancio, liberando qualche risorsa per progetti, attività, iniziative dirette a contrastare le condizioni di difficoltà che imprese e famiglie stanno sperimentando come conseguenza delle cattive condizioni in cui l'economia e la società italiana si trovano, vivendo il loro quarto anno di recessione economica; 3) dare il via ad iniziative di contrasto a qualcuna delle anomalie del nostro sistema di finanza pubblica, tra le quali stanno in via prioritaria: (i) l'efficienza organizzativa nella vita ordinaria dell'amministrazione pubblica, a livello centrale, regionale e locale; (ii) l'ammodernamento delle strutture di produzione dei servizi pubblici dell'amministrazione centrale; (iii) il riordino del sistema di rapporti finanziari centro-periferia, inclusivo dei rapporti finanziari con le autonomie speciali (Giarda, 2012).

Questa visione allargata della problematica di finanza pubblica porta a comprendere questioni strutturali, come la soppressione di enti pubblici e il riordino degli enti territoriali, nell'ambito delle “diretrici di azione di governo” derivanti da provvedimenti originati dall'emergenza, e finalizzati tra l'altro ad evitare un aumento delle aliquote Iva (e a provvedere ad altre urgenze contingenti quali la questione “esodati” e il terremoto di maggio 2012).

L'anomalia italiana avrebbe le sue radici, del resto, nel troppo forte scarto tra l'uniformità delle funzioni assegnate a tutti gli enti e la disomogeneità delle rispettive dimensioni; questo rende inadeguata l'intelaiatura strutturale che presiede alla distribuzione territoriale dei servizi:

L'anomalia italiana sta [...] in due fatti. Il primo è quello della uniformità delle funzioni assegnate a tutti gli enti. Il secondo che i territori delle province, molto diversi tra di loro per popolazione, superficie e orografia, sono stati tradizionalmente adottati dallo Stato per costituire sui loro territori i centri di gestione e controllo della sua attività (Giarda, 2012).

Queste stesse anomalie erano state del resto già considerate dai precedenti governi e tenute presenti durante la gestazione delle norme sul federalismo fiscale; la metafora “dell'albero cresciuto storto della finanza pubblica” era ben descritta tra l'altro dalla relazione del governo alle camere del 10 giugno 2010 (in ottemperanza alla legge 42 del 2009). E le successive manovre finanziarie durante la gestione Tremonti del Mef avevano già anticipato quel mix disordinato tra tagli “lineari” della spesa e tentativi di interventi strutturali che ritroviamo nella spending review del Governo Monti.

Su quest'ultima ha inciso certamente l'ambizione di superare la logica dei tagli lineari, individuando la leva fondamentale nell'istituzione del "commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi" e nei conseguenti articoli del decreto che pongono regole nuove per acquisti, appalti, contratti e forniture varie. Proprio qui ci si attendeva un fattivo inizio di un processo "intelligente" e graduale di razionalizzazione delle strutture che impiegano risorse pubbliche.

La volontà di cambiamento impressa dal governo Monti rispetto alle pratiche consolidate del funzionamento delle amministrazioni si è probabilmente scontrata nei primi mesi con la rigidità delle strutture ministeriali di riferimento; la scelta di partenza era stata quella di basare l'azione di governo sulle competenze professionali già presenti nelle amministrazioni centrali, evitando di attivare altre risorse e competenze che avrebbero gravato sui costi e probabilmente attirato critiche sul governo "dei tecnici". Di fronte alle difficoltà sorte nelle strutture, si è così individuato un rimedio accettabile e difendibile puntando sull'inserimento di questo commissariato, subito affidato a una figura di riconosciuto prestigio e di grande esperienza nel risanamento di aziende e organizzazioni complesse, come Enrico Bondi.

Al commissario è stata così demandata la funzione operativa, con obiettivi di risparmio immediato da conseguire applicando criteri consolidati; mentre il ministro Giarda ha inquadrato l'intervento in una visione più ampia e in una prospettiva di riforma strutturale del sistema pubblico.

2.2 Qualità specifiche e limiti

L'aspetto essenziale che caratterizza l'impostazione della revisione della spesa adottata con il coordinamento del ministro Piero Giarda è quindi il suo inserimento in una visione ampia delle problematiche della finanza pubblica e anche delle distorsioni presenti nel sistema delle pubbliche amministrazioni; tale visione è ispirata e sostenuta da un'analisi approfondita di carattere scientifico ed è arricchita dall'esperienza non solo di studio ma anche di governo maturata nel tempo dal suo principale proponente. Da questo connotato essenziale discende la concezione della revisione della spesa come processo da attuare in più tappe, con un allargamento progressivo dell'intervento dai temi dell'efficienza e del risparmio a quelli della messa in discussione del perimetro del settore pubblico e quindi della trasformazione strutturale.

Questo approccio consente di ricomprendere nell'orizzonte complessivo del percorso di revisione programmato gli interventi, in ottica di breve periodo e quindi di immediato conseguimento di risultati di risparmio, affidati al commissario Bondi,

ma anche una serie di provvedimenti legislativi di carattere più marcatamente progettuale e strutturale, di attuazione più complessa in tempi necessariamente non brevi. Così, con le stesse norme inerenti la revisione della spesa, come il già citato decreto “Salva Italia”, hanno trovato avvio riforme di molto maggiore rilievo, come l’aggregazione dei piccoli comuni e soprattutto il più complesso riordinamento delle province, con il contenimento del loro numero, e con tutti i riflessi non solo sulle amministrazioni provinciali ma sulla struttura delle amministrazioni periferiche statali.

Questa forte caratterizzazione progettuale consentiva di dare seguito anche ad analisi ed elaborazioni, come quelle contenute nei documenti già richiamati del Mef collegati alla legge 42 del 2009 e all’iniziativa del ministro Tremonti, ricomprendendole in un contesto riformatore unitario.

La “versione Giarda” risente quindi di una marcata impronta di disegno riformatore dell’intero sistema amministrativo; un progetto necessariamente definito e impostato dal centro, per le modalità stesse che lo hanno portato a maturazione, segnate dall’urgenza e dall’emergenza.

L’intento di segnare una forte discontinuità con il passato ha subito però l’ingabbiamento nel percorso definito dalle manovre finanziarie del periodo immediatamente precedente, ma anche e soprattutto dalla concezione e cultura delle riforme amministrative che caratterizza l’approccio delle amministrazioni centrali e in particolare del Mef.

Lo strumento stesso del decreto legge, adottato per i diversi provvedimenti, sia di impatto immediato che di riforma più ampia, si è rivelato incoerente rispetto alla natura di questo secondo aspetto; così, i ricorsi delle regioni alla corte costituzionale, unitamente al diffuso malcontento suscitato in tutto il mondo delle autonomie, hanno finito per fermare l’attuazione del disegno di trasformazione del sistema delle amministrazioni.

Nato dall’emergenza, questo percorso di spending review si è trovato così impostato nelle modalità e nel metodo in una netta relazione di continuità con le precedenti manovre di finanza pubblica, che le strutture del Mef avevano elaborato sotto la guida dei precedenti governi. Di fronte a questioni di grande complessità sotto i diversi profili del diritto, dell’economia e finanza, dell’organizzazione, l’intento riformatore è stato segnato e marcato dalla logica e dagli strumenti propri delle burocrazie centrali, della loro cultura, esperienza e prassi consolidata nel tempo.

Alla fine, l’impronta centralistica e l’incoerenza segnalata hanno proiettato la loro ombra sulla difficile fase di attuazione dei provvedimenti di legge, innescando ai

vari livelli reazioni opportunistiche e difensive in grado di pregiudicare l'efficacia di quei processi realizzativi da cui dipende il conseguimento di effettive economie e della stessa "invarianza dei servizi ai cittadini".

Questa stessa espressione suona peraltro ambigua in provvedimenti che ambiscono andare oltre una razionalizzazione, perché da una seria trasformazione di ampi sistemi amministrativi ci si deve attendere un risultato dinamico non una semplice conservazione dello stato precedente dei servizi; un'innovazione degna di questo nome (come insegnano tante esperienze del mondo delle imprese) deve produrre variazioni importanti anche nella qualità dell'offerta, modificare il sistema dei servizi, eliminando il superfluo e migliorando ciò che è prioritario.

L' "approccio Giarda" ha avuto il merito di allargare l'orizzonte della revisione della spesa a questioni di grande importanza e complessità, come il riordinamento e "taglio" delle province, l'accorpamento dei piccoli comuni, la riorganizzazione delle strutture statali al centro e sul territorio.

Ma il modo stesso in cui sono stati normati questi aspetti, dal decreto "Salva Italia", al decreto di luglio 2012 e alla sua conversione di agosto, fino ai provvedimenti successivi di ordine attuativo, ha corso troppo in fretta, intervenendo con norme generali, definite e imposte dall'alto e dal centro.

È mancato senz'altro il coinvolgimento di tutto il mondo delle autonomie, anche di quegli attori decentrati che erano sensibili ai problemi sollevati e potevano divenire utili e fattivi agenti del cambiamento; ma sono mancati anche quegli approfondimenti e quelle analisi tecniche, gli studi di fattibilità, i progetti pilota, i programmi di azione, o piani industriali, che in altri paesi hanno sostenuto ristrutturazioni del sistema pubblico di pari incidenza.

Il carattere centralistico è stato accentuato e aggravato anche da una dinamica temporale accelerata che privilegiava i tagli lineari sui trasferimenti rispetto a soluzioni più meditate e mirate e penalizzava in particolare le autonomie con il rinvio di quasi tutti gli interventi strutturali sulle amministrazioni statali al 2013 e 2014, quantificati come risparmi effettivi, mentre le riduzioni ai trasferimenti verso gli enti locali e le regioni operavano dal 2012 ed erano precisamente quantificati per l'intero triennio.

C'è stata anche un'evidente caratterizzazione conservativa sotto il profilo culturale; taluni aspetti apparentemente marginali (anche nel peso economico), quali la riduzione-eliminazione di amministratori esterni in enti e società e loro sostituzione con funzionari pubblici, gli ostacoli posti per le figure di dirigenti a contratto temporaneo, la stessa eliminazione delle unità speciali di missione alla presidenza

del consiglio e come le limitazioni poste a tutta una serie di uffici, osservatori e comitati di interesse per terzo settore, volontariato e non profit, hanno manifestato nel loro insieme un appiattimento sulla dimensione della burocrazia pubblica di ogni diversità, anche di tipo culturale e nonostante fosse priva di reale incidenza sulla finanza pubblica.

3. La revisione della spesa nella “versione Cottarelli”

3.1 Le modalità adottate

Diverso è stato l'approccio di Carlo Cottarelli, che ha potuto valersi di un ampio programma di lavoro, riferito ai tre anni previsti dall'articolo 49-bis del d.l. n.69 del 2013 (decreto del “Fare”) per l'attività del commissario. Il programma è stato esposto in un documento discusso e approvato dal comitato interministeriale per la revisione della spesa pubblica il 19 novembre 2013. Il programma è aperto dalla precisazione che

Il lavoro del commissario ha due obiettivi principali: 1. condurre la Rs delle amministrazioni pubbliche e società controllate (come definite all'art. 49-bis del Decreto del “Fare”) per il periodo 2014-16. 2. istituzionalizzare il processo di Rs in modo che diventi parte integrante del processo di preparazione del bilancio dello Stato e delle altre amministrazioni pubbliche. Il fine di queste attività è la modernizzazione delle procedure e modalità di spesa delle amministrazioni pubbliche in modo da fornire servizi pubblici di alta qualità al più basso costo possibile per il contribuente.

Gli obiettivi per il triennio sono stati indicati con chiarezza: per l'aspetto quantitativo, i risparmi di spesa attesi sono quantificati in 3,6 miliardi nel 2015, 8,13 nel 2016 e 11,3 a decorrere dal 2017, con possibilità di risparmi addizionali di cui valutare l'opportunità in sede politica. Come obiettivi qualitativi si riprende il concetto di “invarianza dei servizi ai cittadini” della fase Monti-Giarda, affermando che “l'essenza di una Rs è il raggiungimento di certi obiettivi di spesa mantenendo una elevata qualità dei servizi pubblici”. Fermo restando la focalizzazione sui guadagni di efficienza, si porta attenzione anche a questioni di “perimetro” (individuazione di programmi di spesa a bassa priorità i cui benefici non giustifichino il costo per il contribuente), ma anche alla possibilità di includere proposte che portino a un miglioramento della qualità, a parità di spesa.

Nel documento programmatico trova spazio l'esplicitazione di una metodologia di lavoro (Tav. 1), improntata al coinvolgimento dell'“intera amministrazione pubblica” attraverso un “gruppo di base”, con ruolo di coordinamento, e gruppi di lavoro per temi specifici, individuati “in verticale” (per grandi centri di spesa, come i ministeri) e “in orizzontale” (per tematiche, come gli acquisti di beni e servizi).

Tav. 1 Metodologia (Fonte: programma di lavoro del Commissario straordinario)

1. In linea con l'esperienza internazionale e al fine di aumentarne il grado di responsabilità, l'intera amministrazione pubblica sarà coinvolta direttamente nei lavori della RS.
2. Il commissario opererà sulla base delle indicazioni fornite dal comitato interministeriale e, più in generale, dal Governo, cui spetta l'indirizzo e il coordinamento della RS, a cominciare dalla definizione degli obiettivi quantitativi di risparmio da perseguire, svolgendo un ruolo attivo e propositivo.
3. In concreto, le attività di RS verranno organizzate nel modo seguente:
 - i. Il commissario sarà coadiuvato da un "gruppo di base" formato da una decina di persone, tratte dal settore pubblico senza costi aggiuntivi per la pubblica amministrazione, con ruolo di coordinamento delle attività, conduzione di lavori analitici e promozione delle attività della RS anche attraverso presentazioni pubbliche.
 - ii. Intorno al gruppo di base si formeranno gruppi di lavoro su temi specifici organizzati sia "verticalmente" (per centri di spesa, per esempio ministeri) che "orizzontalmente" (per tematiche, per esempio acquisto di beni e servizi).
 - iii. Ad ogni gruppo di lavoro verrà assegnato un chiaro mandato in termini di temi da coprire (vedi sezione sui "temi" della RS) e precise scadenze.
 - iv. I gruppi di lavoro saranno a composizione mista, includendo rappresentanti dei centri di spesa, della ragioneria generale dello stato, del gruppo di base della RS e, se disponibili a titolo gratuito, accademici o altri soggetti qualificati. Risulterà essenziale per i gruppi di lavoro consultare e ricevere il contributo delle parti sociali.
 - v. Ogni gruppo di lavoro avrà un "coordinatore" che, per i gruppi che coprono le attività ministeriali, sarà un rappresentante del ministero. Il coordinatore sarà il responsabile principale del gruppo di lavoro e lavorerà a stretto contatto con il commissario. Il commissario manterrà indipendenza di giudizio rispetto all'attività dei gruppi di lavoro.
 - vi. I gruppi di lavoro potranno formare, se necessario, "tavoli" per considerare problemi specifici.
4. Uno stretto coordinamento delle attività di RS è essenziale, anche al fine di evitare il proliferare di iniziative non coordinate che interferiscano con l'azione sistematica e organica della RS. A questo fine potrebbe essere creato un comitato di coordinamento della RS che comprenderebbe il commissario, un vice ministro (o sottosegretario) per ministero, e rappresentanti degli enti territoriali. In alternativa, il coordinamento potrebbe essere esercitato direttamente dal comitato interministeriale e dalla presidenza del consiglio.
5. Il gruppo di base definirà una metodologia precisa per contabilizzare i risparmi di spesa in modo omogeneo tra i diversi gruppi.

In base a questa impostazione metodologica, subito dopo la riunione di insediamento del dicembre 2013 sono stati attivati:

- 9 gruppi di lavoro "orizzontali", riferiti alle seguenti tematiche: beni e servizi; immobili; organizzazione amministrativa; pubblico impiego; fabbisogni e costi standard; costi della politica; qualità delle spese di investimento; società partecipate pubbliche centrali; società partecipate pubbliche locali.

- 17 gruppi di lavoro verticali, riferiti alle seguenti strutture: a. presidenza del consiglio dei ministri; b. ministeri (economia e finanza; sviluppo economico; lavoro e politiche sociali; giustizia; affari esteri; istruzione, università e ricerca; interno; ambiente; infrastrutture e trasporti; difesa; politiche agricole e forestali; beni e attività culturali e turismo; salute; c. amministrazioni locali (regioni -escluso sanità e trasporti; province; comuni).

Per ciascuno dei 26 gruppi di lavoro elencati, il commissario ha definito un documento di mandato, indicante i temi da trattare e la tempistica da rispettare. Un esempio, riferito al gruppo “orizzontale” n. 3 – organizzazione amministrativa, è riportato nella Tav. 2.

Tav. 2 Organizzazione della pubblica amministrazione
Mandato del gruppo di lavoro per la revisione della spesa (Rs)

- Definire, entro fine febbraio 2014, un primo gruppo di misure che portino a risparmi di spesa distribuiti nel periodo 2014-2016. Potranno essere considerate anche proposte che, pur non portando a riduzioni di spesa rilevanti per la pubblica amministrazione, migliorino la qualità dei servizi per i cittadini (per esempio semplificazioni di procedure).
- Predisporre, per le misure proposte, le iniziative amministrative o legislative necessarie per la loro attuazione. Sarebbe preferibile presentare simultaneamente le misure proposte e le iniziative di attuazione. Se ciò non fosse immediatamente possibile, i documenti dovrebbero essere predisposti entro la fine di marzo. In ogni caso, le misure devono essere definite in modo sufficientemente dettagliato.
- Seguire nel periodo successivo alla approvazione del relativo provvedimento l'implementazione delle misure.
- Definire entro la fine di luglio un secondo gruppo di misure che non è stato possibile identificare nella prima parte dei lavori, con i relativi testi normativi da preparare comunque entro metà settembre.
- Vista l'ampiezza dei temi trattati, il gruppo di lavoro potrà avvalersi di sottogruppi e, in generale, di ulteriori esperti (disposti a contribuire a titolo gratuito).
- Le misure proposte includono sia misure che conducano a una riduzione dei costi a parità di servizi e all'eliminazione di attività non prioritarie, che misure di miglioramento della qualità dei servizi.
- I seguenti temi dovranno essere discussi (questa lista non deve essere considerata come esaustiva e altri temi specifici potranno essere considerati):
 1. Revisione e razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni centrali. Ordinamento e dimensione appropriata di ministeri, dipartimenti e/o direzioni generali, uffici di staff e uffici di linea; rapporto tra politica e amministrazione, dirigenti e funzionari; rapporto tra personale di back-office e front-office; eventuale unificazione di funzioni gestionali omogenee (personale, contabilità);
 2. Razionalizzazione e riordino della amministrazione periferica. Concentrazione (con limitate eccezioni) dei servizi periferici delle amministrazioni centrali nell'ufficio territoriale dello stato;

3. Razionalizzazione di funzioni condivise da più amministrazioni centrali (mediante segnalazione ai gruppi verticali della Rs di duplicazioni e sovrapposizione di attività). Principi di coordinamento di attività amministrative contigue. Riduzione di concerti, intese, nulla-osta;
 4. Riordino, accorpamento, privatizzazione o scioglimento delle agenzie e delle autorità di regolazione e vigilanza, razionalizzazione dei modelli organizzativi, della governance e dei rapporti con il governo e i ministeri di riferimento;
 5. Internazionalizzazione delle amministrazioni e razionalizzazione dei rapporti con l'unione europea e gli organismi internazionali;
 6. Digitalizzazione dei processi mediante il completamento dell'agenda digitale: dematerializzazione (es. fattura elettronica), generalizzazione del cedolino unico. Piena integrazione di informazioni e banche dati (es. anagrafe nazionale). Razionalizzazione di strutture e organismi che si occupano di Ict nella Pa.
- Gli importi dei risparmi dovranno essere identificati sia nei loro effetti immediati che nei loro effetti di medio e di lungo periodo, sotto due ipotesi: (i) invarianza del personale e (ii) uscita del personale reso ridondante dalla misura introdotta (vedi allegato 1)
 - I risparmi dovranno essere calcolati prendendo come base di riferimento il quadro di finanza pubblica e i relativi stanziamenti definiti dalla legge di stabilità del 2014. In altri termini, le misure dovranno essere addizionali rispetto a quelle già previste, o implicite, in tale legge, compreso quelle necessarie per l'implementazione dei tagli lineari incluse nella legge (verrà successivamente trasmesso un documento metodologico).
 - Potranno anche essere proposte misure che comportano un aumento per spese prioritarie, che di norma non potranno superare il 25 per cento dei risparmi di spesa proposti a regime (allegato 2). Questi risparmi comprenderanno, per esempio, spese inizialmente necessarie per ottenere risparmi nel medio termine.

Il documento di mandato era corredato da due allegati: il primo costituito da una tabella predisposta per l'indicazione di un elenco dei risparmi di spesa previsti per ognuna delle proposte formulate dal gruppo, riferiti distintamente agli anni 2014, 2015, 2016 e alla situazione a regime, distinguendo anche la componente di risparmi con occupazione invariata e quella con "riduzione del personale in esubero"; il secondo nella forma di un modulo contenente possibili proposte di aumenti di spesa per iniziative prioritarie proprio in rapporto alla qualità.

Come si vede, il mandato di questo gruppo di lavoro era estremamente ampio, comprendendo in pratica tutto lo spettro dei risparmi possibili derivanti da provvedimenti di riorganizzazione estesi all'intero sistema delle amministrazioni pubbliche, centrali, regionali e locali. Programmi di mandato analoghi, spesso altrettanto impegnativi, sono stati definiti per tutti i 26 gruppi. Le tabelle allegate, con l'indicazione delle specifiche misure e dei rispettivi risparmi di spesa programmati, erano le medesime per tutti i gruppi.

I tempi del percorso previsto erano molto contratti: a partire dalla riunione di avvio del programma a metà novembre 2013, il commissario si attendeva che i gruppi di lavoro

elaborassero un primo gruppo di misure comportanti risparmi, possibilmente corredate anche dalle “iniziative amministrative o legislative necessarie per la loro attuazione” e comunque definite in modo sufficientemente dettagliato, entro febbraio 2014, per provvedere entro luglio 2014 a un secondo gruppo di misure “con i relativi testi normativi da preparare comunque entro metà settembre”.

Posso portare diretta testimonianza di come è proceduto effettivamente questo gruppo di lavoro sull’organizzazione della pubblica amministrazione, al quale ho direttamente partecipato.

La prima convocazione per l’insediamento del gruppo è avvenuta in tempi rapidi, precisamente per il 17 dicembre 2013, presso il dipartimento della Funzione pubblica, cui faceva capo il coordinamento delle attività, inizialmente nella persona del capo di Gabinetto; l’orario stabilito, le 17:00, non favoriva particolarmente i partecipanti non residenti a Roma, come chi scrive e alcuni altri di Milano o Bologna. I partecipanti avevano aderito come “volontari”, senza previsione di compensi, né rimborsi spese; ed erano stati in genere sollecitati ad aderire in quanto funzionari pubblici o esperti esterni noti al dipartimento. Di fatto, risultavano presenti alla prima riunione circa 15 persone, tra i quali diversi docenti universitari di varie discipline, alcuni dirigenti di livello intermedio del Mef, funzionari della banca d’Italia, dell’Istat, della presidenza del Consiglio; partecipavano anche alcuni esperti informatici operanti in società private. Nell’incontro furono definiti alcuni temi prioritari, in relazione ai quali si affidarono incarichi di istruttoria a sotto-gruppi di esperti.

Una seconda riunione fu poi convocata e tenuta l’8 gennaio 2008, con maggiore dispiegamento di tempo, per la condivisione degli approfondimenti realizzati. Il 15 gennaio il gruppo fu ancora convocato per una presentazione di dati a cura di esponenti dell’Istat. Il 30 gennaio si tenne un’ulteriore riunione con inizio alle 10:30. Il 13 febbraio il gruppo si riunì ancora e concluse i suoi lavori il 25 febbraio, con la presentazione di alcune relazioni destinate al commissario Cottarelli; contemporaneamente, si era insediato il nuovo ministro per la pubblica amministrazione e semplificazione, Marianna Madia. La lettera con cui il capo di gabinetto del precedente governo ringraziava i partecipanti al gruppo per “l’utile contributo per l’ammodernamento della pubblica amministrazione del nostro Paese” recava la stessa data del 25 febbraio. Nella lettera si affermava anche: “con la presentazione in data odierna delle proposte elaborate dal nostro gruppo di lavoro, abbiamo proficuamente concluso la prima fase del programma che ci eravamo prefissi.”

Il cambio di governo avvenuto nel febbraio 2014 non ha portato all’immediata interruzione del programma di revisione della spesa; però, risulta che i gruppi di lavoro non sono stati più convocati dopo il compimento della prima fase, con la redazione dei rapporti previsti dal rispettivo mandato entro il termine stabilito di fine febbraio. Sul sito *revisionedellaspesa*.

gov.it risultano presenti documenti redatti da 20 gruppi sui 26 totali; la pubblicazione è avvenuta tuttavia solo nell'aprile 2015, dietro sollecitazione di organi di stampa, dopo che il commissario era già cessato dal suo incarico.

In data 27 marzo 2014, il commissario Cottarelli ha presentato un documento di “proposte per una revisione della spesa pubblica 2014-2016”, contenente 72 slide, dichiarando di tenere conto dei contributi dei gruppi di lavoro e del gruppo di base ma “in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione”.

Il commissario, assistito dai collaboratori del gruppo di base, ha proseguito nella sua attività nei mesi successivi, presentando al governo ulteriori proposte, fino alla cessazione dell'incarico, intervenuta il 31 ottobre 2014, quando Carlo Cottarelli è stato designato dal governo Renzi per un incarico al *fondo monetario internazionale*.

3.2 Qualità specifiche e limiti

L'esperienza condotta dal Commissario Cottarelli si caratterizza per una serie di elementi che la rendono unica, proprio sotto il profilo del metodo, rispetto alle altre versioni della spending review sperimentate in Italia.

Innanzitutto, per l'impostazione partecipativa, definita dall'intreccio di un approccio bottom up, secondo l'espressione usata dallo stesso commissario, con i numerosi gruppi di lavoro che hanno coinvolto circa 500 funzionari ed esperti, e l'impulso dal centro impresso dall'iniziativa diretta del commissario, sostenuta dal gruppo dei suoi diretti collaboratori e dal supporto di Mef e Rgs. Questo rappresenta un deciso distacco dalle esperienze precedenti, incentrate su analisi condotte da nuclei ristretti di specialisti.

C'è in questo anche un intento formativo ed educativo, derivante dall'obiettivo programmatico di istituzionalizzare il processo di revisione della spesa, integrandolo nella programmazione finanziaria secondo il dettato della riforma del 2009.

Il triennio del regime commissariale viene così concepito come una fase di sperimentazione e impianto di un metodo destinato a divenire prassi abituale e quasi routinaria; per questo serve coinvolgere come protagonisti un ampio gruppo di soggetti, atti a divenire punti di riferimento e agenti di cambiamento per gli sviluppi successivi.

Diverse caratteristiche della fase di avvio appaiono funzionali a questo disegno: Cottarelli dispone di un orizzonte triennale, ma imprime un'accelerazione iniziale molto forte; i tempi per i primi risultati sono ravvicinati, 2-3 mesi per le prime proposte dei gruppi di lavoro; si stabilisce un formato preciso, con la rigidità di un modulo formale, di una tabella con dati e tempi precisi sui risparmi previsti; una seconda fase, da compiere però ancora in tempi ravvicinati, 4-5 mesi, ancora corredata da elementi concreti. C'è consapevolezza

che il progetto deve acquisire credibilità dall'inizio: dato che il cambiamento è di metodo e investe aspetti culturali, occorre acquisire una legittimazione rapida, dimostrando efficacia e concretezza.

Se in questo ci sono semplificazioni e una certa rigidità, si opera però uno sforzo anche di flessibilità: si apre così a proposte di aumento delle spese per definite priorità, nell'ottica di non perdere di vista gli obiettivi di miglioramento della qualità degli interventi pubblici.

Come contraltare, ci sono una serie di limiti. La figura del commissario è abbastanza isolata, come lui stesso ha riconosciuto in più occasioni, tra l'altro in un'intervista al Corriere della Sera in cui ha dichiarato:

Una cosa che mi ha reso molto difficile il lavoro - a parte le difficoltà politiche di fronteggiare certi temi, ma quelle ci stanno - è stato il mondo burocratico romano (Severgnini, 2014).

Cottarelli si impegna in prima persona anche nella comunicazione: interviste alla stampa, un sito per la revisione della spesa, un blog del commissario. Troppi impegni convergono alla fine su di lui; i collaboratori sono pochi, per lo più part time o con contratti di lavoro precari. La rete è estesa, ma è poco innervata da risorse, è debole la sua intelaiatura. Quindi il basso investimento in risorse e i tempi rapidi obbligano a scelte affrettate; i gruppi nascono per adesioni spontanee, sono improntati al volontariato, hanno debole supporto organizzativo. Nel gruppo da me frequentato questi aspetti sono emersi chiaramente; c'è stato impegno e motivazione, con forte spinta volontarista, e questo ha consentito di presentare una serie di relazioni abbastanza approfondite in tempi brevi. Tuttavia il sostegno tecnico e il coordinamento è stato debole; strada facendo si sono affacciate nuove figure di coordinamento che non avevano seguito direttamente i primi passi del gruppo; e non è mai stato possibile interloquire direttamente con il Commissario, nonostante l'importanza del mandato affidato.

4. Oltre la spending review: l'esigenza di una completa

riconfigurazione organizzativa

4.1 Integrare i due approcci: visione sistemica e coinvolgimento diffuso

Le due impostazioni esaminate, ricondotte alle figure emblematiche di Giarda e Cottarelli, si presterebbero quindi a una contrapposizione dal punto di vista del metodo: un approccio dall'alto, il primo, dotato di una visione allargata, consapevole delle incoerenze e delle storture del sistema complessivo, che individua la revisione della spesa come leva per una

riforma di ampia portata; un approccio teso a suscitare energie diffuse, il secondo, dal basso, quindi coinvolgendo una rete di figure professionali interne alle amministrazioni, innervata anche da esperti esterni, ma imperniato sull'impulso esercitato dalla figura centrale che coordina il progetto.

In entrambi i casi, la revisione della spesa non costituisce qualcosa di episodico, che si attiva per fronteggiare un'emergenza, ma rappresenta l'occasione per ottenere un risultato durevole: si tratta per Giarda di una correzione sistemica che modifica il perimetro e la struttura del settore pubblico; per Cottarelli, dell'istituzionalizzazione di un processo destinato a divenire una prassi continuativa che coinvolge l'intero spettro delle pubbliche amministrazioni.

I limiti individuati sono speculari rispetto a queste caratteristiche: il primo metodo risente di un'impostazione centralistica che non riesce a coinvolgere gli attori locali e periferici; il secondo attiva collaborazioni diffuse ma non dispone di risorse e poteri sufficienti a valorizzarne il potenziale e subisce il condizionamento degli schemi cognitivi e motivazionali prevalenti nelle amministrazioni.

Questi limiti sono stati del resto individuati da un'analisi svolta prevalentemente sul terreno concettuale e logico; perché l'interruzione di entrambe le esperienze è avvenuta per motivi soprattutto politici, prima ancora che tali distonie avessero tempo e modo di manifestarsi completamente.

Guardando le cose in prospettiva futura, più che contrapporre i due approcci, può essere interessante e utile valorizzare il contributo offerto da entrambe le pur brevi esperienze, nell'ottica di una loro possibile integrazione che risponda contemporaneamente all'esigenza di coerenza sistemica e a quella di coinvolgimento di una gamma ampia di soggetti e quindi di potenziali agenti del cambiamento.

Da un'integrazione di questo tipo, che combini l'ottica progettuale con l'attenzione al change management, può derivare anche una maggiore considerazione dell'aspetto organizzativo, in una prospettiva allargata al sistema e non solo alle singole amministrazioni. È utile tenere conto in questo senso delle tendenze emergenti nei processi di riconfigurazione delle organizzazioni complesse.

4.2 Le tendenze organizzative emergenti nelle grandi imprese

È interessante osservare le esperienze di riconfigurazione organizzativa nel contesto delle grandi imprese; sotto la pressione competitiva della globalizzazione, la ricerca di maggiore efficienza porta ad attraversare nuove frontiere della progettazione organizzativa, lavorando soprattutto sulle sinergie tra le diverse aree di attività.

Le imprese internazionali si sono spesso snellite, hanno diminuito i livelli gerarchici (delaying), hanno contenuto anche il grado della diversificazione produttiva, privilegiando le attività correlate rispetto a quelle del tutto differenti per tecnologie e mercati di riferimento.

Però, il management di vertice non ha allentato la presa e il controllo sull'organizzazione, ma ha potenziato la strumentazione di governo con scelte innovative, rispetto all'accentramento e decentramento di funzioni. Si sono così modificati nel tempo i rapporti tra le strutture operanti al centro, a diretto supporto del capo azienda (il cosiddetto livello corporate, o "quartier generale"), e le unità organizzative che gestiscono linee di prodotto e si confrontano direttamente con i mercati (le business unit).

Gli studi sull'evoluzione nel tempo dei team manageriali di vertice nelle multinazionali americane hanno rilevato che nel corso di due decenni, a partire dagli anni '90, la numerosità di questi team è mediamente raddoppiata. Il dato medio è passato da 5 a 10 figure di manager inclusi nel top team (Guadalupe, Li & Wulf, 2014).

Ma l'aspetto più interessante è che tre quarti di questo incremento è stato coperto dai cosiddetti manager funzionali operanti a livello corporate.

Cosa fanno questi manager di funzione, che si distinguono dai general manager a capo delle business unit? Appartengono a due distinte categorie: sono preposti a funzioni legate al prodotto, come marketing, ricerca & sviluppo, vendite e produzione; oppure sono a capo di funzioni amministrative, come è il caso per finanza, servizio legale, risorse umane, information technology, pianificazione, comunicazione e pubbliche relazioni.

Questo secondo tipo di funzioni hanno caratteristiche e dispongono di competenze più generalizzabili; mentre le competenze richieste per le funzioni legate al prodotto hanno maggiore specificità, sono meno esportabili da un contesto all'altro. Di conseguenza sono proprio le funzioni in senso lato amministrative a essere più frequentemente centralizzate nel quartier generale.

Le strutture e i manager del quartier generale svolgono compiti delicati e complessi, sono impegnati nell'attuazione delle strategie, nel controllo, nella gestione dei flussi informativi verticali e orizzontali, nella definizione del sistema di prezzi interno, nella regolazione dei sistemi di remunerazione, più in generale nel sostenere la collaborazione e cooperazione tra i diversi centri di responsabilità (Foss, 2019). In sostanza, fanno molto di più che fornire servizi e supportare il top management team; ne fanno parte come braccio operativo e finiscono per intervenire continuamente su variabili importanti dell'organizzazione in ottica progettuale. Costituiscono un legame tra il top management team e il resto dell'organizzazione e questo significa che contribuiscono a

strutturare i processi decisionali, a definire le metriche per le performance aziendali, a impostare i sistemi premianti e curarne il funzionamento (Foss, 2019).

Il progredire della digitalizzazione, inoltre, accresce ulteriormente l'influenza del quartier generale perché questo dispone di informazioni più penetranti e tempestive su tutto il sistema aziendale; ma, ne rende ancor più delicato il ruolo nell'affrontare e risolvere tutta una serie di incertezze e di dilemmi che attengono alle modalità prescelte per bilanciare accentramento e decentramento nei rapporti con le business unit. Al di là degli aspetti tecnici, emergono rilevanti questioni di ordine relazionale, inerenti alla collaborazione, all'interazione sociale, alla fiducia reciproca (Schmitt, Decreton & Nell, 2019).

Emerge quindi un hardware del quartier generale, costituito dagli aspetti fisici e strutturali, ma anche un software rappresentato dall'architettura sociale e dall'atmosfera relazionale e comunicativa del sistema (Sharer, 2019; Lunnan *et al.*, 2019).

Le tendenze richiamate si traducono quindi nell'accresciuta importanza di ruoli manageriali di integrazione, coordinamento, intervento sui flussi informativi e sulla loro "armonizzazione" rispetto alle diverse esigenze del centro e della periferia; questi dirigenti restano distinti dalla figura di vertice (il capo azienda) e contribuiscono alla connessione con il resto dell'organizzazione; questo implica il ricorso a competenze manageriali di qualità in parte nuova ma anche un incremento quantitativo delle risorse professionali destinate a questo tipo di ruoli, che può trovare compensazione in un minore fabbisogno per altri tipi di ruoli direzionali.

Ciò contrasta con le diffuse, ma purtroppo ingenuie, idee sui benefici ottenibili attraverso la semplice aggregazione o fusione di strutture, con la riduzione del numero dei ruoli di vertice e il conseguente risparmio.

Le grandi imprese modernamente organizzate ottengono economie intervenendo invece nelle aree di interazione tra le diverse strutture, ribilanciano accentramento e decentramento decisionale e per questo si valgono in genere di top management team differenziati al loro interno e più numerosi.

4.3 L'esempio di alcuni sistemi sanitari regionali

Le tendenze esaminate possono sembrare molto lontane dal contesto delle nostre amministrazioni. Ma, se si osserva quanto sta avvenendo nell'ambito di alcuni sistemi sanitari regionali del nostro Paese, si riscontra qualche convergenza.

Il sistema sanitario nazionale rappresenta probabilmente la componente del settore pubblico italiano più avanzata dal punto di vista manageriale, quantomeno con riguardo alle regioni che si sono date nel tempo un'impostazione più evoluta, come è il caso tra le altre di Veneto, Lombardia, Toscana, Emilia Romagna.

Il sistema delle aziende, agenzie, enti del sistema sanitario nazionale è articolato nelle regioni su due livelli, con modalità che configurano nella sostanza un centro (quartier generale), che coordina, e una serie di entità operative che offrono servizi (si tratta, al di là delle diverse denominazioni, di aziende ospedaliere e di altri enti di servizi con competenze su porzioni di territorio). Il quartier generale si identificava per tradizione con l'assessorato regionale preposto al settore sanitario, con la sua struttura burocratico-amministrativa. Il fenomeno emergente, che assume ormai contorni netti soprattutto in due regioni, Veneto e Toscana, consiste nell'attivazione di entità di coordinamento centrale distinte dall'assessorato, dotate di uno specifico connotato come centrali di management di sistema.

La Toscana ha istituito per legge, dal 2015, l'agenzia Estar, come "centro di supporto regionale tecnico-amministrativo", operante al fine di semplificare e standardizzare attività e procedure nell'ambito del sistema sanitario regionale, di eliminare duplicazioni di funzioni e competenze, di accrescere l'efficienza dei processi di acquisto, di irrobustire e qualificare con un intervento dal centro una serie di funzioni nel campo delle tecnologie dell'informazione, delle tecnologie della salute, delle procedure di gara e della gestione del personale.

Il ruolo di Estar va quindi molto oltre quello di centrale di acquisti e di servizi amministrativi di base, per investire tematiche di alto spessore specialistico e professionale nei settori della logistica e dei magazzini, delle infrastrutture di edilizia ospedaliera, dell'informatica, del management delle risorse umane per arrivare a quel campo di grande fermento innovativo costituito dalle tecnologie della salute.

Questo comporta uno spostamento rilevante di risorse professionali dagli enti del sistema all'Estar, che si configura come potente piattaforma di servizi integrati e che occupa circa 900 operatori, con un numero consistente di dirigenti e di quadri specializzati.

Analogamente, in Veneto, l'azienda Zero, è stata istituita per legge nel 2015, nell'intento di intervenire per la razionalizzazione, l'integrazione e l'efficienza dei servizi sanitari, socio-sanitari e tecnico amministrativi, con l'attribuzione di funzioni su scala regionale di pianificazione e controllo, di centralizzazione degli acquisti, di selezione del personale, di supporto alla formazione manageriale, di progressiva razionalizzazione del sistema logistico, di gestione delle infrastrutture di information technology.

L'azienda Zero si vale di un comitato dei direttori generali delle organizzazioni sanitarie, con funzioni di coordinamento tra le proprie attività e quelle delle organizzazioni sanitarie e dispone di una dotazione organica prevista di circa 300 unità.

Questo tipo di configurazione organizzativa costituisce un modello di riferimento cui si sono ispirate altre regioni come Liguria e Friuli Venezia Giulia; mentre Lombardia

ed Emilia Romagna hanno da tempo posto in atto modalità più complesse, ma che comunque implicano l'accentramento di una serie di funzioni in strutture centrali dotate di uno spiccato orientamento manageriale.

È soprattutto attraverso questo ordine di innovazioni che i sistemi sanitari regionali hanno risposto alle forti pressioni per il contenimento della spesa; ma hanno orientato questo cospicuo sforzo di riconfigurazione organizzativa anche per affrontare le sfide poste dall'innovazione tecnologica e rispondere a bisogni sempre più pressanti.

La riorganizzazione delle funzioni a livello centrale ha portato così a superare l'assetto tradizionale delle burocrazie regionali (le strutture degli assessorati) per darsi delle strutture di coordinamento concepite in chiave manageriale.

Già negli anni precedenti all'avvio di queste esperienze, i sistemi sanitari regionali avevano saputo rispondere alla crisi finanziaria che li aveva coinvolti con misure di risanamento, differenziandosi per rispondere meglio alle realtà locali: complessivamente, negli ultimi 15 anni la riduzione di posti letto negli ospedali pubblici ha superato il 20%; la degenza media dei ricoveri si è dimezzata; il controllo di budget degli erogatori pubblici e privati è diventato molto più puntuale; misura plurime di razionalizzazione si sono diffuse (Tanese, 2018).

Ma con il 2015, anche con il traino delle esperienze citate, si è ormai aperto un “terzo ciclo dell'aziendalizzazione” nella sanità, con nuovi assetti dei sistemi e nuove prospettive anche per il management (Tanese, 2018).

L'idea di conseguire economie mediante la mera aggregazione di strutture preesistenti, come le aziende ospedaliere, si rivela solo un aspetto di transizione che racchiude “trappole” e rischi. La vera frontiera è il management di sistema, nel senso di ricerca di risposte a quella capacità di governo al livello del sistema regionale della sanità che è mancata in passato, ed è poi faticosamente cresciuta soprattutto in alcune realtà, e che è più affine alle logiche e agli strumenti della governance di grandi gruppi aziendali che non alla tradizionale funzione amministrativa e di mero indirizzo programmatico svolta dalle regioni (Tanese, 2018).

Ma quanto sta avvenendo nella sanità può indicare una via anche per altri settori della pubblica amministrazione.

4.4 Oltre la revisione della spesa

Al di là dei loro limiti, le due esperienze guidate da Giarda e Cottarelli hanno avuto il merito di ampliare l'orizzonte della revisione della spesa, uscendo da una visione meramente contabile-amministrativa e dando rilievo invece all'esigenza di una riforma

strutturale del nostro sistema pubblico. In modo diverso, hanno messo in evidenza che si possono conseguire economie importanti senza sacrificare livello e qualità dei servizi soltanto mettendo in discussione l'assetto strutturale del nostro sistema pubblico.

Infatti, risparmi rilevanti si possono realizzare soprattutto intervenendo sulle aree di interazione tra enti diversi, sulle sinergie possibili tra diverse amministrazioni, operando quindi per linee trasversali e orizzontali, più che per approfondimenti verticali all'interno di singole organizzazioni. Questo trova conferma negli esempi riportati di grandi imprese e di servizi sanitari regionali.

È sicuramente necessaria una progettualità sistemica, sostenuta da una visione d'insieme, dall'analisi delle tendenze in atto e dalla consapevolezza delle storture ereditate dall'esperienza passata che è necessario correggere; ed è altrettanto importante inserire gli interventi prospettati in un programma di change management capace di coinvolgere e motivare gli attori di base. Servono quindi la progettualità, il coordinamento e l'impulso centrali, come anche serve la partecipazione diffusa alla periferia. Le due cose non si oppongono, ma sono complementari.

È difficile tuttavia realizzare questa combinazione di approcci dall'alto e dal basso, affrontando le problematiche del sistema delle amministrazioni pubbliche nella sua interezza. Le due diverse versioni della spending review esaminate si sono trovate a cimentarsi con l'intero spettro delle amministrazioni e hanno così entrambe sofferto per la sproporzione tra la dimensione dell'oggetto del proprio intervento e le risorse disponibili, quindi le conoscenze specifiche, le competenze professionali, l'energia, i tempi, per impostarlo e condurlo.

Gli stessi esempi delle imprese internazionali e del settore sanitario evidenziano che l'efficacia dei processi di riorganizzazione è legata a un rafforzamento del team manageriale incaricato di funzioni di coordinamento, sostenute da competenze specialistiche, rispetto a insiemi di organizzazioni distinte; l'entità di attività e di strutture da governare e riorganizzare può essere ampia, ma comunque di una dimensione non completamente sproporzionata rispetto alle risorse del team che opera al centro.

È certamente possibile prospettare un processo efficace di riconfigurazione di un sistema di amministrazioni, orientato al conseguimento di economie e anche a un miglioramento organizzativo nel senso della qualità dei servizi offerti e del recepimento del potenziale innovativo offerto dalle tecnologie; questo però richiede il riferimento a uno spazio strategico e organizzativo ragionevolmente definito e delimitato, quindi gestibile e governabile con le risorse dedicate (Rebora, 2012).

Le suggestioni derivanti dalle esperienze di riorganizzazione delle grandi imprese internazionali e di alcuni sistemi sanitari regionali, più che ispirare nuove soluzioni di

metodo per i processi di revisione della spesa, dovrebbero forse incoraggiare ad affrontare più direttamente la problematica inerente alla necessità di costruire organizzazioni pubbliche meglio rispondenti alle esigenze del tempo odierno e del futuro che si prepara. Proprio la riflessione sulle esperienze degli ultimi anni dovrebbe mettere in discussione il fatto di inserire la problematica di riforma strutturale del sistema pubblico come un semplice aspetto di un complessivo programma di revisione della spesa gestito a livello nazionale.

Si tratta ormai di andare oltre la revisione della spesa, se è vero che servono interventi fondamentali di cambiamento del disegno complessivo dello stato e delle autonomie territoriali, che rendano possibile una sostanziale economia di risorse e nuovi assetti istituzionali e organizzativi a sostegno di politiche pubbliche innovative, combinando un intervento dall'alto, di disegno e progetto del sistema, con uno dal basso che consideri punti di vista e motivazioni degli attori diffusi.

Il problema si può affrontare in ambiti più definiti, in relazione ai quali sia possibile individuare centri di responsabilità per l'elaborazione e la conduzione di progetti di transizione, dotandoli di poteri decisionali e delle necessarie risorse professionali e manageriali.

Un esempio può essere quello della riorganizzazione del sistema delle amministrazioni pubbliche al livello provinciale, con l'intento di razionalizzare in modo coerente e coordinato le strutture e le risorse afferenti all'ente provincia, ai comuni e alle amministrazioni statali periferiche compresi nell'area territoriale corrispondente; tale problematica è stata affrontata sia dai provvedimenti ispirati da Giarda durante il governo Monti, sia nell'ambito di uno dei gruppi di lavoro istituiti da Cottarelli; successivamente è stata oggetto della "legge Delrio" (n. 56/2014) e di una delega compresa nella "riforma Madia" (l. 124/2015), che non ha avuto poi seguito operativo.

Su questo tema, revisione della spesa e interventi di riforma si sono mischiati confusamente; di fatto, gli unici interventi operativi hanno fatto seguito alla legge n. 56, che però in pratica ha operato drastici tagli di spesa lasciando la riforma a mezza strada; così, tra l'altro, uno degli aspetti centrali, quello inerente alle città metropolitane non si è tradotto in una innovazione istituzionale consistente (Vetritto, 2019).

In casi simili, una volta elaborata una visione di fondo, strategico-programmatica, occorre individuare un centro decisionale di riferimento e istituire gruppi di lavoro partecipati da attori locali e supportati da esperti indipendenti per realizzare una progettazione di dettaglio e seguire l'attivazione dei necessari cambiamenti; si potrebbe in questo senso configurare alcuni progetti pilota, in realtà territoriali dotate di diverse caratteristiche, per sperimentare il nuovo assetto, in modo da procedere successivamente a una revisione critica dei progetti e alla loro progressiva applicazione negli altri territori. Si obietterà che

questo richiede tempi lunghi; ma si può facilmente controbattere che la tentata riforma delle province del governo Monti risale al 2012 e la “legge Delrio” al 2014 e che l’attuale situazione resta del tutto insoddisfacente.

È solo un esempio, che si può estendere ad altre realtà. L’aspetto di metodo riguarda il modo di organizzare la progettualità di fronte a problematiche complesse riferite a sistemi di amministrazioni: è difficile ottenere risultati se non si individuano centri di responsabilità in sintonia con l’obiettivo e non li si dotano di risorse (specialmente professionali) proporzionate rispetto all’entità dei processi gestionali e operativi da riconfigurare.

Riferimenti Bibliografici

- Foss, N. J. (2019), The corporate headquarters in organization design theory: an organizational economics perspective, *Journal of Organization Design* 8:8.
- Giarda, P. (2011), *Dinamica, struttura e governo della spesa pubblica: un rapporto preliminare*, Quaderni dell'Istituto di Economia e Finanza, Università Cattolica del Sacro Cuore.
- Giarda, P. (2012), *Elementi per una revisione della spesa pubblica (versione aggiornata a 8 maggio 2012)*, Rapporto, presentato dal ministro con delega al programma di governo, Piero Giarda, al Consiglio dei Ministri del 30 aprile 2012.
- Guadalupe, M., Li, H. & Wulf, J. (2014), Who lives in the C-Suite? Organizational Structure and the Division of Labor in Top Management, *Management Science* 60(4): 824-844.
- Lunan, R., Tomassen, S., Andersson, U. & Benito, G. R. G. (2019), *Journal of Organization Design* 8:12.
- Rebora, G. (2012), *Trasformare le pubbliche amministrazioni. Per un progetto di transizione nell'orizzonte 2020*, LIUC paper n. 260.
- Scharer, K. (2019), Headquarters as hardware and software, *Journal of Organization Design* 8:4.
- Schmitt, J., Decreton, B. & Nell, P. C. (2019), How corporate headquarters add value in the digital age, *Journal of Organization Design* 8:9.
- Severgnini, B. (2014), *L'intervista: Non mi davano neanche i documenti. Le resistenze dei burocrati a Roma*, *Corriere della Sera*, 17 ottobre.
- Tanese, A. (2018), *Il ruolo del management nel Servizio Sanitario. Una storia in tre atti*, Milano: Egea.
- Vetrillo G. (2019), La “lentissima fondazione” delle autorità metropolitane, *Rivista Italiana di Public Management*, Vol. 2 - n. 1 2019.

Spesa pubblica e assunzioni nelle amministrazioni dello stato tra presente e futuro

Anna Grillo e Cecilia Maceli**

Abstract

In Italia, la spesa pubblica assorbe una quota rilevante della ricchezza nazionale ed è quindi ormai indispensabile avere una amministrazione pubblica moderna, digitale e motivata per rendere competitivo il Paese.

A tal fine, con il presente lavoro si analizza il percorso normativo che ha caratterizzato il settore pubblico con l'introduzione di misure restrittive sulle assunzioni e sulla spesa per il personale che, se da un lato hanno determinato risparmi in termini di redditi da lavoro dipendente e sul contenimento della spesa, dall'altro hanno ostacolato il ricambio generazionale, con conseguente innalzamento dell'età media dei dipendenti pubblici, hanno generato una cattiva distribuzione del personale e delineano una pubblica amministrazione non in grado di adattarsi alle dinamiche del cambiamento.

Nell'ambito di recenti interventi legislativi vengono così riportati elementi di approfondimento su due questioni cruciali per il rilancio del pubblico impiego: la programmazione del fabbisogno del personale e le nuove politiche di reclutamento.

* Presidenza del Consiglio - Dipartimento della Funzione pubblica

In particolare, superando la vecchia logica di sostituzione automatica di professionalità vacanti all'interno dell'ente per effetto delle cessazioni, sono svolte considerazioni sia sul contenuto del documento di programmazione, come strumento per pianificare un corretto fabbisogno attraverso l'individuazione dei profili professionali necessari per i nuovi modelli organizzativi, sia sulle modalità di svolgimento delle procedure concorsuali, da allineare ai migliori standard internazionali, che privilegino le capacità di ragionamento, le competenze e le attitudini piuttosto che la conoscenza mnemonica.

Keywords: Assunzioni, pubblica amministrazione, piano dei fabbisogni, concorso unico, pubblico impiego

1. Le manovre finanziarie e l'impatto sulle assunzioni di personale

Nel nostro Paese, le politiche concernenti il reclutamento del personale¹ delle pubbliche amministrazioni, adottate nel corso degli ultimi decenni, hanno avuto quale elemento caratterizzante il contenimento della spesa, individuando nel settore del personale uno dei principali ambiti di intervento ai fini di controllo, di razionalizzazione e di riduzione della spesa pubblica.

Per raggiungere la suddetta finalità, tutta l'attività di programmazione delle assunzioni del personale si inserisce in una fase molto delicata, nella quale per soddisfare le esigenze di un efficiente funzionamento, la pubblica amministrazione organizza se stessa e i propri uffici, razionalizza e programma il bisogno di risorse umane, tenendo conto dei tempi e dei costi, del numero dei posti e delle professionalità di cui ha bisogno, della tipologia contrattuale da utilizzare e sulla base di esse valuta l'opportunità o meno di avviare procedure di reclutamento. Tuttavia, nell'attività di gestione e di organizzazione, la pubblica amministrazione ha sempre incontrato rigidi vincoli, ossia la previsione e la sussistenza di somme in bilancio determinate autoritativamente secondo le previsioni delle leggi finanziarie, giustificati dall'eccessivo deficit pubblico (Canauz, 2008).

1. Art. 97 Costituzione: Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge. Articolo 35, D.lgs. 165/2001 concernente il reclutamento del personale recita: L'assunzione nelle amministrazioni pubbliche avviene con contratto individuale di lavoro: a) tramite procedure selettive, conformi ai principi del comma 3, volte all'accertamento della professionalità richiesta, che garantiscano in misura adeguata l'accesso dall'esterno; b) mediante avviamento degli iscritti nelle liste di collocamento ai sensi della legislazione vigente per le qualifiche e profili per i quali è richiesto il solo requisito della scuola dell'obbligo, facendo salvi gli eventuali ulteriori requisiti per specifiche professionalità.

Le prime norme restrittive risalgono alla legge finanziaria 1986² (Battini, 1998), la quale prevedeva, da un lato, il divieto per le singole amministrazioni di procedere autonomamente ad assunzioni di personale e, dall'altro, la definizione, a livello centrale, di un "piano annuale" di assunzioni, in deroga al generale divieto.

Questo modello ha rappresentato il primo tentativo di introdurre una sorta di programmazione delle assunzioni nella pubblica amministrazione mediante l'uso dei piani annuali, i quali però in base ai risultati raggiunti si sono rilevati solo una semplice ricognizione delle esigenze manifestate dalle singole amministrazioni (Luciani, 1994).

Successivamente, nel 1988³ veniva invece introdotto un meccanismo diverso, in base al quale si dava la possibilità alle amministrazioni stesse di assumere personale, prima completamente esclusa, entro il limite di una percentuale (25%) dei posti resisi vacanti per cessazioni dal servizio subordinata all'accertamento dei carichi funzionali di lavoro e all'esperimento di procedure di mobilità. In luogo di una pianificazione delle assunzioni era stato previsto altresì la possibilità di effettuare delle assunzioni in deroga, prevedendo il potere di autorizzare caso per caso, a livello centrale, le specifiche assunzioni.

Sotto quest'ultimo profilo, in particolare, tale modello ha subito significative correzioni da parte del legislatore fino alla fine del 1997⁴ subordinando la facoltà delle amministrazioni di assumere personale, non solo in base alla rilevazione dei carichi di lavoro, ma anche, sulla base di questi ultimi, alla ridefinizione delle dotazioni organiche (Mancini, 1994). Questo meccanismo, tuttavia, ha registrato risultati deludenti, sia perché le amministrazioni hanno fatto ricorso frequentemente allo strumento delle assunzioni in deroga, sia perché ha prodotto la tendenza all'aumento delle dotazioni organiche, inducendo così il legislatore a un complessivo ripensamento del meccanismo utilizzato.

Ispirandosi nuovamente al meccanismo della pianificazione delle assunzioni, la legge 449/1997, all'art. 39, ha introdotto l'obbligo per gli organi di vertice delle amministrazioni pubbliche di procedere ad una programmazione triennale del fabbisogno di personale, sistema poi confermato con alcuni aggiustamenti da successive manovre finanziarie e rifluito anche nel d.lgs. 165/2001 che, all'art.35, comma 4⁵, condiziona tutt'ora l'avvio

2. L. 41/1986, art. 6.

3. L. 554/1988, art. 24 co 2.

4. L. 412/1992 ha ridotto il numero di assunzioni consentite dal 50% al 10% delle cessazioni dal servizio (per gli enti locali dal 50% al 25%). La l. 537/1993 ha previsto la rideterminazione provvisoria delle dotazioni organiche con la possibilità di provvedere alla copertura dei posti resisi vacanti per cessazioni, nella misura del 5% degli stessi, mediante mobilità e, per un ulteriore 10% mediante nuove assunzioni, nel caso di accertato fabbisogno. Con la l. 662/96 veniva disposto il divieto assoluto di nuove assunzioni per tutto il 1997 e nel contempo autorizzava le amministrazioni a coprire interamente il turnover facendo ricorso alle procedure di mobilità e, limitatamente al 10%, mediante nuove assunzioni.

5. Art. 35, co 4, d.lgs. 165/01. Le determinazioni relative all'avvio di procedure di reclutamento sono

delle procedure di reclutamento da parte delle pubbliche amministrazioni al rispetto della procedura di programmazione.

La nuova disciplina si caratterizza(va) in particolar modo per un principio di fondo che è quello di razionalizzare l'utilizzo delle risorse di personale attraverso una complessiva riduzione del personale in servizio (Mainardi, 2000).

Il legislatore nel tempo ha dunque proseguito nell'individuare specifici e diversi meccanismi intesi a limitare le assunzioni di personale a tempo indeterminato, alternando interventi di riduzione sulla base di specifici obiettivi percentuali⁶ ad una serie di misure di cui alcune delle più importanti sono state: blocco totale⁷ delle assunzioni con specifiche deroghe per alcuni comparti attraverso l'istituzione di un apposito fondo; limiti al turnover differenziati in base alla tipologia di amministrazione; interventi strutturali di ridisegno degli assetti organizzativi (Di Filippo, 2012) e di riduzione delle dotazioni ministeriali⁸.

In particolare, le assunzioni fondate sul turnover⁹, che le nuove misure normative tendono a superare¹⁰, avvengono nel limite di un contingente di personale non eccedente la percentuale fissata dal legislatore (ora al 100%) rispetto ai risparmi derivanti dalle cessazioni di personale dell'anno precedente e, via via, tale meccanismo, senza una sostituzione integrale, ha contribuito a far diminuire il personale pubblico, che secondo gli ultimi dati del conto annuale curato dalla ragioneria generale dello stato ammonta a 3 mln e 240 mila unità¹¹.

adottate da ciascuna amministrazione o ente sulla base del piano triennale dei fabbisogni approvato ai sensi dell'articolo 6, comma 4. Con Dpcm sono autorizzati l'avvio delle procedure concorsuali e le relative assunzioni del personale delle amministrazioni dello stato, anche ad ordinamento autonomo, delle agenzie e degli enti pubblici non economici.

6. L. 448/1998; l. 388/2000; l. 448/2001; l. 289/2002; l. 350/2003; l. 311/2004.

7. L. 296/06, art. 1, co 523: Per gli anni 2008 e 2009 si può procedere, per ciascun anno, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 20% di quella relativa alle cessazioni avvenute nell'anno precedente.

8. L. 296/06, art. 1, co 404, lett. a); Dl. 112/2008, dl. 194/2009 e d.l. 138/2011; art. 2 del d.l. 95/12 prevedeva una ulteriore riduzione degli organici delle Pa pari al 20% per gli uffici dirigenziali e al 10% dei posti per le restanti qualifiche.

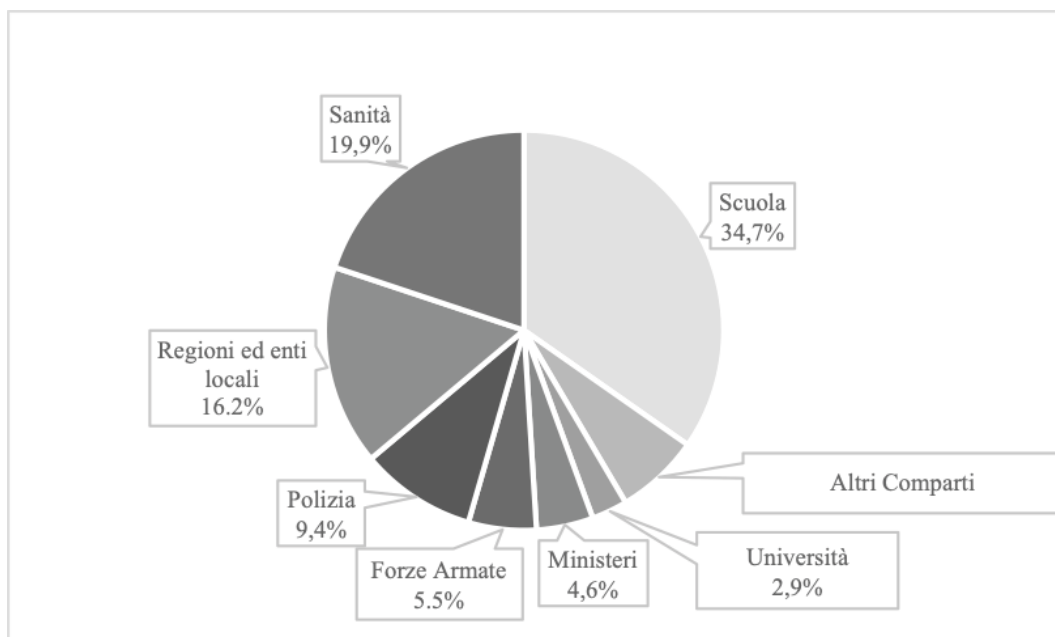
9. Un'importante novità più estensiva è stata introdotta dal d.l. 90/2014, (art. 3, co 3) che ha eliminato (dal 2014) il vincolo alle assunzioni relativo alle percentuali di unità lavorative cessate nell'anno precedente (cd. limite capitarario introdotto con legge 244/07), mantenendo il solo criterio basato sui risparmi di spesa legati alle cessazioni di personale avvenute nell'anno precedente e consentendo alle Pa. il cumulo dei residui (resti) disponibili delle quote percentuali riferite al triennio precedente.

10. Legge 19 giugno 2019, n. 56 recante "Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo".

11. Secondo i dati rilevati dal conto annuale Rgs 2017, consultabile in <https://www.contoannuale.mef.gov.it/ext/Documents/ANALISI%20E%20COMMENTI%202008-2017.pdf>, i dipendenti pubblici

Gli effetti derivanti dai suddetti vincoli alle assunzioni, ha prodotto così un'applicazione non uniforme comparti¹², perché alcuni di essi (polizia, forze armate, vigili del fuoco e scuola) sono stati sottoposti a speciali normative meno stringenti e, allo stato, come si può facilmente intuire dalla figura 1, emerge che il settore più ampio sia solo il comparto scuola, mentre tra i settori più contratti c'è il personale degli enti pubblici non economici, dei ministeri, dell'università.

Fig. 1 Il personale dei diversi comparti della Pa

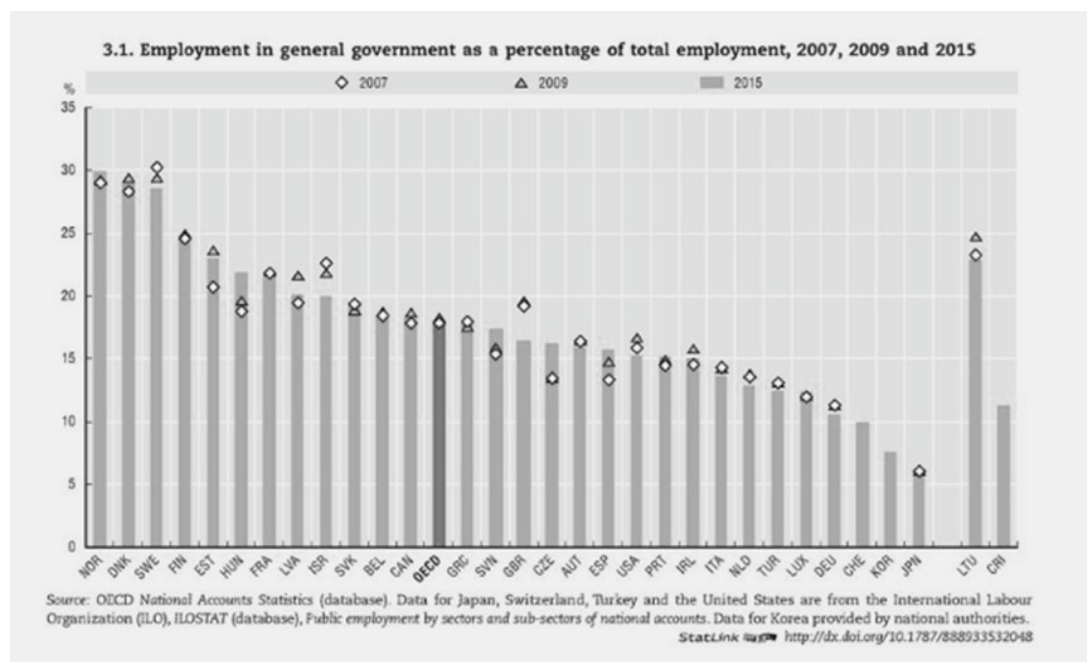


con contratto a tempo indeterminato sono 3 mln e 240 mila rispetto ai 3.440 mila del 2008, con una contrazione pari al 7,5%

12. 87 mila sono dipendenti cessati nelle regioni e nelle autonomie locali, la sanità ne ha persi oltre 42.500 addetti e nei ministeri si contano oltre 33 mila dipendenti in meno rispetto al 2008.

Effetti preoccupanti, però se si aggiungono al fatto che in Italia i dipendenti pubblici non sono mai stati in un numero così elevato, come erroneamente si pensa¹³; infatti facendo una comparazione con i paesi membri dell'Oecd¹⁴, sintetizzati nella figura 2, risulta che l'Italia con il suo 14,8% è sotto la media come rapporto fra l'occupazione degli impiegati pubblici in percentuale al totale degli occupati, rapporto inferiore, peraltro, alla Germania, alla Gran Bretagna, alla Francia, ai paesi scandinavi, agli Stati Uniti, al Canada.

Fig. 2 Employment 2007, 2009 and 2015)
(fonte: Oecd Nationale Accounts Statistics – database)



In questo contesto, merita attenzione un ulteriore effetto derivante dalle politiche restrittive di assunzione di personale a tempo indeterminato: il ricorso a forme di lavoro flessibile, peraltro avvenute con procedure selettive poco rigorose rispetto agli ordinari concorsi o addirittura senza qualsiasi procedura selettiva, (Marra, 2019), con la conseguente formazione del c.d. fenomeno del “precariato”, ad oggi ancora molto elevato.

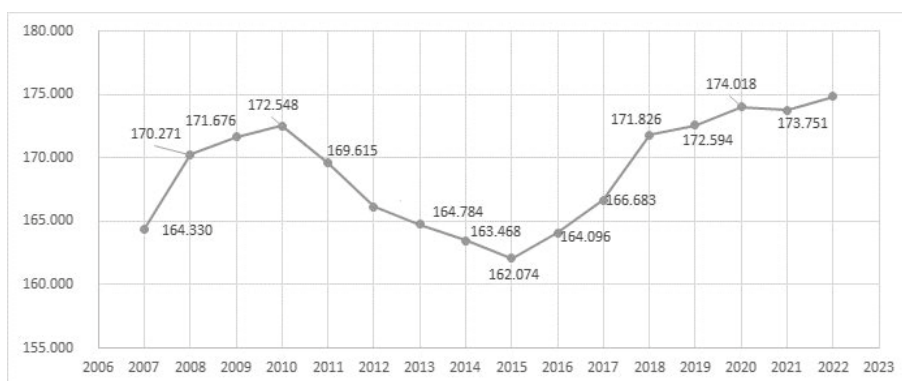
13. Fpa data insight, pubblico impiego 2019, *Una Pa che crea valore pubblico investe sulle sue persone*, 3 maggio 2019, consultabile in www.forumpa.it.
14. Oecd, Government at a glance 2015, consultabile in <http://www.oecd.org/governance/govatag glance>.
htm.

Il legislatore, per porre rimedio all'uso patologico del lavoro flessibile, a partire dal 2007¹⁵, con misure che hanno interessato in tempi diversi quasi tutti i settori, è intervenuto con diverse “sanatorie” procedendo alla stabilizzazione di poco più di 79.900 unità¹⁶, soprattutto nel comparto della sanità e delle autonomie locali, ossia dei principali fruitori del personale con contratto di lavoro flessibile, dato da considerare al netto delle nuove stabilizzazioni in atto previste, per il triennio 2018/2020, per effetto dell'art. 20 del d.lgs. 75/2017 e dalla nuova legge di bilancio.

Alla luce dei dati descritti, occorre però chiedersi quale sia stato ed è tuttora l'impatto sulla spesa e sull'efficienza della pubblica amministrazione, anche con riferimento agli altri paesi.

Le diverse misure restrittive¹⁷, oltre a determinare così la riduzione di personale e la mancata assunzione di esso, come viene mostrato nella figura 3, ha prodotto sicuramente un evidente risparmio, pari a 7,5 miliardi di euro.

Fig. 3 Spesa per redditi da lavoro dipendente nella pubblica amministrazione (€/mln)
(fonte: dati Def 2019 e Istat)



Al fine di comprendere il peso effettivo degli investimenti in personale della Pa, come si può agevolmente osservare dalla figura, occorre però fare riferimento al rapporto tra il costo dei salari degli impiegati nella pubblica amministrazione e la ricchezza nazionale espressa in termini di Pil nominale.

Ebbene, il documento di economia e finanza 2019¹⁸ ha stimato in 171,8 miliardi la spesa per redditi da lavoro dipendente sostenuta nel trascorso esercizio 2018 corrispondente al

15. L. 296/2006; l. 244/2007; d.l. 101/2013.

16. Dal conto annuale Rgs 2017, cit.

17. Dl. 78/2010 che ha generato la riduzione di spesa fino al 2015, e tra le altre misure rigorosi vincoli alle facoltà assunzionali.

18. Def 2019 – Sez. II analisi e tendenze della finanza pubblica, p.16, consultabile in <http://www.mef.gov.it/documenti-pubblicazioni/doc-finanza-pubblica/index.html>.

9,8% del prodotto interno lordo, dato che la stessa Istat conferma con una lieve incidenza sul Pil inferiore di un decimo di punto (9,7%).

Nel quadro previsionale a legislazione vigente, si registra che nel 2019 tale spesa è destinata a salire: si spenderà 1 miliardo in più passando a 172.5 miliardi e un'ulteriore crescita nel 2020, anno nel quale si arriverà ad una spesa di circa 174 miliardi.

Ad ogni modo, come rilevato la stessa corte dei conti¹⁹ occorre considerare che l'incremento della spesa di personale, rispetto al 2017, di quasi 5 miliardi, è dovuto principalmente non già all'immissione di nuovo personale, ma ai rinnovi contrattuali di diversi settori del pubblico impiego relativi al triennio 2016-2018²⁰.

Sempre sul versante della spesa per i servizi della pubblica amministrazione, come illustrato dalla tavola 1, in rapporto ad altri paesi Ue, occorre precisare altresì che l'Italia risulta il paese che investe meno rispetto agli altri.

In relazione al Pil a prezzi di mercato 2010, infatti, l'indicatore ci dice che l'Italia in relazione alla ricchezza del paese spende il 10,5 %, meno dei vicini europei con unica eccezione per la Germania, mentre, in rapporto alla spesa corrente al netto degli interessi, ossia in relazione al complesso della spesa legata al funzionamento della macchina amministrativa, spende circa il 22% del totale della spesa corrente per redditi da lavoro dipendente.

Tav. 1 Confronti tra alcuni paesi europei su indicatori di spesa per reddito da lavoro (fonte: Ameco)

	Spesa redditi Pa/ Pil a prezzi di mercato 2010 (%)	Spesa redditi Pa/ popolazione residente (pro-capite)	Quota della spesa per redditi lav. Dipendente/ totale spesa corrente al netto degli interessi (Val.%)
Francia	13,4	4.386	23
Germania	8,5	3.075	18
Italia	10,5	2.819	22
Regno Unito	10,3	3.239	24
Spagna	10,9	2.721	27
UE	10,8	3.059	23

19. Audizione corte dei conti 16 aprile 2019 - sezioni riunite in sede di controllo, nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del Def 2019, p 22, consultabile in <http://www.cortedeiconti.it>.

20. Def 2019, cit. p. 32 in base al quale viene considerata la sottoscrizione dei CCNL per il nuovo triennio 2019-2021, gli incrementi automatici della retribuzione, in relazione al decorso del tempo, ovvero per promozioni e progressioni di carriera considerando l'andamento della spesa di personale nell'ultimo quinquennio.

Altro aspetto dolente da affrontare è come le politiche di contenimento del personale incidano sull'efficienza della funzione pubblica. Secondo gli indicatori della qualità della governance²¹ emerge che la pubblica amministrazione e il pubblico impiego hanno prestazioni peggiori rispetto ai paesi comparabili, dato già attestato anche da una indagine condotta sulla qualità percepita dei servizi pubblici²², nella quale, l'Italia continua ad arrancare attestandosi con il titolo di “peggiore burocrazia d'Europa”, dove condizioni ancora più critiche si riscontrano solo in Grecia.

A livello generale, la carenza di personale pubblico qualificato, così come la complessità delle procedure, i ritardi dei processi amministrativi/giudiziari e la sovrapposizione delle responsabilità, contribuiscono a creare un ambiente poco competitivo con ripercussioni negative per lo sviluppo economico del paese ²³.

Sotto il profilo applicativo le norme introdotte, più volte modificate e reiterate, hanno dato luogo ad un sistema complesso, spesso schizofrenico, ricco di deroghe, di esenzioni, di rimodulazioni e di aggiustamenti, di difficile interpretazione e applicazione. L'assetto organizzativo si è rivelato fragile ed incerto e le attuali gravi carenze degli organici non hanno realizzato quei risultati di miglioramento della produttività del settore pubblico che avrebbero dovuto ispirare le misure di spending review (De Novellis & Signorini, 2017).

Le perduranti politiche finanziarie restrittive hanno ostacolato il ricambio generazionale, determinato l'innalzamento dell'età media dei dipendenti pubblici, con un'età media over 50²⁴, generato una cattiva distribuzione del personale, con amministrazioni in grave carenza di organico e amministrazioni con eccedenze (Mattarella, 2017), delineando una pubblica amministrazione con disfunzioni croniche, fatta di uffici carenti di mezzi, con un personale tendenzialmente poco qualificato, scarsamente formato e non in grado di adattarsi alle dinamiche del cambiamento e della trasformazione digitale.

Al fine, dunque, di rendere più efficiente e competitiva la macchina amministrativa, per impiantare e radicare le innovazioni in atto, l'attenzione dovrà concentrarsi non tanto sul

21. Commissione europea, consultabile in https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-italy_it.pdf.

22. Eurobarometro Europea Quality of Government Index (EQI – 2017), consultabile in https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/maps/quality_of_governance. L'indice della qualità della Pa è il risultato di un mix di quesiti posti ai cittadini che riguardano la qualità dei servizi pubblici, l'imparzialità con la quale questi vengono assegnati e la corruzione.

23. Commissione europea, consultabile in <https://www.eticapa.it/eticapa/ue-analisi-annuale-della-crescita-relazione-sullitalia/>. Nella ricerca si fa altresì riferimento alle stime effettuate dal Fondo monetario internazionale secondo cui l'efficienza del settore pubblico contribuisce ad aumentare la produttività dell'impresa media del 5-10% a beneficio di un incremento complessivo del Pil del 2%.

24. Gli over 60 sono il 16,4% e gli under 30 solo il 2,8%. L'Italia è il Paese con la più alta quota di dipendenti pubblici over 55: il 45,5% contro una media del mondo industrializzato del 24,3%, ed è ultima per gli

taglio della spesa globale o su quello delle risorse umane dipendenti (Beato, 2018), ma sul modo in cui verranno gestite le procedure selettive di assunzioni e successivamente utilizzate le risorse umane, con una visione chiara del contesto, con assetti organizzativi in funzione del cambiamento delle missioni, dei bisogni dei cittadini e delle imprese (Burnes, 2000; Borgonovi, 2004; Rebori & Minelli, 2007) e con una spesa meglio governata e monitorata, nella quale siano individuati obiettivi certi, sfidanti, misurabili e raggiungibili in tempi definiti a partire dalle procedure di selezione.

2. Lo sblocco delle assunzioni nella legge di bilancio 2019 e nelle prospettive di riforma

Il mancato ingresso di professionalità adeguate ai nuovi bisogni che hanno impedito il ricambio generazionale e generato il progressivo invecchiamento dei dipendenti pubblici, le imminenti fuoriuscite di personale attraverso i centomila pensionamenti previsti nel 2019, anche a seguito del nuovo regime della cd. “quota 100”²⁵, hanno spinto il legislatore ad abbandonare le tradizionali restrizioni, prevedendo lo sblocco delle assunzioni sia con la previsione di assunzioni straordinarie, sia con riferimento al turnover, sia con procedure di stabilizzazione per il personale precario.

L'avvio di nuove assunzioni è avvenuto dapprima con il d.l. 109/2018, cd. “decreto emergenze” con l'obiettivo di dare sostegno alla città di Genova, a seguito del tragico episodio del crollo del ponte Morandi e agli altri comuni colpiti dagli eventi sismici del 2016 e 2017²⁶.

under 35 con il 2,2% contro una media OCSE del 18%. Per una disamina più dettagliata si rinvia a *forumpa Fpa data insight, pubblico impiego 2019*, p. 15 e ss., cit., consultabile in www.forumpa.it.

25. Dl. 4/2019 convertito con modificazioni dalla l. 26/2019 recante “Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni”. Secondo alcuni dati ricavati dal conto annuale 2017 il personale stabile della pubblica amministrazione che ha compiuto 62 anni ammonta a oltre 500.000 unità (il 16,7% del totale) e, ad aver maturato, nel solo lavoro all'interno della pubblica amministrazione, oltre 38 anni di anzianità, sono circa 154 mila. Le stime ipotizzano un maggior numero di pensionamenti (non considerando la scuola, i corpi di polizia e la magistratura) pari a 116.000 unità nel triennio 2019-2021, di cui 100.000 nel 2019, con una diminuzione stimata della spesa di circa 1,4 miliardi. *FPA data insight, pubblico impiego 2019*, cit. consultabile in www.forumpa.it.

26. A tempo indeterminato assume l'agenzia delle dogane e dei monopoli (art. 6-bis), l'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali (art.12), il ministero delle infrastrutture e dei trasporti (art.15), il ministero della giustizia (art. 15-bis), l'Autorità di regolazione dei trasporti (art.16), il commissario straordinario per gli interventi nei territori dei comuni di Casamicciola Terme, Forio, Lacco Ameno dell'isola di Ischia (art. 31).

Al fine di rafforzare le attività di controllo del territorio e potenziare gli interventi in materia di sicurezza, con dl. 113/2018, cd. “sicurezza”²⁷, sono state adottate misure aggiuntive di assunzione di personale nei comuni (polizia municipale) e per il ministero dell’interno.

Anche con il dl. 135/2018 cd. “semplificazioni” sono state previste ulteriori assunzioni per la scuola, le forze di polizia e ancora per il ministero dell’interno.

Ma è con la legge di bilancio per il 2019²⁸ che vengono introdotte significative novità: dopo un decennio si apre la strada per nuove assunzioni per tutte le amministrazioni pubbliche per una spesa pari al 100% di quella relativa al personale cessato nell’anno precedente, assunzioni però da concretizzarsi con decorrenza economica e giuridica, salvo deroghe previste per alcuni ministeri, non prima del 15 novembre 2019 per le amministrazioni centrali e fino al 1° dicembre 2019 per le università²⁹.

In aggiunta alle ordinarie risorse assunzionali, è stato altresì rifinanziato un fondo³⁰, esistente dal 2016, destinato a fronteggiare le indifferibili esigenze di servizio di particolare rilevanza e urgenza mirate al reclutamento di particolari figure professionali³¹, con competenze in materie strategiche per le pubbliche amministrazioni e con la possibilità di procedere ad assunzioni fin dal 1° gennaio 2019.

27. Il decreto c.d. “sicurezza” ha previsto l’istituzione del centro alti studi (art.32-*sexies*), incrementi per la retribuzione del personale volontario del corpo nazionale dei vigili del fuoco (art. 34), il riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle forze di polizia e delle forze armate (art.35), assunzioni nell’anno 2019 di personale di polizia municipale (art. 35-*bis*), incremento della dotazione organica dell’agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (art. 37).

28. Legge 30 dicembre 2018, n. 145 recante il bilancio di previsione dello stato per l’anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021.

29. L. 145/2018, art. 1, co 399: la previsione della presa di servizio per circa 20 mila unità a novembre 2019, derivante dalle unità assumibili in relazione alle cessazioni verificatesi nel 2018 con riferimento alle amministrazioni centrali, è solo una precisazione che consente di poter conteggiare le risorse, già normalmente non utilizzate almeno fino a novembre di ogni anno, come risparmi utili per i saldi di finanza pubblica.

30. L. 145/2018, art. 1, commi 298-299 che rifinanzia il fondo istituito con l. 232/2016, art. 1, comma 365: Il fondo consentirà di realizzare circa 8.400 assunzioni di cui: 2.600 nel 2019 - 3.800 nel 2020 - 2.000 nel 2021. Le risorse del fondo assunzioni straordinarie sono consentite, nei limiti degli stanziamenti previsti per ogni anno, anche con decorrenza dal 1° gennaio 2019 per diverse amministrazioni statali e non.

31. L. 145/2018, art. 1, co 360, digitalizzazione; razionalizzazione e semplificazione dei processi e dei procedimenti amministrativi; qualità dei servizi pubblici; gestione dei fondi strutturali e della capacità di investimento; contrattualistica pubblica; controllo di gestione e attività ispettiva; contabilità pubblica e gestione finanziaria.

In particolare, il fondo assunzioni straordinarie, incrementato con risorse complessivamente raddoppiate rispetto ai tre anni precedenti, ossia pari ad euro 130.000.000 per l'anno 2019, euro 320.000.000 per l'anno 2020 e euro 420.000.000 annui a decorrere dall'anno 2021, è dedicato ad assunzioni che le amministrazioni destinatarie posso effettuare nei limiti delle dotazioni organiche, in alcuni casi incrementate³².

32. Vengono quindi autorizzate assunzioni per: cortei dei conti, ministero della giustizia, ministero del lavoro, miur, agenzia per l'italia digitale; presidenza del consiglio dei ministri, inps (comma 301), ministero dello sviluppo economico (commi 303 e 304), arsenali e stabilimenti militari (305 e 306), ministero della giustizia (307-311), per il sisma in Umbria (312), ministero dell'interno (313), ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (314 e 315), uffici della rete diplomatico-consolare (316), ministero dell'ambiente (317), avvocatura dello stato (318 e 319), agenzie fiscali (323-325), agenzia delle entrate-riscossione (326-328), ministero della salute in comando (329), mibac (338), rapporti di lavoro a tempo determinato in istituti e luoghi della cultura (343), ancora miur (345), ancora ministero della salute (355-359), ancora mit (372-374), ancora ministero della salute e aifa (375-376), capitanerie di porto (394-397), università (401), personale educativo (415). Viene costituita la struttura per la progettazione di beni ed edifici pubblici, dotata di un organico massimo di 300 unità "con prevalenza di personale di profilo tecnico", reclutate con specifiche procedure selettive pubbliche (commi 162-170). Viene istituita una struttura di missione temporanea di supporto al presidente del consiglio dei ministri, denominata Investitalia (comma 179-183), e per le regioni la possibilità di procedere nel prossimo triennio all'assunzione a tempo determinato di 50 unità di personale non dirigenziale con profilo tecnico, con competenze relative alle procedure disciplinate dal codice dei contratti pubblici. Allo stesso fine, sono autorizzate assunzioni aggiuntive, con contestuale incremento della dotazione organica, sia di 20 dirigenti presso il ministero dell'economia e delle finanze (348-349), sia di 60 unità di personale presso l'Inail. In quest'ultimo caso viene istituito un apposito "nucleo" per il supporto tecnico, alla programmazione alla valutazione all'attuazione ed al monitoraggio degli investimenti mobiliari ed immobiliari (commi 417-418). La legge di bilancio, inoltre, amplia la dotazione organica dell'agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali (Ansfisa), costituita dal D.l. n. 109/2018 (c.d. legge Genova) (commi 330-332). Con l'obiettivo di velocizzare la definizione dei procedimenti giudiziari e dei procedimenti pendenti sono finanziate assunzioni aggiuntive, in alcuni casi con il contestuale ampliamento delle dotazioni organiche, anche nel sistema della giustizia ordinaria (377- 380), amministrativa (320-321) e contabile (322), che gravano solo in parte sul fondo del comma 298.

Per la realizzazione del "reddito di cittadinanza", art. 12 del dl. 4/2019, viene infine previsto un rafforzamento dei centri per l'impiego con l'assunzione, a partire dal 2019, di 3.000 unità di personale. Sono previste, nel corso del quinquennio 2019-2023, a valere su un fondo istituito presso il Mef (381-388) un totale di 6.150 assunzioni distribuiti nell'ambito della polizia di stato, nell'arma dei carabinieri, nel corpo della guardia di finanza e nel corpo di polizia penitenziaria e 1.500 assunzioni per il corpo nazionale dei vigili del fuoco, con rimodulazione della dotazione organica, (commi 389-393). Si consente alle Università, attraverso il rifinanziamento del fondo per il finanziamento ordinario delle università (978), maggiori facoltà assunzionali, nel limite di spesa di 25 milioni di euro a decorrere dal 2019 e di ulteriori 25 dal 2020, alle università statali che nell'anno precedente a quello di riferimento presentano un indicatore delle spese di personale inferiore al 75% e un indicatore di sostenibilità economico-finanziaria che tiene conto delle spese di personale, degli oneri di ammortamento e delle spese per fitti passivi.

Altre procedure concorsuali straordinarie recano finanziamenti ad hoc³³, ovvero sono spese da definanziamenti di altre leggi e risparmi di spesa, a partire dal comparto scuola ed università³⁴.

In particolare, il dl. 4/2019³⁵ al fine di far fronte alle gravi scoperture di organico degli uffici giudiziari del ministero della Giustizia e del ministero dei Beni culturali, derivanti dalle pensioni anticipate “quota 100”, prevede specifiche misure per l’accelerazione delle assunzioni di nuovo personale, con la possibilità di procedere alle assunzioni già dal 15 luglio 2019, in deroga sia alla data del 15 novembre 2019, sia all’istituto della mobilità, sia alla disciplina prevista dal regolamento di cui al dpr n. 487/1994, concernente le modalità di svolgimento dei concorsi nei pubblici impieghi.

Con la stessa finalità sono state introdotte specifiche misure sulle capacità assunzionali di regioni, enti del Ssn ed enti locali³⁶, e da ultimo sia con il decreto c.d. “crescita”³⁷, sia con il dl. 35/2019³⁸ l’introduzione di meccanismi di flessibilità nella programmazione delle assunzioni.

La legge di bilancio interviene anche con interventi di stabilizzazione già previsti dal d.lgs. 75/2017³⁹, a favore del personale con contratto a tempo determinato⁴⁰, considerando che, tra gli effetti del blocco delle assunzioni a tempo indeterminato, si è determinato

33. Ispettorato centrale per tutela qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari (Icqr) hanno ottenuto l’autorizzazione di 57 nuove assunzioni (669-671).

34. Nel comparto scuola, per esempio, 2000 maestri potenzieranno il tempo pieno delle scuole elementari mentre 400 docenti incrementeranno l’organico dei licei musicali.

35. Dl. 4/2019, convertito con modifiche in L. 26/2019, art. 14, co 10 bis e art. 14, co 10-octies.

36. Dl. 4/2019, art. 14 *bis* possono computare, ai fini della determinazione delle capacità assunzionali per ciascuna annualità, sia le cessazioni dal servizio del personale di ruolo verificatesi nell’anno precedente, sia quelle programmate nella medesima annualità, fermo restando che le assunzioni possono essere effettuate soltanto a seguito delle cessazioni che producono il relativo turn-over.

37. Dl. 34/2019, cd. decreto crescita, in corso di conversione, all’articolo 33 (“Assunzione di personale nelle regioni a statuto ordinario e nei comuni in base alla sostenibilità finanziaria”) prevede il superamento della regola del turn-over con l’obiettivo di collegare la capacità di assunzione delle regioni a statuto ordinario e dei comuni al parametro della sostenibilità finanziaria.

38. Dl. 35/2019, recante “Misure emergenziali per il servizio sanitario della regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria”, convertito con modificazione con legge 25 giugno 2019, n. 60 che all’articolo 11 modifica il tetto di spesa per il personale degli enti del SSN.

39. Art. 20 del d.lgs. 75/2017 cui hanno fatto seguito la circolare n. 3/2017 e n. 1 /2018 della funzione pubblica, consultabile in <http://www.funzionepubblica.it>.

40. Procedure per la stabilizzazione degli Lsu/Lpu (446-449) e vengono autorizzati anche l’Anpal (285) e gli enti territoriali competenti, a stabilizzare il personale dei servizi per l’impiego anche in deroga ai limiti vigenti; analogamente si provvede per il personale dell’autorità per l’Energia - Arepa (346), del personale di alcuni enti parco nazionali (272, 346, 347 e 565) e per l’Aics (336) e per 11 mila ausiliari e addetti ai servizi di pulizia scolastici (760), per l’accademia della Crusca (369).

anche quello dell'incremento dei contratti di lavoro flessibile troppo spesso utilizzati dalle pubbliche amministrazioni come strumento alternativo, soprattutto nella fase in cui ancora non erano stati introdotti specifici tetti di spesa⁴¹.

Alle misure descritte se ne aggiungono altre. Tra queste, quella relativa alla disciplina delle graduatorie dei concorsi per l'accesso al pubblico impiego⁴², con l'obiettivo di limitare il ricorso allo scorrimento delle graduatorie concorsuali più datate e di ripristinare la vigenza triennale. Non sarà quindi possibile assumere gli idonei delle graduatorie degli anni antecedenti il 2010, mentre per le graduatorie approvate dal 2010 al 2013 compreso è previsto un utilizzo condizionato: possono essere utilizzate solo se le amministrazioni attualizzano l'idoneità dei candidati con un corso di formazione e con una verifica della preparazione mediante esame-colloquio. Le graduatorie dal 2014 in poi sono prorogate con un processo graduale di riconduzione alla loro vigenza ordinaria di tre anni.

Inoltre, per le procedure bandite dal 1° gennaio 2019 si prevede di utilizzare le graduatorie esclusivamente per la copertura dei posti messi a concorso⁴³, al fine di assicurare una programmazione delle politiche di reclutamento coerente con modelli professionali più attuali e adeguati e garantire un sistema di reclutamento continuativo.

In tema di proroghe è prevista anche quella relativa ai dipendenti con rapporto di lavoro a tempo determinato e la stipula di contratti ex novo⁴⁴.

Con il Dl. 4/2019 invece si trovano sia autorizzazioni per le assunzioni a tempo determinato dei “navigator” (art. 12), cioè degli orientatori dei disoccupati che fruiranno del reddito di cittadinanza sia l'incremento di 100 unità della dotazione

41. Dal 2010 le stabilizzazioni sono effettuate nell'ambito delle capacità assunzionali, che possono essere incrementate con una corrispondente riduzione del budget per il lavoro flessibile, previsto dall'art. 9, comma 28, del dl. 78/2010, nel limite massimo della media, del triennio 2015-2017, del 50% della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.

42. L. 145/2018, art. 1, commi 360-365: vengono di conseguenza abrogati sia l'art. 4, comma 3, dl. 101/2013 (che subordinava il nuovo concorso all'esaurimento della graduatoria degli idonei, salve necessità organizzative adeguatamente motivate), sia l'art. 35, comma 3, lett.e bis), d.Lgs. 165/ 2001 (che dava facoltà alle amministrazioni di limitare nel bando il numero degli eventuali idonei in misura non superiore al 20%) (commi 363 e 364). Gli idonei potranno comunque essere assunti a tempo determinato nel periodo triennale di vigenza della graduatoria secondo la disciplina vigente (art. 36, comma 2, d.Lgs. 165/2001). Resta fermo che nel periodo di vigenza siano ancora utilizzabili le graduatorie di idonei di concorsi approvate da altri enti attraverso scorrimento secondo le leggi vigenti (art. 3, comma 61, l. 350/ 2003).

43. Dl. 4/19, art. 14 *ter* che ha chiarito ulteriormente la norma della legge di bilancio 2019, art.1, co 360, secondo cui le graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale sono utilizzate sui posti messi a concorso e su quelli che si rendono disponibili, entro i limiti di efficacia temporale delle graduatorie medesime, fermo restando il numero dei posti banditi e nel rispetto dell'ordine di merito, in conseguenza della mancata costituzione o dell'avvenuta estinzione del rapporto di lavoro con i candidati dichiarati vincitori.

44. L. 145/2018 – art. 1, commi 276-312-343-543-1001.

organica del ruolo ispettori del corpo della guardia di finanza (art. 6 co 6).

La manovra si occupa anche dei rinnovi contrattuali per il pubblico impiego per il triennio 2019-2021 e destina 1.100 mln di euro, 1.425 mln per il 2020 e 1.775 mln dal 2021 che corrispondono ad incrementi retributivi rispettivamente pari a 1,3% per il 2019, 1,65% per il 2020, 1,95% per il 2021, (e che produrrebbero sui salari dei dipendenti pubblici mediamente un aumento di 33 euro lordi al mese nel primo anno, 41 euro nel secondo e 52 nel terzo (Talamo, 2019).

Tuttavia, circa il 70% delle risorse disponibili è già vincolato dalla legge⁴⁵ e per le trattative restano per l'anno 2019 circa 330 milioni (circa 10 euro per 1,88 milioni di dipendenti statali) 465 milioni per il 2020 e 815 milioni per il 2021.

Nella predetta legge di bilancio si trovano risorse per il pagamento dell'indennità di vacanza contrattuale (circa 40 € mensili) anche per il personale ad ordinamento pubblicistico, individuato dall'art. 3 del d.lgs. n. 165/2001 e fondi incrementati per le risorse decentrate del personale contrattualizzato dirigente e non dirigente di alcuni ministeri⁴⁶.

Altre disposizioni introducono nuove modalità di incremento delle risorse destinate ai trattamenti accessori collegate a particolari requisiti di virtuosità finanziaria e nel rispetto di determinati parametri⁴⁷, ovvero collegate a situazioni particolari a cui sono connessi incrementi del personale⁴⁸ o in collegamento con il potenziamento dei servizi erogati⁴⁹.

Nel quadro tendenziale, come già riportato nel paragrafo precedente, la spesa per redditi si evidenzia stabile, con un incremento stimato dello 0,4% (172,5 miliardi) nel 2019, più rilevante nel successivo esercizio di + 0,8% (174,0 miliardi), con un lieve calo nel 2021 (173,7 miliardi) ed una ulteriore ripresa nel 2022 pari a + 0,6% (174,8 miliardi).

Sotto questo profilo, molti sono gli interrogativi che autorevoli autori si pongono: chi è fortemente preoccupato che la ripresa di una politica espansiva di personale pubblico, senza che siano previamente definiti i carichi di lavoro e le esigenze degli utenti, faccia lievitare nuovamente la spesa senza risolvere il problema dell'efficienza, (Cassese, 2019) e

45. L. 145/18 – art.1 comma 442: 250 mln per coprire il cosiddetto “elemento perequativo; 310 mln il primo anno, e 500 dal secondo per finanziare l'indennità di vacanza contrattuale; 210 mln all'anno, destinata alla “specificità” di forze di polizia e dei vigili del fuoco.

46. L. 145/2018 – art. 1 ministero dell'Interno, rispettivamente di 18 mln e di un mln e mezzo di euro a regime dal 2021 (comma 149), di 8 mln dal 2019 quello dell'agenzia delle entrate (comma 720), di 10 mln il fondo del ministero dei beni culturali ed ambientali (comma 747) e di 2 mln e mezzo dal 2021 le risorse della direzione investigativa antimafia (comma 434).

47. D.lgs. 75/2017, art. 22, commi 4 e 4 bis.

48. Dl. 135/2018, art.11, comma 1, lett. b) e 2.

49. D.lgs. 75/2017, art. 22, comma 3.

chi, invece, rivendica la necessità di assumere più funzionari e incrementare la spesa per assicurare la sopravvivenza stessa del paese (Zucaro, 2019).

3. Il concorso unico e la nuova programmazione dei fabbisogni

di personale

Il tema del miglioramento della pubblica amministrazione è tra i più ricorrenti nelle agende di governo, nel nostro come nella maggiore parte dei paesi industrializzati, probabilmente per ridurre la spesa pubblica e per migliorare la percezione dei cittadini (Valotti, 2005).

Recentemente è stata adottata la legge n. 56/2019 che introduce misure per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo, con la finalità di garantire l'efficienza del settore pubblico, di accelerare il processo decisionale e di promuovere la digitalizzazione delle amministrazioni.

Dunque, creazione di un nuovo organismo di verifica e controllo delle amministrazioni; sistemi di verifica biometrica dell'identità e di videosorveglianza degli accessi per contrastare il fenomeno dell'assenteismo; misure per accelerare lo sblocco delle assunzioni con reclutamento in via prioritaria di esperti in digitalizzazione, in gestione dei fondi strutturali, in semplificazione e controllo di gestione.

Le nuove misure, tra cui quelle già descritte della legge di bilancio 2019, cambiano lo scenario con la finalità di far ripartire il settore, ma il buon esito delle nuove misure dipenderà dalla risposta che le amministrazioni daranno all'input legislativo (Verbaro, 2019).

Viene, infatti, da chiedersi se realmente occorranne nuove riforme o se piuttosto non serva concentrarsi sulla fase di implementazione, magari con un processo di accompagnamento che supporti le amministrazioni nella fase applicativa (Di Filippo, 2019).

Basterebbe non perseguire più una visione formalistica, senza sostanza, dell'agire amministrativo (Cassese & Fiorentino, 2018), concentrandosi sugli aspetti gestionali e sulle soluzioni che, nei fatti, garantiscano la tutela degli interessi pubblici.

In tal senso, in attuazione delle previsioni normative vigenti, uno degli aspetti da rivedere è sicuramente quello della programmazione dei fabbisogni di personale su cui, con la finalità di operare una riduzione della spesa pubblica e nel contempo riorganizzare qualitativamente gli uffici, con decreto interministeriale sono state adottate apposite linee guida⁵⁰.

50. Decreto interministeriale 8 maggio 2018 "Linee di indirizzo per la predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale da parte delle Pa", consultabile in <http://www.funzionepubblica.it>.

Lo sforzo dovrebbe volgere ad una risposta che non sia la replica di prassi consolidate, in cui troppo spesso al documento di programmazione dei fabbisogni del personale è stata attribuita la valenza di mero adempimento, ma piuttosto il frutto di un ripensamento della capacità di realizzare obiettivi strategici e bisogni collettivi.

Uno degli effetti distorsivi determinati dalla mancanza di una buona programmazione delle assunzioni, che avrebbe dovuto porre l'attenzione su aspetti qualitativi importanti come i profili professionali, è rappresentato dal cd. *skill mismatch*⁵¹ del personale pubblico, cioè il divario tra il titolo di studio richiesto per la copertura di un posto funzione e quello effettivamente posseduto dal titolare.

Tale disallineamento si è creato perché molti posti riservati ai laureati non sempre sono stati coperti da personale in possesso del previsto titolo di studio, a causa di “promozioni”, che in passato avvenivano con una certa generosità, di dipendenti appartenenti a categorie inferiori, il che, considerando la piramide dell'età del personale, è avvenuto nella maggioranza dei casi (Mastrogiuseppe, 2013).

Per quanto riguarda le competenze del dipendente pubblico, nel 2014, il 65,5% dei dipendenti della pubblica amministrazione aveva al massimo un diploma di licenza media superiore (nello specifico il 18,8% licenza scuola dell'obbligo e il 46,7% il diploma), e poco più di 1/3 (34,5%) una laurea e qualifica post laurea, mentre, come si evince dalla tavola 2, solo negli ultimi anni il numero di laureati che lavorano nella pubblica amministrazione è cresciuto di oltre il 24%, con una forte crescita delle donne con laurea e post laurea.

Tav. 2 Composizione del personale per genere e titolo di studio: anni 2007 e 2017
(fonte: dati RGS - conto annuale 2017)

Totale Pubblico Impiego	2007	2017	Variazione 2017/2007
Uomini	1.577.612	1.392.183	-11,75%
Donne	1.851.629	1.851.147	-0,03%
TOTALE	3.429.241	3.243.330	- 5,42%
% uomini	46%	42,9%	- 6,70%
% donne	54%	57,08%	5,70%
Totale personale laureato	1.030.466	1.278.232	24,04%
	30,05%	39,41%	31,15%
% uomini con laurea e post laurea	26,59%	32,19%	21,07%
% donne con laurea e post laurea	33,00%	44,84%	35,89%

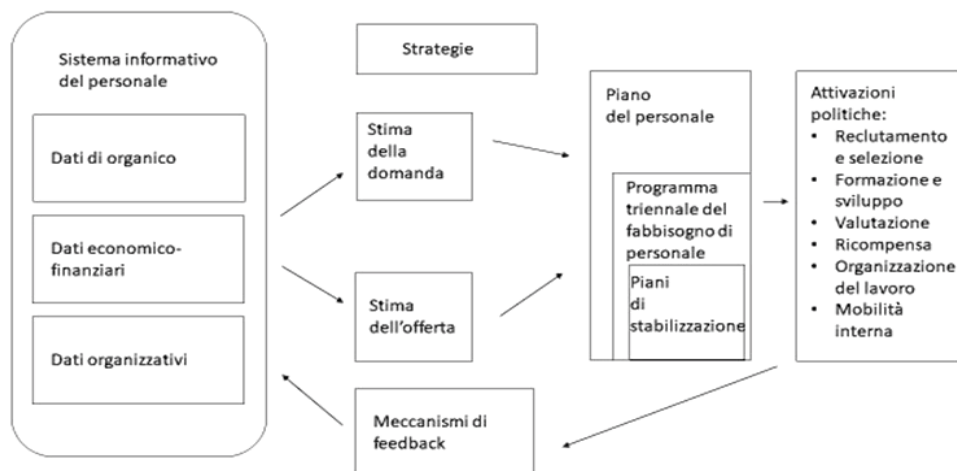
51. Commissione europea, consultabile in <https://www.eticapa.it/eticapa/ue-analisi-annuale-della-crescita-relazione-sullitalia/>.

Sui profili professionali dei laureati, invece, si evidenzia che quasi la metà di essi ha conseguito il titolo di studio universitario in discipline umanistiche o sociali, mentre piuttosto scarse sono le competenze tecnico-professionali presenti (Giorgiantonio, Orlando, Palumbo & Rizzica 2016).

Le funzioni direttive sono svolte prevalentemente da laureati in giurisprudenza, di converso pochi sono i corpi tecnici che hanno assunto nel tempo sempre un minor ruolo, isolandosi ed emarginandosi di fatto dai cambiamenti più importanti all'interno dell'amministrazione (Melis, 2015; Fiorentino, 2018), contribuendo a impoverire la pubblica amministrazione e a renderla sempre più inadeguata a tutelare gli interessi pubblici.

Un passaggio fondamentale, che più di ogni altro diviene prioritario per l'avvio di una sana programmazione, è dunque la perfetta conoscenza del capitale umano di cui si dispone (Tagliabue, 2011), conoscenza acquisibile solo attraverso un sistema informativo del personale (in corso di implementazione), che, come viene illustrato dalla figura 4, risulterebbe uno strumento strategico (Costa & Gianecchini 2005) per sviluppare ipotesi previsionali nella definizione dei fabbisogni di personale e per attivare le politiche di gestione delle risorse umane necessarie per governare la complessità e variabilità ambientale di cui ogni ente si trova esposto quotidianamente⁵².

Fig. 4 Il processo di programmazione del personale
(fonte: Costa, 2005. Risorse umane, persone relazioni e valore)



52. Per l'adozione di vari strumenti in materia di organici e fabbisogni si rinvia al rapporto finale del dipartimento della funzione pubblica e dell'Aran, di luglio 2017, "Modelli analisi e gestione dei fabbisogni di personale nelle amministrazioni pubbliche" consultabile in www.funzionepubblica.it.

In disparte ogni altra considerazione in merito alla necessità di rafforzare la capacità delle amministrazioni nella programmazione, va detto che, per la predisposizione del documento dei fabbisogni di personale le domande a cui rispondere possono sintetizzarsi nel seguente modo:

- Quanto, in termini di risorse finanziarie, è possibile dedicare alle nuove assunzioni di personale?
- Chi ossia quali figure professionali reclutare?
- Come, o meglio, quali modalità di reclutamento utilizzare per le nuove assunzioni di personale?

Rispetto alla prima delle tre domande (quanto?), occupandoci degli aspetti connessi alla spesa pubblica, è interessante notare come sia cambiato il concetto di dotazione organica: da strumento descrittivo del ruolo dell'amministrazione a tetto di spesa potenziale massimo⁵³.

La dotazione organica, infatti, quasi sempre ha rappresentato un contenitore rigido e astratto, per anni gonfiata in alcuni comparti, anche per motivi extra produttivi, che ha condizionato le scelte sul reclutamento, perché basate su una mera sostituzione automatica di professionalità presenti o vacanti nell'organizzazione, liberati per effetto delle cessazioni.

Sul punto è intervenuta la 124/2015⁵⁴ che, tra i principi e criteri direttivi, ha previsto anche il superamento della dotazione organica come limite alle assunzioni.

È interessante notare come il d.lgs.75/2017, all'art. 4, nel dare attuazione alla norma di delega, ha modificato (senza tuttavia superare) il concetto di dotazione organica tradizionalmente inteso (Riccobono, 2018; D'Onghia, 2018), stabilendo che essa vada considerata come una conseguenza delle scelte compiute dalle amministrazioni nel piano del fabbisogno. In altre parole, la nuova concezione presuppone di non ragionare più in termini di piante organiche, ma in termini di limiti di spesa volte a pianificare un corretto fabbisogno attraverso una preliminare e congrua individuazione dei profili professionali

53. D.lgs 165/2001 - art. 6 la spesa potenziale massima, intesa come valore finanziario corrispondente all'ultima dotazione organica adottata, non può essere superata dalla spesa del personale in servizio sommata alla spesa connessa alle facoltà di assunzioni consentite, comprese quelle previste dalle leggi speciali e dalle previsioni che, a determinate condizioni, consentono di convertire la spesa per contratti flessibili in spesa per assunzioni a tempo indeterminato:-

54. Legge 124/2015 - articolo 17: riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.

necessari in relazione ai nuovi modelli organizzativi⁵⁵.

Con riferimento al personale, la declinazione delle qualifiche, categorie o aree, distinte per fasce o posizioni economiche, si sposta nell'atto di programmazione del fabbisogno, che è determinato ogni anno, con un orizzonte triennale, nel rispetto dei vincoli finanziari vigenti.

Proprio tornando ai contenuti del piano dei fabbisogni e, più precisamente, alla seconda delle domande da considerare per la predisposizione del documento dei fabbisogni del personale (chi?)⁵⁶ non si può più prescindere dalla conoscenza del proprio personale, sotto il profilo delle competenze, conoscenze e attitudini⁵⁷ e la loro mappatura dovrebbe essere un aspetto cruciale (Mintzberg, 1985; Herzeberg, 1966; Coccozza, 2010) utile peraltro anche per l'individuazione dei profili professionali da reclutare, per la definizione del contenuto delle prove selettive e per una buona programmazione di percorsi formativi.

Si è già detto che il blocco delle assunzioni ha inciso sulla possibilità di reperire nuove competenze con la conseguenza che, spesso, le strutture organizzative sono apparse impreparate rispetto ai nuovi bisogni sociali. L'effetto è stato amplificato dai tagli sulla spesa per la formazione e, più in generale, dalle misure di riduzione della spesa per il personale che, nella logica dei tagli lineari, hanno spesso disincentivato il personale a scapito della performance individuale ed organizzativa. In particolare, l'investimento in formazione del dipendente pubblico è stato rivisto solo in termini di puro risparmio⁵⁸, riducendosi in 10 anni da 263 milioni di € nel 2008 a 147 nel 2017, offrendo una media di 1,4 giorni di formazione all'anno⁵⁹.

55. Parere della commissione speciale del consiglio di stato n. 916 del 21 aprile 2017, "il nuovo modello assunzionale di tipo budgetario, responsabilizza la singola amministrazione, nell'ambito del budget assegnatole, a distribuire il personale in base ad effettive esigenze e non ad aprioristici limiti di organico".

56. Al riguardo si rinvia anche al dpcm del 27 aprile 2018 n. 80 recante l'individuazione delle scuole di specializzazione che rilasciano i diplomi che consentono la partecipazione ai concorsi per la qualifica di dirigente di seconda fascia e al dpcm del 16 aprile 2018 n. 78, che stabilisce i titoli valutabili nell'ambito del concorso per l'accesso alla qualifica di dirigente e il valore massimo assegnabile, ad ognuno di essi, ai sensi dell'articolo 3, comma 2 -bis, del dpr 24/9/2004, n. 272, consultabili in <http://www.funzionepubblica.it>.

57. L'approccio per competenze alla gestione delle risorse umane è un metodo innovativo che valorizza la dimensione individuale tipica di complessi contesti organizzativi dinamici, sia normativi che ambientali, caratterizzati da elevata autonomia. Per gli indicatori qualitativi che potranno essere presi a riferimento si rinvia al rapporto finale del dipartimento della funzione pubblica e dell'Aran, novembre 2017, "Modelli di rappresentazione delle professioni e delle relative competenze, ipotesi di lavoro per la Pa", consultabile in <http://www.funzionepubblica.it>.

58. Dl. 78/2010, art. 6, comma 13, ha disposto la limitazione della spesa per la formazione al 50% di quella sostenuta nel 2009.

59. Rgs – conto annuale 2017, cit.

Solo con un cambio di paradigma in cui le job description dei profili professionali verranno delineate sulla base dei profili delle competenze si potranno superare gli approcci più tradizionali, basati ancora soprattutto su mansioni svolte, titoli di studio ed esperienze maturate dai lavoratori.

Il superamento del blocco delle assunzioni dovrebbe quindi funzionare da leva per politiche di reclutamento mirate, che siano focalizzate più sulla necessità di reperire professionalità che diventano imprescindibili per adattarsi alla rapida e dirompente trasformazione tecnologica in atto, piuttosto che sull'incremento del numero dei dipendenti.

È peraltro la stessa disciplina normativa⁶⁰ che, con l'obiettivo di accrescere l'efficienza dell'organizzazione e dell'azione amministrativa, fornisce una indicazione puntuale sulle figure professionali da reclutare vincolando, di fatto, le amministrazioni sull'utilizzo delle risorse finanziarie disponibili.

È interessante notare come siano già stati forniti indirizzi alle amministrazioni per correlare i fabbisogni (al momento in via sperimentale) al quadro professionale omogeneo, univoco e coerente con gli standard internazionali della classificazione delle professioni Istat-Cp2011⁶¹. In tal modo è stato individuato, per ciascuno ambito organizzativo/funzionale, un quadro di competenze professionali oggettivo, attuale e complementare ai diversi ordinamenti professionali contrattuali sulla base dei quali si stanno definendo le procedure concorsuali per il reclutamento semplificato oggetto del sistema del concorso unico.

Sulla base di tale criterio è stato delineato un sistema classificatorio articolato su 5 livelli di aggregazione gerarchici. Il primo livello, come riassunto nella tavola 3, è composto da 9 grandi gruppi professionali, basato su due concetti fondamentali: il tipo di lavoro svolto (job) e il concetto di abilità (skill).

60. L. 145/18 art. 1 co 299 e art. 3 co 2, l. 56/2019

61. A partire dal 2011 l'Istat ha adottato la classificazione delle professioni CP2011, di adattamento alle novità introdotte dalla international standard classification of occupations – Isco08. Sulla base di tale criterio della competenza è stato delineato un sistema classificatorio articolato su 5 livelli di aggregazione gerarchici. Il primo livello, di massima sintesi, è composto da 9 grandi gruppi professionali. Il secondo livello comprende di 37 gruppi professionali; Il terzo livello include 129 classi professionali; Il quarto livello è formato da 511 categorie; Il quinto e ultimo livello contempla 800 unità professionali, dentro cui sono riconducibili le professioni esistenti nel mercato del lavoro. Il quinto livello contiene un ulteriore livello di esempi di professioni, che hanno una semantica simile al linguaggio parlato e servono per aiutare gli utenti a codificare correttamente l'unità professionale. Per maggiori dettagli si rinvia al rapporto di funzione pubblica “Modello per la determinazione del lavoro pubblico 2019” reperibile in <https://funzionepubblica.it>

Tav. 3 Modello di classificazione delle professioni
(fonte: Istat CP2011)

Grandi Gruppi CP2011	Skill Level
1 Legislatori, Imprenditori e alta dirigenza	3+4
2 Professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione	4
3 Professioni tecniche	3
4 Professioni tecniche nel lavoro d'ufficio	2
5 Professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi	
6 Artigiani, operai specializzati e agricoltori	
7 Conduttori di impianti, operai di macchinari fissi e mobili e conducenti di veicoli	
8 Professioni non qualificate	1
9 Forze armate	1+4

Resta da definire il “come” reclutare il nuovo personale, in risposta al fabbisogno ordinario oppure temporaneo o eccezionale⁶². Nel documento di programmazione dei fabbisogni del personale, infatti, va chiaramente indicata la natura dell'esigenza da assolvere, definendo quella che potremmo indicare come la causale delle politiche di reclutamento che l'amministrazione sceglie di realizzare

Tra le novità introdotte dai recenti interventi normativi⁶³ vanno ricordate quelle relative alle modalità di svolgimento delle procedure concorsuali: l'attenzione è incentrata sul concorso unico e sul concorso tramite la commissione per l'attuazione del “Progetto di riqualificazione delle pubbliche amministrazioni” (Ripam) come strumenti di semplificazione e accelerazione delle procedure selettive. L'affidamento della selezione del personale ad un soggetto terzo, perché di questo si tratta, avrebbe il vantaggio di ridurre i tempi di ricambio generazionale nel settore, anche attraverso la deroga alla mobilità preliminare ai sensi dell'art. 30 del d.lgs. 165/2001, di determinare economie di scala nei costi legati alla gestione del reclutamento.

Per le procedure di reclutamento centralizzate si prevede la creazione di un sistema informativo integrato di reclutamento (in fase di sviluppo) fondato su una metodologia e una struttura permanente di copertura dei fabbisogni delle pubbliche amministrazioni; la

62. Direttiva Dfp n. 3/2018 “Linee guida sulle procedure concorsuali”, consultabile in <http://www.funzionepubblica.it>.

63. L. 56/2019, art. 3 commi 6, 7, 8.

possibilità di forme di prove preselettive e prove scritte con domande a risposta multipla con correzione automatizzata; l'adeguamento della disciplina nazionale alle modalità di selezione del personale attualmente utilizzata dall'Epos⁶⁴; il supporto tecnologico e il monitoraggio per la raccolta e la gestione delle domande di partecipazione e delle fasi concorsuali e di assunzione anche mediante la creazione di un fascicolo elettronico del candidato; la costituzione di sottocommissioni con l'assegnazione di un numero non inferiore a 250 candidati.

L'obiettivo è quello di migliorare l'efficacia, la trasparenza e l'imparzialità delle procedure, anche mediante l'adozione di un regolamento di semplificazione sullo svolgimento della procedura concorsuale, in deroga ai contenuti del Dpr 487/1994.

L'obbligo del ricorso alle nuove modalità di selezione riguarda solo alcune amministrazioni: amministrazioni dello stato, anche ad ordinamento autonomo, agenzie ed enti pubblici non economici. Le altre possono ricorrervi, in alternativa ai percorsi di selezione finora utilizzati.

È chiaro che andrà superata l'avversità al cambiamento che spesso condiziona le amministrazioni soprattutto rispetto a settori strategici come quello del reclutamento, e avere il coraggio di attuare una politica continua e lungimirante di employer branding (Barrow & Mosley, 2005). Lo scopo dovrà essere quello di acquisire i candidati di maggior talento, sottraendoli alla concorrenza, e fidelizzare quelli già acquisiti attraverso una strategia di *longlife learning* (Aleandri, 2011) che accompagni tutta la vita lavorativa di ogni dipendente pubblico.

Va anche detto, però, che un cambio di passo non può dipendere dal solo ricorso a forme di reclutamento unificate. Le modalità di selezione del personale, spesso tali da mettere in crisi il concorso come strumento per il reclutamento dei migliori candidati, richiedono un ripensamento, per evitare ancora una volta, che il concorso unico e le altre forme di reclutamento abbiano l'effetto di incrementare il numero dei dipendenti pubblici senza tuttavia modificarne le competenze.

Si tratterà di superare modalità di reclutamento improntate più sulla conoscenza che non sulla competenza e sull'attitudine, caratterizzati da un elevato grado di rigidità e formalizzazione, piuttosto che su aspetti specialistico-operativi e gestionali.

64. Def 2019 – sezione III programma nazionale di riforma 2019, p. 66, cit. Epsp è un ufficio interistituzionale incaricato di selezionare il personale presso le istituzioni europee con prove che si discostano dai test basati sulle conoscenze perché basati su simulazioni di situazioni lavorative quotidiane, in grado di valutare le competenze generali dei candidati.

Dunque, privilegiare le capacità di ragionamento alle conoscenze mnemoniche e bandire concorsi con regolarità per evitare di scoraggiare la partecipazione dei migliori candidati senza indirizzarli verso altri impieghi o peggio ad emigrare all'estero.

Riflessioni conclusive

Gli interventi in materia di fabbisogno e assunzione del personale configurano un nuovo contesto in cui le amministrazioni possono operare partendo dalla programmazione dei propri fabbisogni.

Ma le nuove misure e lo sblocco del turn-over renderanno più produttiva ed efficiente la pubblica amministrazione?

I dati sopra analizzati descrivono una pubblica amministrazione che potremmo definire “stanca”, poco competitiva e attrattiva rispetto a quella di altri paesi.

Effettivamente la sfida che le pubbliche amministrazioni si trovano ad affrontare, con l'obiettivo finale di rispondere ai nuovi bisogni sociali e di migliorare la percezione che la collettività ha del settore pubblico, non può risolversi nel solo ricambio generazionale e nel reclutamento di risorse umane competenti né nella convinzione che l'adempimento delle nuove disposizioni conduca, di per sé, ad un miglioramento dell'efficienza.

Molto dipenderà dalla fase di attuazione delle misure sul reclutamento del personale, dal modo di gestire le risorse umane con capacità di garantire anche un buon clima e cultura organizzativa (Bodega 1996; Senge, Scharmer & Jaworski, Flowers 2013; Cocozza, 2014) attraverso azioni di empowerment e di *engagement* che talvolta, ancora più delle competenze, ha l'effetto di rendere produttiva la struttura.

Da qui la necessità di un'ulteriore riflessione sul sistema attuale di valutazione delle performance, a cominciare dalla fissazione degli obiettivi, divenuti mero adempimento, sull'utilizzo delle risorse finanziarie che, in parte, potrebbero essere dedicate alla gestione delle competenze, come fase successiva alla selezione, e al rafforzamento delle capacità manageriali premiando chi innova.

Un ripensamento complessivo, insomma, abbandonando l'idea di inseguire leggi e decreti che rischiano di rimanere sulla carta, e perseguire piuttosto quel progetto di “reinvent the state”, (Micklethwait & Wooldridge, 2014), attraverso un progetto serio di ristrutturazione delle amministrazioni, partendo soprattutto da un'adeguata allocazione di nuove risorse e da un'ottimizzazione di quelle esistenti, con l'obiettivo di restituire al Paese credibilità e ai cittadini fiducia nelle istituzioni.

Riferimenti Bibliografici

- Aleandri, G. (2011), *Educazione permanente nella prospettiva del lifelong e lifewide learning*, Roma: Armando Editore.
- Barone, G., Mancini, A.L., & Palumbo, G. (2017), *Le prestazioni nei servizi pubblici*, in Dell'Arringa, C. & Della Rocca, G. (a cura di), *Una rassegna, in lavoro pubblico fuori dal tunnel?*, Bologna: il Mulino.
- Barrow, S. & Mosley, R. (2005), *The Employer Brand, Bringing the Best of Brand Management to People at Work*, Chichester: John Wiley & Sons.
- Battini, S. (1998), L. 27-12-1997, n. 449, *Giornale Dir. Amm.*, 1998, 2, 105.
- Beato, G. (2018), *Quanti sono e quanto costano gli impiegati pubblici italiani*. Consultabile in <https://www.eticapa.it/>.
- Borgonovi, E. (2004), *Ripensare le Amministrazioni Pubbliche. Tendenze evolutive e percorsi di cambiamento*. Milano: Egea.
- Burnes, B. (2000), *Managing change: a strategic approach to organizational dynamics*. Harlow: Prentice-Hall.
- Canauz, M. (2008), *La pubblica amministrazione in Italia tra organizzazione e gestione del personale*, *Economia Aziendale online*, n.4/2008, 48.
- Cassese, S. (2019), *Quattro difetti e molta imperizia*. *Corriere della sera*, 13 maggio 2019.
- Cassese, S. (2019), *Che cosa resta dell'amministrazione pubblica?* *Riv. Trim. Dir. Pub.* - n. 1 - 2019 gennaio/marzo.
- Coccozza, A. (2010), *Persone Organizzazioni Lavori. Esperienze innovative di comunicazione d'impresa e valorizzazione delle risorse umane*, Milano: Franco Angeli.
- Commissione europea (2016), *Analisi annuale della crescita: relazione sull'Italia*, 28 maggio 2016.
- Commissione Europea (2019), *Relazione per paese relativa all'Italia 2019 Comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici*, 27 febbraio 2019.
- Corte dei Conti, Sezione riunite in sede di controllo (2019), *Deliberazione n. 6/SSRRCO/AUD/19*, 16 aprile 2019.
- Costa, G. & Gianecchini, M. (2005), *Risorse umane - Persone, relazioni e valore*, Milano: McGraw-Hill.
- D'Onghia, M. (2018), *Il fabbisogno del personale pubblico e le politiche di reclutamento tra nuove sfide e riduzione dei costi*, *Riv. Giur. Lav.*, n. 3/18, 435.
- De Novellis, F. & Signorini, S. (2017), *Occupazione e salari dei dipendenti pubblici negli anni dell'aggiustamento fiscale*, in Dell'Arringa, C. & Della Rocca, G. (a cura di), *Lavoro pubblico fuori dal tunnel?*, Bologna: il Mulino.
- Di Filippo, A. (2012), *La riduzione delle strutture e delle dotazioni organiche nelle amministrazioni centrali*, *AziendaItalia - Il Personale*, 12, 575.
- Di Filippo, A. (2019), *Ricambio generazionale e rinnovo della Pa: un'opportunità in cerca di strategia*, *AziendaItalia*, 3, 492.
- Fiorentino, L. (2018), *Una burocrazia di eccellenze per interagire con i privati*. *Il Sole 24ore*, 21 agosto 2018.

- FPA Data Insight (2019), Una Pa che crea valore pubblico investe sulle sue persone, maggio 2019.
- Giorgiantonio, C., Orlando, T., Palumbo, G. & Rizzica, L. (2016), Incentivi e selezione nel pubblico impiego, Banca d'Italia. Questioni di economia e finanza. Occasional papers n. 342, luglio.
- Herzeberg, F. (1966), *Work and the nature of man*, New York: World Publishing Company.
- Luciani, V. (1994), Le assunzioni nel pubblico impiego, in Rusciano M. & Zoppoli, L. (a cura di), *Il Lavoro pubblico*, Bologna: Il Mulino
- Mainardi, S. (2000), Legge finanziaria per il 2000: le norme su riduzione di personale e passaggio diretto. LPA III 2000, 167.
- Mancini, A. (1994), La rilevazione dei carichi di lavoro nelle pubbliche amministrazioni, in R. Santucci R. & Viscomi, A. (a cura di), *Lavoro e produttività nelle pubbliche amministrazioni*. Messina, 107.
- Maslow, A. H. (1954), *Motivation and Personality*, New York: Harper & Row.
- Mastrogioseppe, P. (2013), *Organizzazione e capitale umano: due questioni chiave per il rilancio del pubblico impiego*, ARAN Occasional Paper 4.
- Mattarella, B. G. (2017), *Burocrazia e riforme: L'innovazione nella pubblica amministrazione*, Bologna: Il Mulino.
- Mattarella, B. G. (2017), La L. n. 124 del 2015 e i suoi decreti attuativi: un bilancio. *Giornale di diritto amministrativo*, 5, 565.
- Marra, A. (2019), I pubblici impiegati tra nuovi e vecchi concorsi. *Rivista trimestrale in diritto pubblico*.n.1-2019, gennaio/marzo, 235.
- Melis, G. (2015), *La burocrazia*. Bologna: il Mulino.
- Micklethwait, J. & Wooldridge, A. (2015), *The Fourth Revolution: The Global Race to Reinvent the State*, Londra: Penguin Book.
- Mintzberg, H. (1985), *La progettazione dell'organizzazione aziendale*. Bologna: Il Mulino.
- Niglio, N. (2005), Le politiche di reclutamento nella P.A. negli anni 90 tra programmazione e blocco delle assunzioni. Consultabile in www.lexitalia.it/articoli/niglio_assunzioni.htm.
- Oecd (2015), *Government at a glance 2015*, Oecd Publishing
- Ragioneria generale dello Stato, Commento ai principali dati del conto annuale del periodo 2008-2017. Consultabile in <https://www.contoannuale.mef.gov.it/ext/Documents/ANALISI%20E%20COMMENTI%202008-2017.pdf>.
- Rebor, G. & Minelli, E. (2007), *Change Management*. Come vincere la fida del cambiamento in azienda, Milano: Etas.
- Riccobono, A. (2018), Il lavoro alle dipendenze della p.a. dopo la riforma madia” - reclutamento e fabbisogni di personale dopo il d.lgs. n. 75/2017, in *Giur. It.*, 4, 985.
- Senge, P. M., Scharmer, C. O., Jaworski, J. & Flowers, S. B. (2013), *Presence*. Esplorare il cambiamento profondo nelle persone, nelle organizzazioni e nella società, Milano: Franco Angeli.
- Tagliabue, S. (2011), Programmare il personale tra vincoli normativi e scenari futuri, in *Azienditalia - Il Personale*, 3, 101.
- Talamo, V. (2019), Il pubblico impiego. *Giornale di diritto amministrativo* 2, 183.
- Valotti, G. (2005), *Management pubblico*. Temi per il cambiamento. Milano: Egea
- Verbaro, F. (2019a), L'addio al turn-over senza riorganizzazione non cambia le sorti delle amministrazioni. *Il Sole 24ore*, 8 aprile 2019.
- Verbaro, F. (2019b), Basta leggi, alla Pa servono piani industriali di settore. *Il Sole24ore*, 3 giugno 2019.

- Zucaro, A. (2019), L'ondata è necessaria. Consultabile in <https://www.eticapa.it/eticapa/category/pa-e-politiche-pubbliche/>.

Dialoghi

In cerca di integrazione dalla programmazione all'implementazione: Il caso della regione Lazio

Michela Arnaboldi* e Andrea Tardiola**

Abstract

La misurazione e gestione delle performance rimane un tema centrale per le amministrazioni pubbliche, nonostante siano passati quarant'anni dal suo ingresso nel mondo politico e manageriale. Le crisi finanziarie hanno inoltre rivitalizzato questo dibattito, stimolando l'approfondimento e la ricerca di pratiche più specifiche. Questo articolo si pone in questo filone e propone uno studio di come i sistemi di programmazione possono incidere sull'organizzazione, focalizzandosi su una particolare situazione: le amministrazioni in crisi finanziaria e gestionale. Diversamente da studi precedenti, che vedono la crisi come monolitica, vengono qui identificate tre macro-fasi – diagnosi e terapia d'urto, terapia, riabilitazione. A livello empirico l'articolo utilizza la metodologia qualitativa dello studio di caso; nello specifico si analizza il caso di regione Lazio e come le leve della programmazione e controllo vengano messe in atto per superare la crisi scoppiata nel 2012. Il caso ha permesso di mettere a fuoco l'uso differenziato delle leve del controllo durante le fasi della crisi, dove la continua

* Politecnico di Milano

** Regione Lazio

calibrazione delle quattro leve diventa, se affrontata in modo costante e diffuso, un esercizio di conoscenza e consapevolezza.

Keywords: *performance management, crisi gestionale, regioni*

Introduzione

A partire dagli anni '80, l'elaborazione culturale del New public management – Npm (Hood, 1991; 1995) colloca i sistemi di programmazione e controllo all'apice dell'agenda politico-istituzionale, ponendoli come essenziali per cambiare le amministrazioni “burocratizzate”, ispirandosi a modelli privati e di stampo aziendalistico. L'Italia non è stata esente da questo movimento ed in particolare dall'enfasi del Npm sulla performance, vissuta in alcuni casi in versione tecnicistica, in altri casi attraverso un approccio di mera adozione formale. Luci e ombre della “dottrina della performance” non caratterizzano solo il contesto italiano; a livello internazionale l'eterogeneità dei risultati raggiunti ha portato ad interrogarsi sul ruolo dei sistemi, spingendo ad analizzare casi concreti di uso, evidenziando i reali problemi, ma soprattutto analizzando i sistemi di programmazione in modo più ampio e collegato al cambiamento delle amministrazioni stesse. Recenti studi spingono ad un'analisi più completa dei sistemi di programmazione che tenga conto della specifica complessità dell'amministrazione analizzata e del contesto in cui operano (Di Mascio & Natalini, 2018; Cinquini & Grossi, 2016; Hyndman & Lapsley, 2016). Ciò pone una sfida importante a livello metodologico. In primo luogo, cogliere la complessità del contesto e delle implicazioni organizzative richiede una osservazione continuativa e profonda delle amministrazioni; il secondo problema è legato alla validità esterna delle evidenze empiriche e contingenti raccolte.

Partendo da queste sfide, l'obiettivo dell'articolo è analizzare come i sistemi di programmazione possono incidere sull'organizzazione, focalizzandosi su una particolare situazione, ormai sempre più ricorrente: le amministrazioni in crisi finanziaria e gestionale. Diversamente da studi precedenti (Bourmistrov & Kaarbøe, 2017), che vedono la crisi come monolitica, vengono qui identificate tre macro-fasi – diagnosi e terapia d'urto, terapia, riabilitazione (con richiamo alla letteratura di tipo clinico). Attraverso queste tre fasi si analizza come le leve della programmazione e controllo vengano messe in atto in modo differente. Nello studio si ricorre ad un modello teorico di riferimento – il framework di Simons “Le leve del controllo” (Simons, 1995) – allo scopo di verificare come, in un contesto organizzativo in crisi, le quattro leve da esso identificate (diagnostica, interattiva, vincoli, valori) abbiano consentito di traguardare il superamento delle criticità.

In linea con il dibattito accademico (Hyndman & Lapsley, 2016; Di Mascio & Natalini,

2018), l'analisi è fortemente focalizzata sul caso concreto per ricercare l'applicazione delle leve nel quadro delle specifiche contingenze. Empiricamente l'articolo è basato sul caso della regione Lazio nel periodo che va dal 2013 al 2018, indagando l'arco temporale di un intero mandato di governo regionale.

Il 2013 è stato per regione Lazio un momento di crisi profonda con l'avvio di una nuova legislatura, a seguito della traumatica interruzione anticipata della precedente, a causa delle vicende di cronache connotate come "scandalo Fiorito". Pur con la consapevolezza che non esistono ricette generali, l'astrazione di elementi legati al caso di regione Lazio consente di contribuire a due filoni di letteratura: l'uso degli strumenti di controllo per le pubbliche amministrazioni in crisi, l'uso modulare e dinamico del framework di Simons.

Il seguito dell'articolo è articolato come segue: il paragrafo 2 opera una rilettura dei temi della performance nel contesto del settore pubblico italiano; il paragrafo 3 illustra la prospettiva teorica e la metodologia; il paragrafo 4 presenta i risultati suddivisi in sottosezioni; infine, nel paragrafo 5, vengono delineate le principali conclusioni tratte dallo studio.

1. Traiettorie della performance nel contesto italiano

L'adozione dei sistemi di programmazione e controllo nel settore pubblico è un tema dibattuto sin dalle origini del New public management (Npm). Il Npm ha messo al centro del dibattito politico e accademico la necessità di trasformare le amministrazioni pubbliche, considerate burocratiche ed inefficienti, in organizzazioni più snelle ed efficaci, importando tecniche tipiche del settore privato. In Italia, questo obiettivo di riforma del settore pubblico trova nel celebre "rapporto Giannini" (1979) il momento nel quale l'elaborazione scientifica rompe con la tradizione consolidata del "diritto del procedimento amministrativo". Ciò avvia una lunga stagione dedicata alle tecniche di management, vista come necessità di misurare e controllare l'azione amministrativa attraverso indicatori di produttività, customer satisfaction, e legandoli a un tema più ampio di riforma della gestione del settore pubblico.

Su questo solco interviene l'elaborazione del Npm, intensificata in Italia negli anni '90, con un'autonoma elaborazione che si traduce, relativamente ai sistemi di programmazione, nella riforma del sistema dei controlli del 1999 (d.lgs 286/99). Questo decreto completa un ciclo di riforme che mirano a transitare il settore pubblico da un modello di funzionamento basato sul pervasivo controllo preventivo di legalità degli atti amministrativi, a un modello di controllo direzionale sui comportamenti e sulla valutazione dei risultati gestionali.

Infine, una terza fase di spinta all'introduzione e revisione dei sistemi di programmazione e controllo si ha (attua nuovamente?) a più di dieci anni di distanza, nel 2009, con il d.lgs

150/2009. La cosiddetta “riforma Brunetta”, dal nome del ministro che la promosse, riprende molti temi già toccati precedentemente, ma assume una torsione comunicativa ben differente: se negli anni '90 la sfida della riforma amministrativa veniva ricondotta all'obiettivo del Paese di “entrare nell'euro” (la Pa come leva di sviluppo), nel decennio successivo la riforma diventa l'opportunità per la battaglia contro le amministrazioni inefficienti e il personale “fannullone” (la Pa come ostacolo alla crescita).

Dopo molti anni, i sistemi di programmazione e controllo (o performance management) sono ancora in discussione (Barbato & Turri, 2017; Grossi *et al.*, 2016; Hyndman & Lapsley, 2016): in particolare, si riscontrano tre problemi riconducibili alla loro applicazione nelle amministrazioni pubbliche. Il primo problema è “l'illusione del diritto positivo”, ovvero l'ipotesi che il solo potere impositivo della legge sia sufficiente a garantire l'implementazione sostanziale (e non formale) e l'uso consapevole degli strumenti di management; la letteratura è ricca di esempi di adozione formali (Modell, 2001) che non hanno inciso sulle organizzazioni. Anzi, questi sistemi hanno, alcune volte, creato lavoro e burocrazia aggiuntiva alle amministrazioni (Arnaboldi *et al.*, 2015).

Il secondo problema è l'eccessiva enfasi sulla misurazione delle prestazioni (performance measurement) anziché sulla gestione delle prestazioni (performance management). Porre attenzione alla gestione delle prestazioni, anziché alla sola misura, è indubbiamente complesso. La gestione delle prestazioni coinvolge primariamente il vertice politico amministrativo, che deve essere in grado di usare gli indicatori per: valutare la compatibilità tra gli obiettivi di indirizzo politico e la capacità dell'organizzazione di generare politiche, servizi e interventi in un determinato arco temporale; valutare tempestivamente i cambiamenti del contesto aggiornandone le priorità e dandone immediata comunicazione.

Infine, un terzo problema collegato alla visione tecnicista della performance, è l'ipotesi, spesso implicita, che gli strumenti non debbano essere personalizzati rispetto alla contingenza delle amministrazioni, ormai molto eterogenea in tutti i paesi. In particolare, dopo le crisi finanziarie degli anni 2000, molti governi si trovano amministrazioni in crescita, altre ancora in piena crisi, altre in fase di uscita dalla crisi. Questa diversità viene ignorata nelle policy, ma è, invece, importante per supportare, da un lato le amministrazioni in crisi, dall'altro per evitare che soluzioni generaliste e spesso accentriche, tipiche della crisi, penalizzino le organizzazioni che si muovono verso la crescita. La contestualizzazione deve inoltre tenere in considerazione la dimensione degli enti e il loro posizionamento geografico. Basti pensare, per rimanere alla sola regione Lazio, come essa si caratterizzi per popolazione pari alla Danimarca e Pil superiore al Portogallo. Questi banali elementi descrittivi lasciano intuitivamente comprendere come le analisi e le soluzioni organizzative per contesti organizzativi di tale taglia debbano essere fortemente declinati sul caso specifico.

2. Metodologia

Al fine di contribuire a un'analisi più profonda e specifica dell'uso dei sistemi di programmazione, questo studio analizza come le leve del controllo vengano messe in atto in modo differente durante le diverse fasi di una crisi, qui identificate in tre stadi: diagnosi e terapia d'urto; terapia; riabilitazione. Ogni stadio viene analizzato richiamando le tipiche categorie tecniche degli strumenti di controllo gestionale, ma arricchiti da ulteriori elementi motivazionali, che evidenziano il passaggio dalla condizione di crisi a quella della ripresa (Weick, 1988). Come evidenziato da Ahrens e Chapman (2004), i sistemi di programmazione non servono solo a controllare ma anche ad abilitare l'azione delle persone. Per comprendere e analizzare questo uso più ampio dei sistemi di programmazione, facciamo qui riferimento al framework di Simons "Le leve del controllo".

Simons identifica quattro leve da attivare in modo adattivo: diagnostica, interattiva, vincoli e valori. La leva diagnostica si riferisce all'accezione più nota dei sistemi di controllo legata agli indicatori, all'identificazione di target, al monitoraggio dei risultati raggiunti e alla rilevazione degli scostamenti tra risultati e target. Se adottata correttamente in fase di programmazione, la leva diagnostica ha l'indubbio vantaggio di tradurre e rendere chiari gli obiettivi organizzativi; in fase di azione di monitorare il loro raggiungimento "a distanza". Infine in fase di analisi la leva diagnostica consente di verificare gli scostamenti tra i risultati attesi (programmati) e i risultati effettivi (consuntivo).

Questa leva rappresenta le fondamenta della misurazione delle performance, permettendo di tradurre in indicatori i risultati attesi e le risorse da dedicare alla loro realizzazione. Tuttavia, se usata da sola, rischia di far coincidere lo spazio di azione con ciò che è misurato e misurabile e di favorire l'individualismo organizzativo. I numeri devono essere visti come punto fondamentale, ma iniziale, su cui innescare un processo di analisi e condivisione: qui si innesta la seconda leva dell'interazione.

La leva dell'interazione include i processi formalizzati, ad esempio riunioni di valutazione periodiche, in cui i manager discutono le performance raggiunte o da raggiungere. I controlli interattivi sono la chiave per la fase di valutazione in cui gli scostamenti vengono interpretati e si discute delle azioni future. L'interazione consente di cogliere aspetti che vanno oltre gli indicatori misurati, spesso migliorando la leva diagnostica stessa e favorendo l'apprendimento organizzativo. La leva diagnostica permette ad esempio di tradurre in indicatori la puntualità dei mezzi di trasporto e di confrontare gli indicatori nel tempo, con i risultati attesi o con altre organizzazioni. L'analisi interattiva degli scostamenti consente di cogliere molti aspetti aggiuntivi. Un primo è legato alla scelta degli indicatori, ad esempio l'utilizzo di dati medi complessivi di puntualità può essere utile per accountability esterna generale, ma non è sufficiente per definire interventi puntuali sulla rete. Un secondo beneficio dell'interazione basata sui numeri è rendere visibile le aree di responsabilità congiunta; si pensi ai progetti di digitalizzazione. Spesso vengono

misurati indicatori di realizzazione per le diverse aree coinvolte, ma non viene misurata l'efficacia complessiva verso gli utenti finali. Discutere le due tipologie di performance assieme (efficacia sull'utente ed efficacia/realizzazione dei singoli componenti) spesso fa emergere delle aree dimenticate, perché a metà tra più funzioni organizzative.

La terza leva del controllo è legata al sistema di vincoli dell'organizzazione, ossia dall'insieme di regole e sistemi che supportano i manager nell'identificare e gestire i rischi. Questa leva è storicamente presente nelle amministrazioni burocratiche attraverso leggi e regole generali (si pensi alle strategie di prevenzione dai fenomeni di corruzione). Tuttavia, tale leva rischia di essere utilizzata in modalità statica e formale: si pensi, ad esempio, al "piano di prevenzione della corruzione". Spesso il piano viene adottato con approccio burocratico, ricalcando lo schema del "piano nazionale" formulato dall'Autorità nazionale anticorruzione - Anac, ma senza utilizzarlo come vera leva organizzativa e di analisi/gestione dei rischi, per supportare le persone a comprendere quali azioni sono accettabili e non rispetto alla strategia e al contesto dell'organizzazione.

Infine, la quarta leva dei valori include l'insieme di comunicazioni formali e informali che veicolano la visione e la strategia che il vertice vuole perseguire. Esempi di questa leva sono i documenti programmatici, di mandato e tutte le azioni di comunicazioni per condividere internamente piani, azioni e l'impatto atteso. Seppur difficile da perseguire, spesso considerata retorica nel settore pubblico, la leva dei valori diventa preziosa in fase di cambiamento per veicolare, enfatizzare e reiterare le priorità o la distanza da prassi passate.

Simons sottolinea l'importanza di utilizzare le quattro leve contemporaneamente per avere sistemi olistici, in grado di guidare l'azione quotidiana, di cogliere opportunità, di gestire i rischi, di perseguire una direzione comune. In questo articolo si analizzano queste leve nel caso di regione Lazio, evidenziando come le leve siano state utilizzate nelle tre fasi della crisi con bilanciamento e peso diverso, seguendo un percorso adattivo e di apprendimento.

Dal punto di vista empirico, lo studio della complessità dei sistemi di programmazione, pone sfide importanti a livello metodologico, in quanto è richiesta una osservazione costante e profonda delle pratiche e dell'amministrazione. Questa osservazione quotidiana, oltre ad essere spesso difficile da perseguire dai ricercatori, rischia di incidere sulla astrazione dei casi e quindi sulla loro validità esterna. Per rispondere a questi problemi, il presente studio ha sperimentato una metodologia nuova di accoppiamento tra l'osservazione partecipata (Argyris *et al.*, 1985; Cassell & Johnson, 2006) e lo studio di caso (Yin, 1994). Nello specifico uno degli autori è stato parte del cambiamento del sistema e dell'organizzazione in posizione apicale, avendo visibilità sugli elementi che hanno caratterizzato l'esperienza esaminata. Il secondo autore è esterno al caso, ciò ha consentito un'analisi maggiormente critica delle evidenze empiriche.

La ricerca ha seguito un doppio approccio metodologico. Il primo si fonda sul protocollo degli studi di caso (Yin, 1994) al fine di raccogliere, da parte dell'autore esterno, le informazioni rilevanti. La raccolta dati si è basata su interviste dirette all'autore direttamente coinvolto e ad altri attori di regione Lazio rilevanti per comprendere gli aspetti tecnici e organizzativi del sistema. Complessivamente sono state svolte dieci interviste, ad apicali e manager in posizione intermedia, supportate da domande semi-strutturate. Le evidenze delle interviste sono state, in questa fase, integrate da materiale documentale pubblico e privato, sia relativo al sistema sia relativo alla situazione di crisi.

Il secondo approccio ha messo a confronto i due autori prendendo le mosse dal framework teorico di riferimento: in tale confronto è stato possibile individuare – in modalità dialogica e dinamica – le inferenze che mettevano in connessione il quadro teorico con il caso esaminato. Questa interazione si è svolta attraverso le seguenti modalità: identificazione di schemi di riferimento per sistematizzare le evidenze empiriche (ad esempio la tabella utilizzata nella discussione); brainstorming per analizzare il caso di regione Lazio all'interno degli schemi; scrittura separata dei risultati delle fasi; rilettura e brainstorming su interpretazioni differenti; consolidamento dei risultati.

3. Risultati: Il caso della regione Lazio

Questo paragrafo descrive il caso della regione Lazio percorrendo le fasi della crisi e ponendo in evidenza il ruolo della programmazione e delle leve del controllo.

3.1. Diagnosi e terapia d'urto: la ripresa del controllo

Nel febbraio 2013, regione Lazio avvia una nuova legislatura a seguito della interruzione anticipata della IX per la vicenda nota alle cronache come “scandalo Fiorito”. Sebbene tale vicenda costituisse in sé una gravissima manifestazione di fenomeno corruttivo, l'indagine approfondita della stagione amministrativa, nella quale si era verificato il fenomeno, rivela una coerenza di fondo, anche se negativa, tra l'episodio e alcune prassi organizzative. Si erano nel tempo consolidate pratiche che avevano generato non solo forme di patologica deviazione da parametri di legalità, ma che avevano anche condotto la regione in una condizione di notevole squilibrio finanziario. In questa situazione solo l'assenza di una via ordinamentale per il dissesto delle regioni – a differenza di quanto previsto per gli enti locali – ne ha impedito l'esito.

È importante rilevare come questa situazione non fosse affatto il risultato di una sommatoria di fattori tra di loro disconnessi, bensì di un modello di governance “consapevolmente balcanizzato”. Questo modello, nel corso del decennio avviatosi dopo la riforma del titolo V della costituzione, aveva sedimentato una cultura politica e burocratica orientata al

perseguimento di obiettivi di consenso politico/amministrativo, a scapito delle esigenze di compatibilità finanziaria.

Riletta attraverso le lenti di Simons del controllo, la situazione iniziale era di quasi totale assenza di sistemi di programmazione: non esisteva un sistema diagnostico sostanziale in grado di supportare i decisori e orientare il management; il sistema di vincoli, seppure formalmente vigente come per ciascuna altra amministrazione pubblica, era frequentemente violato sotto il profilo economico-finanziario e, in numerose circostanze (alcune delle quali assunte alla cronaca nazionale), anche nella forma di comportamenti gravemente lesivi dei canoni di legittimità e legalità; il sistema di valori ricorrente era l'utilità "micro-organizzativa", spesso confusa con l'utilità individuale; la leva interattiva era fortemente presente tra gli individui, ma basata su valori opportunistici, fungendo da volano per comportamenti illegittimi.

Queste caratteristiche del sistema di controllo gestionale di regione Lazio, applicate fino al 2012, conducono all'accumulo di un disavanzo tale da esporre l'ente al collasso quando è sottoposto allo stress derivante dagli anni della crisi fiscale europea.

La corte dei conti, nel giudizio di parifica sul rendiconto 2012, fotografa la questione con le seguenti parole: "la regione Lazio si trova da almeno un decennio in stabili condizioni di insolvenza finanziaria, attenuata nel 2013 dal ricorso al c.d. Decreto pagamenti". Anche solo pochi indicatori sono in grado di esprimere efficacemente il quadro da cui si è partiti nel 2013:

- monte crediti con i fornitori al 2012 pari a 13.5 miliardi di euro;
- debiti finanziari (mutui) pari a 9 miliardi;
- tempo di pagamento fornitori a più di mille giorni per il settore sanitario;
- costante riconoscimento del 100% dei risultati raggiunti a tutti i dirigenti regionali.

Questa situazione rappresenta il punto di partenza della fase di diagnosi in cui la nuova giunta Zingaretti, nel 2013, avvia il proprio mandato. Nella contestualizzazione è importante considerare come le elezioni del 2013 si collocassero in un quadro complessivamente controverso sul fronte regionale (si pensi anche alla Lombardia) e al termine di una stagione istituzionale decisamente caratterizzato sul versante delle politiche di "austerità". La giunta Zingaretti avvia il proprio mandato forte della dotazione di strumenti di razionalizzazione amministrativa che nei mesi precedenti erano stati posti in essere dal cosiddetto "governo dei tecnici", ovvero il governo guidato da Mario Monti.

I vertici di regione Lazio mettono in atto strumenti che pongono chiari limiti all'azione gestionale amministrativa verificando che tali limiti siano rispettati: le cosiddette leve

negative di vincolo e diagnostica. Un esempio relevantissimo è il vincolo al pagamento dei fornitori in ordine esclusivamente cronologico di arrivo delle fatture; l'assenza di tale vincolo, precedentemente al cambio di giunta, in una amministrazione con una esposizione miliardaria nei confronti dei fornitori, consentiva un esercizio di discrezionalità ai molteplici pagatori interni che esposeva ad un altissimo rischio di arbitrio ed evidenti comportamenti opportunistici.

La prima leva messa in atto è quella diagnostica, attraverso cui regione Lazio ha inizialmente preso consapevolezza della situazione di partenza. La diagnosi fu agevolata da una ispezione del Mef-Rgs che, con riferimento al quinquennio 2008-2012, analizza nel dettaglio la gestione finanziaria e delle risorse umane, solleva numerosi rilievi alla gestione finanziaria e alle risorse umane (con rilevanti contestazioni che determinano apertura di procedimenti per danno erariale); il referto di questa ispezione costituirà, nel 2013, un'utilissima due diligence per importare la revisione di alcuni dei più importanti processi di lavoro.

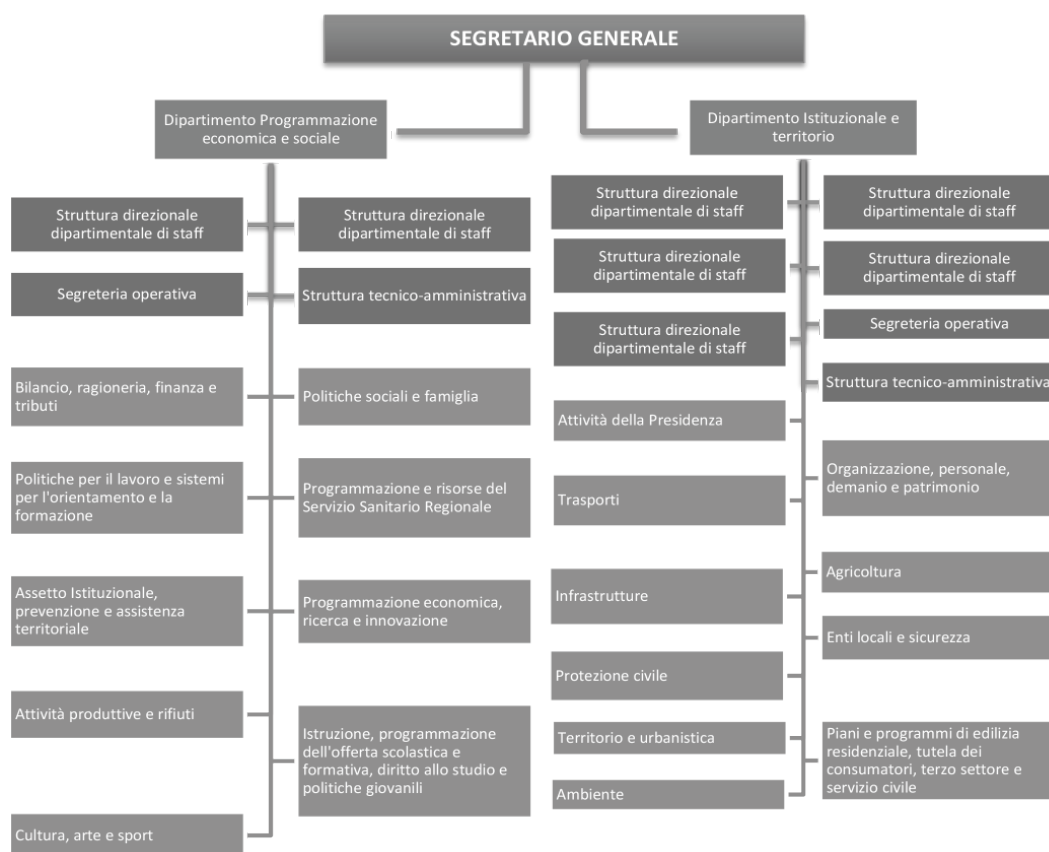
Tuttavia, l'elemento centrale della terapia d'urto è stata l'interruzione della leva interattiva invisibile con cui operavano e cooperavano, a volte in modo tacito, i numerosissimi centri decisionali dispersi. La prima azione della giunta fu, infatti, una robusta riorganizzazione e semplificazione della macchina regionale. Il primo passo è consistito in una drastica riduzione dei centri di decisione amministrativa della giunta, concentrando le funzioni in un numero minore di unità operative e "accorciando" la linea decisionale. Questa riorganizzazione viene adottata pochi giorni dopo l'insediamento della nuova giunta e tiene conto di un disegno ancorato a principi organizzativi semplici e chiaramente comunicabili quali:

- chiarificazione della struttura di vertice (scompaiono i dipartimenti, si rafforza il segretariato che assume le funzioni di direzione strategica dell'organizzazione: pianificazione e controllo; valutazione performance; coordinamento relazioni istituzionali con stato e territori; funzione legislativa della giunta; comunicazione istituzionale);
- aggregazione per aree omogenee di intervento in parallelo con le analoghe aggregazioni organizzative dei livelli di governo europei (Dg commissione), nazionale e delle commissioni della conferenza delle regioni;
- parallelismo tra deleghe assessorili e unità organizzative;
- turnover del gruppo dirigente di riferimento.

Quest'ultima azione rappresenta indubbiamente un elemento dirimente nell'azione di regione Lazio, che ha permesso alla giunta di costituire una squadra coesa e motivata ad affrontare l'emergenza, secondo i principi del vertice.

L'approccio, concettualmente semplice, permise di ledere le modalità gestionali precedenti, con forte autonomia dei centri decisionali, in cui si era consolidata la leva interattiva negativa, basata sull'elusione dei vincoli e la massimizzazione dell'utilità individuale. Le figure di seguito (Fig.1 e Fig.2) riportano gli organigrammi di regione Lazio prima e dopo l'intervento di riorganizzazione.

Fig. 1 Struttura organizzativa di regione Lazio del 2012
(fonte: sito regione Lazio).



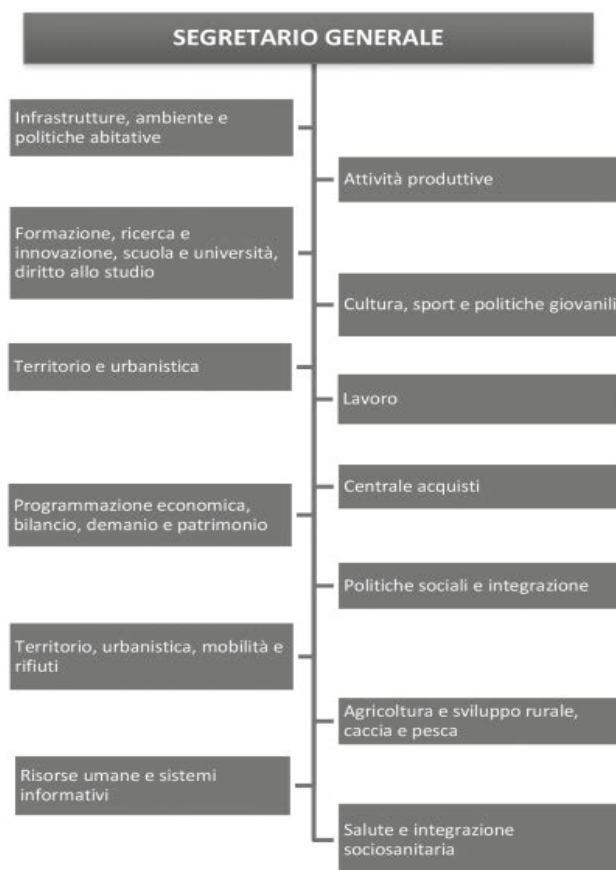
3.2. Terapia: la sostenibilità del controllo

I vincoli rigidi e il forte accentramento vengono vissuti dall'organizzazione come un vero shock. In particolare, l'interruzione della leva interattiva "negativa" fu fondamentale e permise di minare il diffuso meccanismo negoziale da parte dei titolari dei molteplici luoghi di decisione: il singolo dirigente, l'amministratore della società partecipata o dell'ente pubblico vigilato ecc. I decisori diffusi non possono più proporsi ai new comers secondo lo schema "ti dico a cosa posso esserti utile", in cambio del mantenimento della propria

rendita funzionale (ad esempio l'incarico, le risorse da gestire). L'accentramento forte e lo shock iniziale, pur avendo consentito la ripresa del controllo, necessitavano di soluzioni più sostenibili, per evitare l'immobilismo e l'ingessatura dei processi quotidiani. Il nuovo vertice riscontra infatti la difficoltà quotidiana di una cultura organizzativa nella quale l'attuazione di una direttiva gestionale non è scontata e automatica ma va conquistata continuamente.

In questa seconda fase, qui denominata “terapia”, regione Lazio lavora sulla leva interattiva, ma in maniera positiva, introducendo la programmazione come strumento di confronto con il management. Viene in particolare sfruttata la coincidenza temporale tra la programmazione di mandato da formalizzare con la prima legge finanziaria della nuova legislatura (2014) e la programmazione dei fondi comunitari per il periodo 2014-2020. Nel corso del 2013 si conduce quindi un importante processo di coinvolgimento dei responsabili delle strutture amministrative per realizzare un sistema di programmazione pluriennale che – almeno per l'esperienza di regione Lazio – non trova precedenti.

Fig. 2 Struttura organizzativa di regione Lazio a seguito della riorganizzazione del 2013
(fonte: Sito regione Lazio)



L'approccio alla programmazione non fu basato sul rapporto di forza tra la nuova leadership regionale e la tecnostuttura ("Si fa quel che decido io!", strada pur tentata, ma con limitati risultati, dalla giunta precedente), ma sulla comunicazione della strategia, che si voleva costituisse la mappa concettuale da utilizzare diffusamente. L'ipotesi di lavoro ruota infatti intorno ad una premessa metodologica di governo dell'organizzazione: per realizzare progetti e strategia nell'organizzazione, le persone che ci lavorano devono prima di tutto comprenderla.

È qui che appare e viene fortemente comunicato il valore fondante: l'integrazione organizzativa. La leva dei valori e la leva dell'interazione si intersecano fortemente e sono l'elemento centrale di questa seconda fase. Il rischio di ingessatura dei processi porta i vertici a vedere il coinvolgimento del personale e dei centri di responsabilità come cruciale. Prendendo la programmazione come elemento pivotale, i vertici iniziano a diffondere il valore della integrazione organizzativa, elemento per anni ignorato nel "modello balcanizzato". Per rendere concreta l'interazione, viene costruita una griglia concettuale di sette macroaree di azione e successivi obiettivi (Fig. 3) che afferiscono alle stesse macroaree.

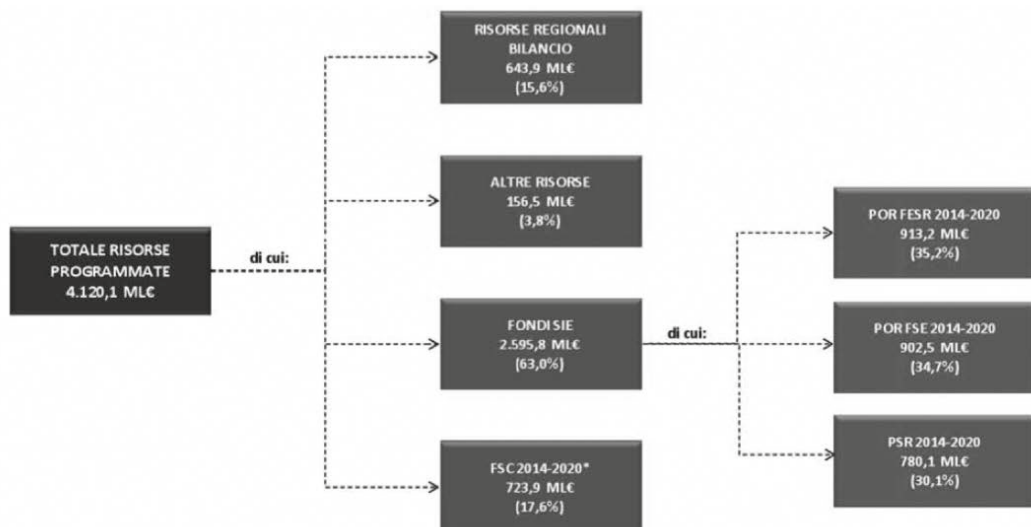
Grande sforzo viene dedicato alla riconduzione a uno stesso albero logico dei principali strumenti di gestione e di diagnosi della qualità/quantità della performance. Questa leva diagnostica funge da volano in due direzioni. La prima è la traduzione del valore "integrazione" in elementi concreti per il management. L'approccio complessivo introduce, infatti, un'unica griglia di obiettivi per la realizzazione dei quali vanno ad integrarsi le risorse provenienti da differenti fonti di finanziamento: risorse proprie del bilancio regionale, trasferimenti statali, risorse comunitarie, cofinanziamenti di privati a specifiche iniziative (Fig. 4).

Il secondo effetto "volano" del sistema integrato è una maggiore trasparenza per la valutazione di risultati e persone; la scelta di priorità chiare e la condivisione degli obiettivi rendono espliciti gli elementi sui quali successivamente saranno valutati azioni e relativi centri di responsabilità. Questa tecnica di programmazione è stato l'elemento più incisivo del modo di operare dell'ente nella seconda fase. In relazione anche al processo di armonizzazione della contabilità degli enti territoriali (decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118) che impegna al perseguimento dell'equilibrio di bilancio. Il modello di programmazione ha costituito lo spartiacque tra due epoche gestionali della regione Lazio.

Fig. 3 Le sette priorità di regione Lazio nella nuova programmazione
(fonte: sito regione Lazio).

Macroarea	Principali tematiche	Indirizzi programmatici	Obiettivi programmatici	Azioni
1. Una Regione moderna che aiuta lo sviluppo	Riforma ente	5	12	37
2. Una grande regione europea dell'innovazione	Sviluppo economico	10	18	94
3. Diritto allo studio e alla formazione per lo sviluppo e l'occupazione	Formazione, lavoro	6	10	51
4. Una Regione che cura e protegge	Sanità, integrazione	4	10	36
5. Una regione sostenibile	Ambiente, rifiuti	5	13	73
6. Investimenti per un territorio competitivo	Infrastrutture, mobilità	4	10	79
7. Scelte per una società unita	Casa, sociale, diritti	7	19	92
TOTALE		41	92	462

Fig. 4 Quadro unitario della programmazione delle risorse destinate allo sviluppo 2014-2020
(fonte: sito regione Lazio).



È tuttavia importante sottolineare la rilevanza, anche in questa fase, della leva diagnostica e del suo miglioramento. La leva diagnostica ha infatti contribuito a raggiungere nel 2015 l'equilibrio di bilancio (al netto della partita speciale del pagamento dei vecchi crediti in ragione della manovra scaturita dal cosiddetto “decreto pagamenti”) e il controllo in quanto:

- individua in modo analitico e puntualmente quantificato l'elenco degli interventi da realizzare, con le risorse ad essi associate, per ogni anno gestionale;
- sviluppa una modalità di verifica dello stato di attuazione della programmazione attraverso una “cabina di regia” che – con cadenza settimanale – cura la coerenza tra azioni programmate e azioni realizzate.

3.3. Riabilitazione: attuazione del modello integrato

Nel passaggio dal programma alla sua esecuzione, tuttavia, si sono incontrati numerosi problemi e difficoltà che hanno indotto ad un processo di apprendimento e affinamento delle quattro leve del controllo. Passando dalla staticità dei documenti di programmazione alla dinamicità dell'azione, sono emersi continuamente fattori, sia esterni (es: terremoto centro Italia) che interni, che ne hanno condizionato l'attuazione. I fattori di spiazzamento interni sono i più insidiosi: alcuni più noti e dibattuti (la dualità tra ciclo bilancio e ciclo performance); altri insidiosi perché pur perseguendo finalità virtuose (es: rotazione incarichi nel ciclo anticorruzione) rischiano di condizionare traiettorie o tempi di realizzazione dei programmi, soprattutto se i soggetti che le attuano non condividono calendario e agenda dell'organizzazione.

L'organizzazione inoltre non era abituata ad un approccio funzionale integrato. La torsione verso un modello differente ha richiesto un investimento di risorse molto consistente, sia nel disegno di procedure sia nella gestione delle risorse umane. Quest'ultimo aspetto ha richiesto molti sforzi in attività di gestione del gruppo dirigente.

L'attuazione del programma è stata, pertanto, accompagnata da una azione parallela e costante di ri-modulazione degli stili di leadership, attuati e stimolati al fine di favorire la relazione tra le aree funzionali dell'organizzazione. Si è scelto di potenziare lo stesso oggetto – gli “stili di leadership” generati dal modello valoriale dell'organizzazione - intervenendo su due dimensioni, inizialmente distinte e poi sempre più convergenti. Da un lato si è investito sul rafforzamento delle capacità di esercizio della leadership del management apicale, lavorando con equipe di psicologi del lavoro che, all'interno di sessioni periodiche, hanno utilizzato metafore comportamentali offerte dalla letteratura mitologica per condurre una analisi degli stipi posti in essere e, di conseguenza, degli elementi di necessario cambiamento e rinforzo (alternando attività di gruppo ad attività di mentoring individuale dei dirigenti apicali). Dall'altro lato, alle sessioni di lavoro

sulla leadership si sono inoltre alternate sessioni specifiche di singole tecniche gestionali obiettivo di miglioramento (programmazione, gestione, monitoraggio ecc.), durante le quali il cambiamento richiesto nel comportamento operativo è stato positivamente facilitato dalla contemporanea evoluzione degli stili di leadership.

L'efficacia di questo intervento è stata avvertita nella qualità delle interazioni professionali. È infatti cresciuta la capacità di "compensare" l'approccio verticale basato sulla performance individuale con quello orizzontale basato sulla performance organizzativa.

Per un ente che doveva ricomporre l'equilibrio di bilancio si è trattato di un passaggio decisivo. Non essendo sufficiente l'applicazione del mero vincolo finanziario ("limitatezza delle risorse finanziarie e impossibilità di generare ulteriore disavanzo"), la crescente percezione che l'equilibrio dei saldi di bilancio fosse un obiettivo trasversale dell'organizzazione, ha tradotto questo obiettivo contabile in un elemento di valore e di merito. Ciò ha permesso di: ridurre le frizioni relazionali tra le strutture di linea e quelle a presidio delle risorse (finanziarie o umane); percepire come obiettivo di ciascuna unità organizzativa l'obiettivo macro del pareggio di bilancio dell'ente.

Questa trasformazione culturale basata sulla leva della comunicazione e sull'interazione ha fatto da sfondo degli specifici interventi tecnici e infrastrutturali.

A livello diagnostico, in questa fase, la regione Lazio ha puntato sull'integrazione degli strumenti ma in una logica dinamica, al fine di fronteggiare i cambiamenti reali (ad esempio l'emergenza terremoto) e la necessità di adeguarsi a cambi e nuove richieste normative. Tra gli elementi attuati si rilevano:

- l'integrazione nella programmazione tra leve finanziarie (regionali, statali, fondi Ue);
- la revisione del processo interno di allocazione delle risorse (finanziarie, umane, tecnologiche).

Alcune azioni inoltre sono state adottate per rendere l'interazione integrata una prassi basata sulla leva diagnostica. La prima azione è la gestione dinamica della programmazione unitaria con una "cabina di regia"; la cabina di regia, nata per esigenze contabili (assicurare l'equilibrio di bilancio), diventa lo strumento settimanale di direzione tattica dell'organizzazione. La seconda azione è la formalizzazione di incontri di interazione e discussione sui temi della programmazione.

Riflessioni conclusive

La recente storia della regione Lazio costituisce un caso di interesse generale perché è la testimonianza di un esercizio integrato delle quattro leve di Simons – diagnostica, interattiva, vincoli e valori – per una pubblica amministrazione in crisi. Il caso, contestualizzato, rappresenta un valore oltre la sua specificità, illustrando come l'applicazione delle leve cambi e debba essere modulata in fasi diverse di una crisi qui denominate con richiamo alla letteratura di tipo clinico – diagnosi e terapia d'urto, terapia, riabilitazione. L'uso adattivo e dinamico ha portato alla stabilizzazione e a un traguardo in termini gestionali: il ritorno dell'ente all'equilibrio di bilancio e al miglioramento dei servizi resi (miglioramento dei livelli essenziali di assistenza in sanità, tempi di pagamento dei fornitori, qualità percepita del trasporto pubblico locale a gestione regionale).

Al fine di favorire la riflessione in altri contesti si riporta di seguito una tabella riassuntiva che ripercorre i risultati delle tre fasi (colonne) e l'uso delle leve (righe). Oltre alle tre fasi analizzate, la prima colonna riporta lo stato di partenza, caratterizzato da una “balcanizzazione” dei centri di responsabilità e da una assenza sostanziale di misurazione.

Percorrendo la tabella trasversalmente alle fasi è possibile analizzare il cambiamento nell'uso delle leve. La leva diagnostica nella fase iniziale si limita a pochi indicatori chiave che permettono alle organizzazioni in crisi di verificare i “parametri vitali” e i risultati delle prime azioni messe in campo. Nella fase successiva lo strumento tecnico evolve. Pur continuando ad essere chiave per il monitoraggio dei parametri essenziali (in primi finanziari), il sistema diagnostico viene ampliato per coadiuvare il cambiamento atteso dell'azione dirigenziale: l'integrazione. La leva diagnostica, pur basata sullo stesso valore dell'integrazione, nell'ultima fase di riabilitazione viene resa più complessa e ricca di variabili.

La leva interattiva nella fase iniziale non viene usata. La diagnosi mostra infatti la presenza di forti interazioni, ma basate su presupposti negativi, individuali e sulla conservazione di visioni locali. Solo nella seconda fase, con l'introduzione del nuovo sistema di valori (l'integrazione) si avvia l'interazione positiva. Dapprima la comunicazione legata alla performance è meno strutturata ma basata su uno schema chiaro (l'albero della performance); nella fase di riabilitazione l'interazione diventa più frequente e strutturata.

La leva dei vincoli è predominante nelle fasi iniziali e basata su azioni forti, visibili, di accentramento. Ristabiliti i valori, nella seconda fase i vincoli diventano meno rigidi e più complessi, sostenuti da una cabina di regia che regola le interazioni. Infine, nell'ultima fase, si effettua un passaggio importante inserendo le priorità future e le relative performance, come elemento di vincolo. Questo passo è cruciale per la motivazione del personale, passando da un focus sul presente ad una spinta al futuro e al ruolo dell'organizzazione nel e per il territorio. L'ultima leva dei valori rimane pressoché costante, reiterando

la centralità dell'integrazione; questo elemento diventa una bussola costante nel cambiamento e nella ripresa.

Tav. 1 L'uso dinamico delle leve del controllo nelle fasi di una crisi
(elaborazione degli autori)

Leva	Situazione di partenza	Diagnosi e Terapia d'urto	Terapia	Riabilitazione
Diagnostica	Sistema formale non utilizzato dai decisori	Introduzione di pochi indicatori chiave di bilancio	Albero della performance per macro-aree	Integrazione nella programmazione tra leve finanziarie (regionali, statali, fondi UE)
Interattiva	Moltiplicazione di centri decisionali sostanzialmente autonomi, ma solidali e cooperativi nel perpetuare l'illegittimità	Interruzione della leva interattiva invisibile e decentrata attraverso la riorganizzazione e la concentrazione delle funzioni decisionali	Programmazione Integrata	Modulazione degli stili di leadership per favorire la comunicazione trasversale. La "cabina di regia" diventa strumento settimanale di direzione tattica dell'organizzazione;
Vincoli	Prassi consolidata nel superare vincoli economico finanziari e spesso anche di legittimità	Applicazione clausole di spending review	Vincoli di programmazione: programmabilità di obiettivi in condizione di "effettiva copertura finanziaria degli interventi"; cabina di regia per il controllo permanente del rispetto dell'equilibrio di bilancio; sessione di revisione della programmazione entro il terzo trimestre dell'anno.	Vincoli più complessi di programmazione legati allo sviluppo futuro: aderenza della programmazione annuale con quella di mandato (cosiddetto programma del presidente).
Valori	Utilità micro-organizzativa spesso individuale	Integrazione: Introduzione dell'integrazione organizzativa come nuovo riferimento	Integrazione: Supporto allo staff dirigenziale per attuare i comportamenti richiesti	Integrazione: Supporto allo staff dirigenziale per modulare gli stili di leadership e motivare verso il futuro

Altro profilo di interesse è l'approccio progettuale: il ricorso alle logiche di Performance Management non è stato astratto ma ha trovato un buon equilibrio con la vita concreta dell'organizzazione. L'attività di analisi e diagnostica non si è mai interrotta; in questo ha aiutato l'essere stata regione "osservata speciale" da altre istituzioni nazionali e/o

di controllo. regione Lazio ha investito potentemente sul sistema di relazioni interne comunicando in modo coerente che l'azione amministrativa faceva riferimento ad un quadro di valori aggiornato e differente da quello tradizionale che si intendeva superare.

Il limite di questa esperienza consiste nell'avere "infrastrutturato" in modo ancora insufficiente il cambiamento; questo è infatti il risultato di un modello operativo sviluppato nell'ente ma che non vede ancora una formalizzazione adeguata. Si tratta di un limite caratterizzato da diversi fattori. Il primo fattore, cognitivo e generale, è legato alla richiesta di produzione di report e documenti di programmazione; ciò porta, nel settore pubblico, a replicare una modellistica e contenuti tipici, piuttosto che a ricercare l'adattamento degli strumenti al contesto. Il secondo fattore è di opportunità: trattandosi di documenti utili a terzi per valutare il miglioramento della performance regionale, si è cercato di impostarli anche sugli elementi di principale attenzione degli osservatori istituzionali.

Questi due fattori hanno fatto passare in secondo piano l'esigenza di formalizzare alcuni processi sebbene questi siano stati determinanti per il buon esito dell'esperienza. Con un esempio semplice, ma effettivo, si potrebbe dire che nei documenti di programmazione/misurazione della performance è molto più facile trovare obiettivi ben valorizzati sui risparmi negli acquisti, mentre l'obiettivo di migliorare l'interazione nella dirigenza apicale non trova altrettanta ospitalità, nonostante sia uno dei fattori più rilevanti di tenuta organizzativa. Tuttavia, l'occasione (mai avveratasi prima nella storia della regione Lazio) di una continuità di indirizzo politico favorirà proprio su questo versante il disegno e la formalizzazione più matura di strumenti di performance management progressivamente più aderenti al contesto di regione Lazio.

Riferimenti Bibliografici

- Ahrens, T., Chapman, C. S. (2004). Accounting for flexibility and efficiency: A field study of management control systems in a restaurant chain. *Contemporary accounting research*, Vol. 21(2), 271-301.
- Argyris, C., Putnam R. & Smith, D. (1985), *Action Science: Concepts, Methods and Skills for Research and Intervention*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Arnaboldi, M., Lapsley, I. & Steccolini, I. (2015), Performance management in the public sector: The ultimate challenge, *Financial Accountability & Management*, 31(1), 1-22.
- Barbato, G. & Turri, M. (2017), Understanding public performance measurement through theoretical pluralism, *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 30 (1), pp.15-30.
- Bourmistrov, A. & Kaarbøe, K. (2017), Tensions in managerial attention in a company in crisis: How tightening budget control resulted in discomfort zones for line managers, *Journal of Accounting & Organizational Change*, Vol. 13 (2), pp.239-261, <https://doi.org/10.1108/JAOC-08-2015-0066>.
- Cassell, C. & Johnson, P. (2006), *Action Research: Explaining the Diversity*, Human Relations, Vol. 59(6), 783–814.
- Grossi, G., Hansen, M.B., Johanson, J.E., Vakkuri, J. & Moon, M.J. (2016), Introduction: Comparative Performance Management and Accountability in the Age of Austerity, *Public Performance and Management Review*, Vol. 39(3).
- Di Mascio, F. & Natalini, A. (2018), *Oltre il New Public Management*, Roma: Carocci editore.
- Giannini, M.S. (1979), *Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello stato*, Roma: Senato della Repubblica.
- Hood, C. (1991), A public management for all seasons?, *Public Administration*, Vol. 69.
- Hood, C. (1995), The 'New Public Management' in the 1980s: Variations on a theme, *Accounting, Organizations and Society*, Vol.20 (2/3).
- Hyndman, N. & Lapsley, I. (2016), New public management: The story continues. *Financial Accountability & Management*, Vol. 32(4).
- Mauro, S.G., Cinquini, L. & Grossi, G. (2016), Insights into performance-based budgeting in the public sector: a literature review and a research agenda, *Public Management Review*, Vol. 19 (7), 911-931.
- Modell, S. (2001), Performance measurement and institutional processes: a study of managerial responses to public sector reform, *Financial Accountability and Management*, Vol.12, 437-464.
- Simons, R. (1995), Control in an age of empowerment. *Harvard Business Review*, Vol.73(2).
- Weick, K. (1988), Enacted Sensemaking in crisis situations, *Journal of Management Studies*, Vol. 25(4).
- Yin, R. (1994), *Case Study Research: Design and methods* (Ed. 2), Sage Publications.

Close Up



Il governo della spesa pubblica: valorizzazione dei modelli, analisi delle cornici istituzionali e confronto fra casi

Erika Munno ed Elisa Pintus***

* Esperta di politiche pubbliche

** Università della Valle d'Aosta

Abstract

Il governo della spesa è un processo dalle molteplici implicazioni, che impegna gli stati in uno dei momenti più delicati, cioè quello dell'impegno e della gestione delle risorse. Nel contributo si offre una panoramica di carattere generale sui modelli di governo della spesa, analizzando dapprima le caratteristiche più condivise di questo tipo di approccio alla gestione delle risorse pubbliche e soffermandosi, successivamente, su azioni concrete intraprese dai paesi che hanno adottato questo approccio attento, di norma, sia alla composizione della spesa che ai processi decisionali che portano alla ridefinizione della composizione stessa. In particolare, sono state prese in esame le politiche di contenimento e gestione della spesa messe in campo dall'Unione Europea (Ue) e dall'Italia, soprattutto sotto la spinta della riforma della governance economica dell'Ue; infine è stata realizzata una comparazione di un set di variabili critiche, considerate elemento confrontabile, sottese alle politiche di spending review di alcuni Paesi con attenzione peculiare all'Italia, alla Gran Bretagna, al Canada e agli Stati Uniti.

Keywords: governo della spesa, spending review, semestre europeo, legge di bilancio, spesa sostenibile

Introduzione

Il governo della spesa pubblica è tema centrale per gli stati, poiché dalle tecniche utilizzate per costruire i meccanismi di spesa e, quindi, di valorizzazione delle risorse economiche discende la capacità degli stessi di rispondere ai bisogni dei cittadini e, dunque, la tenuta sociale complessiva. Qualsiasi azienda, per definirsi tale, deve costruire meccanismi per gestire le risorse in modo efficiente ed efficace. Negli ultimi anni – almeno dagli anni '90 e con maggiore impulso a seguito della crisi economica del 2008 – molteplici stati hanno messo in campo un composito sistema di misure differenti via via sempre più articolate e complesse, sottoscrivendo impegni e rideterminando le procedure di spesa, per rendere il sistema pubblico maggiormente coerente ai bisogni della società al fine di realizzare, da un lato, il contenimento della spesa, dall'altro, l'ottimizzazione delle risorse. Di seguito, una disanima di alcuni degli approcci alla spesa possibili.

1. I modelli dell'approccio di tipo “governo della spesa”

L'uso di strumenti e sistemi di controllo e gestione della spesa pubblica è sempre più diffuso nei paesi Oecd¹ - Organisation for Economic Co-operation and

1. Secondo i dati Oecd, nel 2016, 23 paesi, fra quelli della rete osservata dall'organizzazione, hanno utilizzato lo strumento della revisione della spesa, rispetto ai 16 del 2011.

Development -, complice una crisi economico-finanziaria che permane a dispetto dei molteplici tentativi di porvi rimedio e complici anche le grandi trasformazioni economiche e sociali che impongono agli stati di saper reinterpretare il proprio ruolo e di rideterminare meccanismi allocativi delle risorse sempre più efficace ed efficiente (Oecd, 2017). Le modalità di determinazione dei cambiamenti sociali, economici e politici sempre più complessi, infatti, trasformano le esigenze della società e con l'aumentare della domanda di servizi di qualità, si pone il tema del ripensamento della gestione delle risorse. Il governo della spesa assume, dunque, due finalità insopprimibili: maggior controllo del livello di spesa, obiettivo connesso al problema del debito pubblico; migliore definizione delle priorità di spesa, in virtù dell'allocazione delle risorse verso obiettivi di policy sostenibili e che determinino un'offerta di servizi di crescente qualità per il cittadino. Il paradigma della sostenibilità delle scelte pubbliche si coniuga con quello della responsabilità sociale considerando la Rs come la capacità di intercettare, anticipare e soddisfare i bisogni della collettività, (Albareda, L., Lozano, J., Ysa, T., 2007; Moon, J. & Knudsen, J.K., 2018) in modo innovativo, ridefinendo i processi produttivi interni alle istituzioni pubbliche e i processi di interazione con altre istituzioni e con i portatori d'interesse (Pintus, 2015) al fine di costruire il servizio pubblico con una tensione alla sostenibilità delle scelte adottate protratta nel tempo. In virtù dell'approccio di tipo sostenibile, le istituzioni pubbliche creano sinergie partecipative con i cittadini e con le imprese, promuovono i valori fondanti la società, garantiscono uno sviluppo economico sostenibile anche per le generazioni future.

La sfida della revisione della spesa non è stata approcciata con modelli analoghi nei differenti paesi, sebbene esistano alcuni caratteri condivisi che consentono di intercettare specifiche variabili confrontabili. In particolare, secondo l'Oecd, i modelli di spending review, a partire dagli anni novanta², si possono differenziare per la loro periodicità. Si può parlare, a questo proposito, di due macro-modelli: le revisioni annuali mirate – targeted annual review – e le revisioni cicliche di tipo globale – cyclical comprehensive review.

Il primo dei due modelli viene utilizzato per costruire soluzioni atte a fronteggiare situazioni contingenti e, dunque, si basa su tagli selettivi della spesa, realizzati su ambiti circoscritti, di norma, a determinati settori di beni e servizi specificamente individuati. Sovente questo tipo di modello è stato utilizzato quando la spesa per l'acquisto di determinati beni e servizi

2. Prima degli anni novanta i modelli di spending review erano determinati in virtù del lavoro di commissioni ad hoc determinate e decisamente separati, nelle loro attività, dai processi di budget. Di seguito, invece, si è sostanziata, in buona parte dei paesi, la contemporanea azione di revisione della spesa e di predisposizione del bilancio.

appariva non giustificata in termini comparativi³. Il secondo modello, si caratterizza per un approccio decisamente più ampio, che si potrebbe definire di tipo olistico, e che determina l'attuazione di revisioni organiche e perlopiù complete di ogni voce di spesa, non solo di singoli aspetti. In questo caso, la sua durata può variare dall'arco temporale minimo di un anno sino ad un quinquennio. Il *cyclical comprehensive review* – tipico di alcuni paesi come la Gran Bretagna – porta inevitabilmente ad un'istituzionalizzazione del governo della spesa, e richiede l'utilizzo di risorse specificamente dedicate, di progettualità definite e di un modello organizzativo che consenta di coordinare tutto l'insieme di attori coinvolti, poiché si tratta di processi e azioni che hanno un loro valore specifico all'interno della vita delle amministrazioni.

Per tale ragione, un altro parametro che consente di creare modelli uniformi di analisi, potrebbe essere quello che attiene all'analisi delle modalità con cui si disegna – istituzionalmente – il ciclo di *spending review*. Più specificamente, alle modalità con cui vengono ripartiti ruoli e funzioni, oltreché responsabilità, nel processo di revisione della spesa. Dall'osservazione delle esperienze che si sono susseguite, è emerso che il modello più utilizzato è quello di tipo centralizzato che prevede che sia l'autorità centrale di bilancio il centro direttivo e di impulso dell'azione di tipo *spending review*. Difatti, in tal modo accade nei seguenti Paesi: Regno Unito, Canada, Belgio, Francia, Finlandia, Irlanda, Lettonia, Messico, Nuova Zelanda, Svizzera. Altri Paesi, invece, seppure in numero minore, hanno optato per un processo guidato da presidenza o ufficio del primo ministro, fra questi l'Italia e il Lussemburgo. Infine, altri ancora hanno scelto un modello che si può definire misto con responsabilità ripartite tra vari soggetti istituzionali (Oecd, 2017). Indubbiamente, la collocazione istituzionale diventa uno snodo di scelta pubblica dirimente. Tanto più l'unità istituzionale e organizzativa per il governo della spesa, anche a prescindere dal disegno istituzionale, è “dipendente” dalle decisioni degli attori politici⁴ tanto più essa sarà sottoposta ai ritmi politico-istituzionali che non sempre, è noto, vanno di pari passo con quelli della gestione (Borgonovi, Fattore & Funari, 2018); viceversa, tanto più l'unità organizzativa sarà svincolata dalle decisioni politiche e tanto più sarà in grado di analizzare la spesa e proporre interventi migliorativi in modo autonomo e legittimato. Per quanto concerne i modelli, vi sono molteplici nuances tipizzanti per

-
3. Da esigenza di questo tipo, ad esempio nasce negli anni novanta in Italia la consapevolezza del bisogno di modificare le modalità di acquisto di beni e servizi centralizzando a livello di governo centrale, ma anche introducendo a livello decentrato, assetti istituzionali e modelli economici simili. Questo ha portato a determinare in modo via via sempre più totalizzante meccanismi di analisi dei fabbisogni, di verifica dei prezzi unitari per categorie merceologiche, di enforcement sul mercato dell'offerta dei beni sotto il profilo della qualità e, soprattutto, di confronto trasparente sulle relazioni Pa – mercato dell'offerta di beni e servizi.
 4. Ossia è frutto di scelte, spesso una tantum, dei vertici politici di un paese dettate da pressioni sociali, ricerca del consenso, crisi economiche.

interpretare il processo di revisione della spesa. La prima modellizzazione pone in contrapposizione selective versus comprehensive spending review a seconda che nel processo di revisione vi sia una specifica attenzione ad alcuni selezionati e predefiniti ambiti di razionalizzazione, tipicamente quelli critici in un dato tempo, oppure la revisione investa, almeno in termini di desiderata, il complesso della spesa (Robinson, 2018). Oppure si può definire l'approccio come tactical spending review o strategic spending review (Vandierendonck, 2014).

L'approccio tattico è volto ad aumentare il valore offerto per ogni euro pubblico speso nell'ottimizzare l'azione di revisione frutto del mix tra finanziamento pubblico e impatto che esso determina. Specificando si segnala che:

“For the policies ‘passing’ the strategic test, it is about adjusting the total level of resources dedicated to a policy and/or their reallocation at a disaggregated level, either in terms of functions (eg, back-office vs. front-office, operating vs. welfare expenditure etc.) or of target (eg, one segment of social recipients)”

L'approccio strategico concerne la determinazione delle priorità politiche e delle responsabilità ad esse inerenti. I criteri per ridefinire le priorità riguardano l'abbandono di interventi pubblici diventati: obsoleti; ridonanti o limitati, perché assicurano un impatto marginale in confronto con altri interventi finanziati da altri attori istituzionali; inefficienti o inefficaci, perché le relazioni causa-effetto fra utilizzazione delle risorse e risultati non possono essere valutate o non è agevole comprendere il grado di soddisfacimento dei bisogni dei cittadini; incoerente o, financo, in contrasto con altre scelte d'intervento pubblico.

I differenti approcci enucleati, e comparati nella Tav. 1 elaborata, consentono di sottolineare che essi dovrebbero interiorizzare la visione degli stati su come revisionare la spesa pubblica e che sono una manifesta esplicitazione di una varietà che indica quanto il tema si stia via via imponendo fra studiosi ed esperti. In tal senso, l'approccio di tipo sviluppo sostenibile, ultimo declinato nella tabella è, all'attuale stato delle cose, una dichiarazione d'intenti piuttosto che una selezione di tecniche e strumenti per gestire la spesa pubblica. Esso implica un governo complessivo del processo di revisione dal momento dell'analisi delle scelte di politica pubblica per la spesa al momento in cui si valuta l'impatto, in termini di outcome, delle scelte effettuate e del valore economico e sociale apportato in virtù di esse.

Tav. 1 Modelli di spending review
(Fonte: elaborazione delle autrici)

Modello	Tratto distintivo	Caratteristiche di processo
Targeted annual review vs cyclical comprehensive review	Durata	Si basa sulla scelta di massimizzare lo sforzo di razionalizzazione nel breve periodo (targeted) o, viceversa, su una attenzione complessiva (cyclical comprehensive) al processo di revisione, richiedente un arco temporale più ampio.
Selective vs comprehensive review	Oggetto	Si basa sulla accurata scelta di alcune categorie di bene e servizi specificatamente selezionati (selective) o, viceversa, su revisioni organiche (comprehensive) di una molto più ampia gamma di settori aggredibili.
Tactical spending review vs strategic spending review	Approccio	Si caratterizza per la stretta connessione tra scelta della razionalizzazione della spesa voluta e impatto ottenuto (tactical) o, viceversa, pone l'accento non sulla singola voce da tagliare ma sulla modalità di gestione di quella risorsa e sulle responsabilità connesse a tale strategia di più ampio respiro (strategic).
Sustainable spending review	Valori sottesi	Si caratterizza per l'introduzione della scelta di politica pubblica di governo della spesa – non della revisione – attraverso strumenti manageriali che consentono di determinare ex ante un ciclo di vita della gestione delle risorse e di valutarne, ex post, l'impatto sull'economicità del servizio pubblico finale e sulla qualità di vita dei cittadini nel medio-lungo periodo.

Dipiù, gestire la spesa pubblica esprime l'impiego di risorse economiche che appartengono alla società nel suo complesso, pertanto vi è un duplice elemento che deve essere coniugato, da un lato l'esigenza di assicurare risposte a bisogni di cittadini e imprese, dall'altro, quello di garantire integrità e rigore nell'uso delle risorse. Infatti, ad un ciclo virtuoso di governo della spesa sono collegate sia esigenze gestionali e organizzative, in particolare sotto il profilo operativo e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione pubblica, che valori etici e di equità complessiva delle scelte che impattano sull'intero sistema pubblico. Tale elemento finalistico ha veicolato, nel tempo, l'opinione di molteplici osservatori del fenomeno che sostengono che sia decisivo declinare il fenomeno stesso sotto le sue diverse implicazioni, come si evince anche modello dei principi stilato dall'Oecd in favore dei legislatori nazionali che si trovano a dover strutturare azioni di spending review, all'interno del quale elementi di buon management si uniscono a quelli del buon governo, come esplicitato nella Tav. 2 di seguito riportata.

Tav. 2 I dieci principi del governo della spesa pubblica secondo l'Oecd
(Fonte: Oecd, Recommendation of the council on budgetary governance, febbraio 2015)

I	Manage budgets within clear, credible and predictable limits for fiscal policy
II	Closely align budgets with the medium-term strategic priorities of government.
III	Design the capital budgeting framework in order to meet national development needs in a cost-effective and coherent manner.
IV	Ensure that budget documents and data are open, transparent and accessible.
V	Provide for an inclusive, participative and realistic debate on budgetary choices.
VI	Present a comprehensive, accurate and reliable account of the public finances.
VII	Actively plan, manage and monitor budget execution.
VIII	Ensure that performance, evaluation and value for money are integral to the budget process.
IX	Identify, assess and manage prudently longer-term sustainability and other fiscal risks.
X	Promote the integrity and quality of budgetary forecasts, fiscal plans and budgetary implementation through rigorous quality assurance including independent audit.

Il flusso di processo che sintetizza la rappresentazione esposta consente di evidenziare caratteristiche tipiche di una gestione manageriale, fra esse vi sono: definizione di tecniche di analisi costi-benefici, costruzione di meccanismi che assicurino trasparenza e accessibilità, rendiconto e monitoraggio continuo del processo, indipendenza e terzietà dell'azione di auditing. I principi declinati dall'Oecd rinforzano un approccio di tipo sviluppo sostenibile nelle istituzioni pubbliche per il governo della spesa: determinazione di un ciclo temporale strategico -anche di lungo periodo-, invito alla partecipazione e inclusione di portatori d'interesse, analisi di tipo value for money.

2. Dai modelli e dai principi all'attuazione del governo della spesa pubblica

2.1. Le politiche dell'Unione Europea

Il contenimento della spesa pubblica è un obiettivo che è iscritto con forza nell'agenda politica dell'Unione Europea, in particolare, con l'adozione dell'euro e la nascita del mercato unico. Proprio per fronteggiare queste nuove sfide, nel 1997, gli stati membri hanno sottoscritto il Patto di stabilità e crescita (Psc), finalizzato a rafforzare l'impegno di ciascun paese membro a contenere il debito pubblico. Nel 2008, complice la grande crisi economico-finanziaria mondiale che ha colpito l'area euro, si è resa necessaria una revisione della governance economica dell'Unione Europea. Le principali azioni intraprese dall'Ue in tale direzione sono evidenziate in Fig. 1.

Fig. 1 La riforma della governance economica dell'Unione Europea

(Fonte: elaborazione delle autrici)

La riforma del patto di stabilità e crescita (PSC)

- **Six pack.** Si tratta di un pacchetto di misure (5 regolamenti e una direttiva) finalizzate a potenziare il sistema di sorveglianza sui bilanci degli stati e sulle procedure di deficit eccessivo, rafforzando quanto previsto dal PSC e introducendo una nuova regola di spesa.
- **Two pack.** Adozione di due regolamenti, il regolamento sul monitoraggio della legge di bilancio nazionale (Reg. Ue 473/2013) e il regolamento per la sorveglianza rafforzata sui paesi con serie difficoltà finanziarie attuali o prospettiche (Reg. Ue 472/2013), che completano il quadro giuridico previsto dal six pack, prevedendo ulteriori misure volte a rafforzare il coordinamento dei bilanci e a potenziare le misure di sorveglianza.

Il semestre europeo

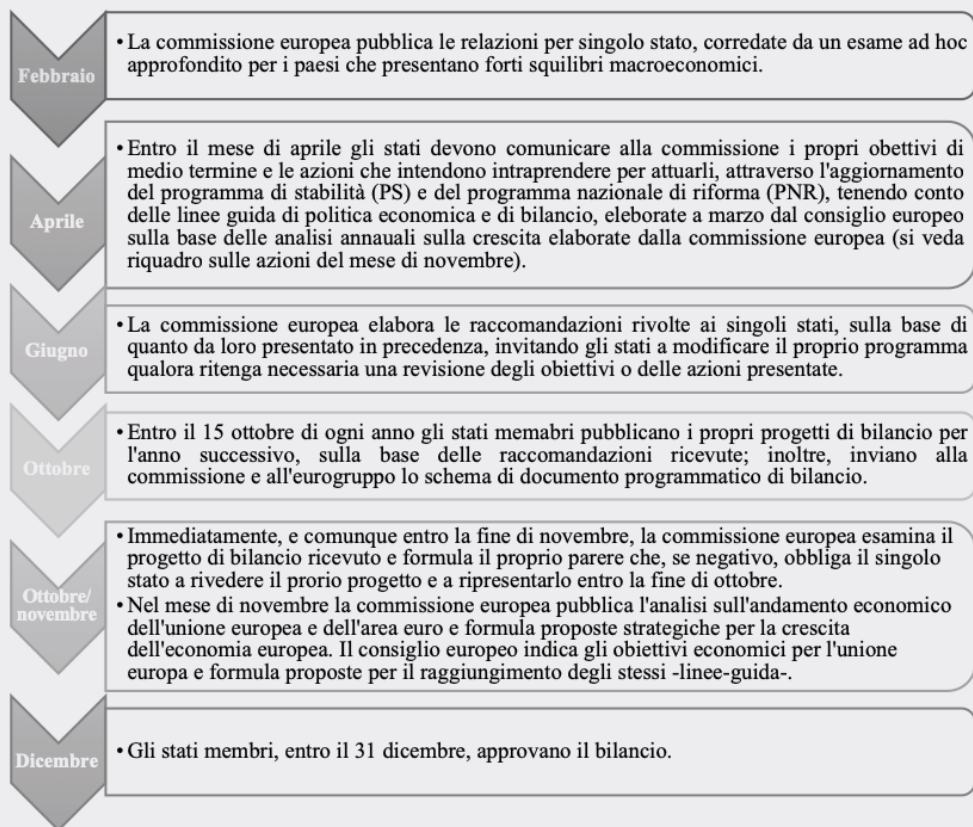
- L'introduzione del c.d. semestre europeo, nel 2010, aveva lo scopo di coordinare ex-ante le politiche economiche e di bilancio dei diversi paesi membri, attraverso l'istituzione di un ciclo di procedure finalizzate a trasmettere gli obiettivi programmatici di finanza pubblica e le politiche economiche di ciascuno stato alla commissione europea, in una fase preventiva alla loro attuazione, al fine di ottenere una valutazione sulle intenzioni di policy.
- In Italia l'introduzione del semestre europeo ha comportato l'abrogazione della decisione di finanza pubblica e della relazione sull'economia e finanza, sostituite dal documento di economia e finanza (DEF), dal programma di stabilità e dal programma nazionale di riforma.

Il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'unione monetaria ed economica (c.d. fiscal compact)

- Il fiscal compact è un accordo intergovernativo vincolante per i soli paesi della zona euro, sottoscritto con l'obiettivo di garantire la stabilità finanziaria degli stati e dell'Ue, attraverso l'impegno a rispettare alcuni vincoli previsti dall'accordo: l'introduzione della regola del pareggio di bilancio, rispettando il limite di disavanzo strutturale pari all'obiettivo di medio termine di ciascun paese; per gli stati con debito pubblico elevato (superiore al 60% del rapporto debito/PIL) l'impegno a ridurlo di 1/20 l'anno

Uno degli aspetti che emerge dalla riforma della governance economica europea è quello della ricerca di un coordinamento reale tra le politiche di bilancio degli stati membri, un'esigenza che, sebbene fosse avvertita già con il patto di stabilità e crescita, trova in questa fase una risposta più incisiva, non solo attraverso il rafforzamento di regole di spesa e di meccanismi sanzionatori, ma anche nella previsione di strumenti di coordinamento da inserire all'interno del ciclo di policy dei bilanci degli stati, in particolare attraverso l'istituzione del semestre europeo⁵, di cui di seguito vengono esplicitati i passaggi fondamentali attraverso la flow chart in Fig. 2.

Fig. 2 Il calendario del semestre europeo
(Fonte: elaborazione delle autrici)



5. Il considerando n.12 del Reg. Ue 473/2013 specifica chiaramente che: “L’istituzione di un calendario di bilancio comune per gli Stati membri la cui moneta è l’euro dovrebbe portare a una migliore sincronizzazione delle principali fasi di elaborazione dei bilanci nazionali contribuendo quindi all’efficacia del PSC e del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche. Essa dovrebbe portare a un rafforzamento delle sinergie grazie a un più facile coordinamento delle politiche tra gli Stati membri la cui moneta è l’euro nonché alla certezza che le raccomandazioni di Consiglio e Commissione siano adeguatamente integrate nella procedura di bilancio degli Stati membri”.

Il calendario europeo esprime il disegno di una fortissima relazione tra la regia sovranazionale sul governo delle risorse e l'integrazione con gli stati membri. La coerenza con l'approccio di sviluppo sostenibile (come *supra*) sembrerebbe così manifestarsi attraverso una continua e proattiva interazione fra gli attori ai diversi livelli di governo, ai fini della migliore gestione delle risorse.

2.2. Il caso dell'Italia

Il governo della spesa pubblica italiana è particolarmente articolato; si tratta, infatti, di un modello governance, di tipo multilivello sotto il profilo istituzionale in cui attori eterogenei mettono sinergicamente in campo azioni finalizzate a realizzare un equilibrio tra rigorosa gestione delle risorse e raggiungimento degli obiettivi di politica pubblica. Tale sistema è regolato da un variegato quadro normativo, al cui vertice si pone la Costituzione, ed alle fonti comunitarie e internazionali, che dedica un importante spazio ai principi e alle misure relative alla finanza pubblica, come si evidenzia in Fig. 3.

Fig. 3 La finanza pubblica nella costituzione italiana

(Fonte: elaborazione delle autrici)

Articolo 81	• Contiene i principi fondamentali della finanza pubblica e le regole per la formazione del bilancio dello stato.
Articolo 97	• Prevede che le pubbliche amministrazioni, nell'esercizio delle proprie funzioni, assicurino l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.
Articolo 100	• Disciplina i controlli, da parte della corte dei conti, sugli atti del governo, sulla gestione del bilancio dello stato e sulla gestione finanziaria degli enti cui lo stato contribuisce.
Articolo 103	• Attribuisce alla corte dei conti la giurisdizione contabile.
Articolo 119	• Riconosce l'autonomia finanziaria di comuni, province, città metropolitane e regioni.

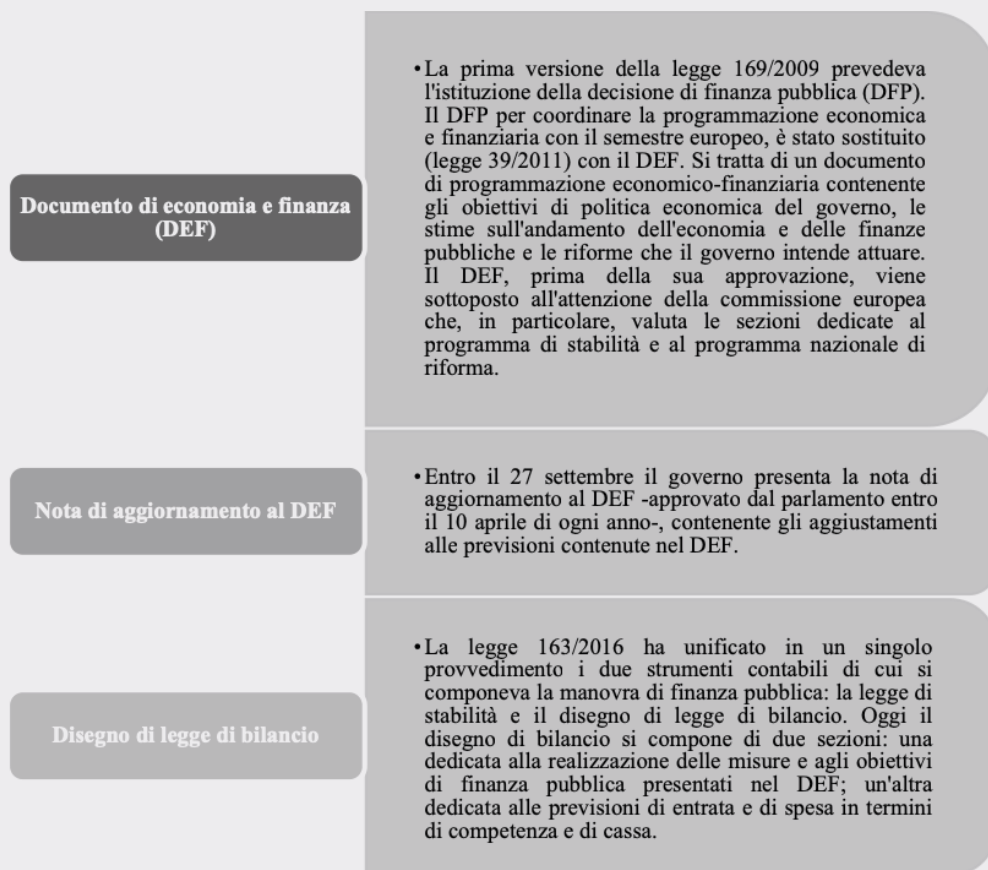
Negli ultimi anni, indubbiamente densi di profondi mutamenti di scenario a livello internazionale, sono due le riforme costituzionali che, nel nostro Paese, hanno modificato radicalmente la materia, prevedendo una riscrittura degli articoli della costituzione dedicati al tema della finanza pubblica: la riforma del titolo V della costituzione, con la l. cost. 3/2001, che ha riconosciuto ampia autonomia finanziaria alle regioni e agli enti locali in virtù della previsione di un'autonomia di entrata e di spesa⁶; la riforma dell'art. 81, con la l. cost. 1/2012, che ha introdotto il principio del pareggio in bilancio -come previsto dal fiscal compact-, incidendo anche sugli articoli 97, 117 e 119 poiché all'osservanza di tale principio sono sottoposte anche le regioni, gli enti locali e le pubbliche amministrazioni. La riforma costituzionale n. 1 del 2012, reca l'"Introduzione l principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale", tuttavia, nel testo della costituzione non si utilizza il termine "pareggio" ma quello di "equilibrio", una categoria concettuale che sembra essere caratterizzata dall'idea di una gestione della politica economica nazionale di tipo dinamico, cui soggiace un'idea del governo della spesa sostenibile nel tempo, in equilibrio appunto, e non frutto di una mera regolazione contabile di pareggio tra entrate e uscite. Da un punto di vista fattuale, invece, l'equilibrio del bilancio dello stato indica un valore specifico, cioè quello del saldo netto da finanziare o impegnare, coerente con gli obiettivi programmatici definiti nel Def e indicato nella legge di bilancio.

Dunque, i principali strumenti del governo della finanza pubblica sono tra loro interconnessi e costituiscono i perni di un sistema organizzato e scandito da una tempistica ben precisa, anche per effetto del semestre europeo che impone agli stati un calendario serrato all'interno del quale, da un lato, si svolge un dialogo tra le istituzioni nazionali e quelle europee, dall'altro avviene un confronto tra governo e parlamento per la definizione delle scelte di policy da attuare. Si può definire, quindi, l'esistenza di "due semestri" (Gianniti & Lupo, 2013) uno europeo, in cui vengono decisi gli indirizzi politici e uno nazionale, in cui si approvano le leggi per l'attuazione degli indirizzi assunti.

Il principale riferimento normativo in materia di finanza pubblica è la legge 196/2009 che contiene i principi generali di contabilità pubblica, disciplina tempi e contenuti dei principali documenti di finanza pubblica (come esemplificato in Fig. 4), detta i principi per l'armonizzazione contabile di regioni, enti locali e degli altri enti; la legge 196/2009 è stata oggetto di diverse revisioni, anche al fine di accogliere nell'ordinamento italiano le prescrizioni della normativa comunitaria⁷.

-
6. Si badi che, prima della riforma, l'autonomia delle regioni, pur riconosciuta dalla costituzione, riguardava essenzialmente l'autonomia di spesa.
 7. In particolare, si rammentano in questa sede il d.lgs. 90/2016 e il d.lgs. 93/2016, la legge 39/2011 e la legge 163/2016.

Fig. 4 La programmazione finanziaria oggi: strumenti e fasi
(Fonte: elaborazione delle autrici)



All'organico complesso modello delle norme analizzate si aggiunge, inoltre, una serie di specifiche previsioni normative rivolte a disciplinare, nel dettaglio, la gestione economica e patrimoniale sia di regioni ed enti locali, sia di altre tipologie di enti ed istituzioni pubbliche dotate di autonomia economico-gestionale. In Fig. 5 si riporta una breve analisi dei principali strumenti normativi, in base alla tipologia di ente cui sono riferiti.

Fig. 5 Quadro riassuntivo delle altre fonti normative per gli enti territoriali e pubblici
(Fonte: elaborazione delle autrici)

Le regioni	• Per le regioni a statuto ordinario la materia, dopo la riforma del titolo V, è stata regolata dal d.lgs. 170/2006 che individua i principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e dal d.lgs 118/2011 che ha previsto il ricorso a un sistema omogeneo di contabilità economico-patrimoniale al fine di ricondurre ad unitarietà i fatti relativi alla gestione finanziaria, economica e patrimoniale. Per le regioni a statuto speciale, invece, le norme di riferimento in materia contabile sono contenute negli statuti.
Gli enti locali	• Il testo unico sull'ordinamento degli enti locali, previsto dal d.lgs 267/2000, disciplina l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali.
Gli enti pubblici	• La normativa di riferimento per gli enti pubblici non economici si rinviene nel d.p.r. 97/2003 che fornisce una organica raccolta delle disposizioni relative al sistema economico e contabile degli enti pubblici.
Le aziende sanitarie	• Il titolo II del d.lgs. 118/2011 disciplina i principi contabili e le disposizioni per per la gestione economico-finanziaria e patrimoniale delle aziende sanitarie.
Le istituzioni scolastiche	• Il regolamento di contabilità delle istituzioni scolastiche è previsto dal decreto interministeriale n. 44 del 2001.
Le università	• Alle università è riconosciuta la facoltà di adottare un proprio regolamento di ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità. La disciplina contabile degli atenei è prevista nel d.lgs. 18/2012 che ha introdotto un sistema di contabilità economico-patrimoniale per le università.

La determinazione di scelte sul governo della spesa nella adesione ad un modello di tipo sviluppo sostenibile, richiede una riflessione sulla rete di istituzioni pubbliche coinvolte nel governo della spesa. Emblematico ancora una volta, a seguire comparazione internazionale, il caso della Gran Bretagna, dove emerge la difficoltà a settare sistemi di equilibrio complessivo del sistema perché non si riescono a definire relazioni virtuose fra livelli di governo:

Governments have never faced up to a dilemma posed by the Layfield Report in 1976: to balance needs and resources government must either increase the tax base of local authorities or diminish their statutory responsibilities. To fail to do simply makes local authorities the reluctant agents of central government” (McLean, Rogers, 2019)

Come suggerito nell’analisi sugli approcci al governo della spesa, quello di tipo sostenibile potrebbe costituire un solido substrato per realizzare una interrelazione più collaborativa, virtuosa e duratura fra i livelli di governo che costituiscono la rete nazionale: la governance multilivello.

2.3. Modelli di spending review e confronto tra paesi: Italia, Gran Bretagna, Canada, Stati Uniti

La spending review è, per sua natura, uno strumento che può essere contestualizzato, poiché richiede per la sua attuazione l’aderire alla realtà in cui viene impiegata la coerente strumentazione e di essere ricondotta agli obiettivi specifici che il paese attuatore intende ottenere, giacché si innerva in una condizione di spesa data che, necessariamente, è diversa in ciascuna realtà. Partendo da questo presupposto, sono stati analizzati alcuni modelli di revisione della spesa, di cui di seguito si presenta una breve panoramica per paese, ripercorrendo i momenti principali.

- Italia

Il crescente debito pubblico è per l’Italia un problema ormai storicizzato, anche per tale ragione i tentativi di razionalizzare l’uso delle risorse, attraverso forme di governo della spesa, sono stati proposti da diversi governi, sino ad una vera e propria sistematizzazione degli sforzi in tale senso, attraverso l’istituzione di un sistema di spending review.

Il primo passo significativo nella ricerca di strumenti volti a razionalizzare la spesa pubblica è stato quello dell’istituzione nel 1981 della commissione tecnica per la spesa pubblica (Ctsp), soppressa nel 2003, che ha operato presso il ministero del tesoro e sotto le direttive del comitato interministeriale per la programmazione economica (Cipe), realizzando studi e analisi sull’efficienza della spesa e valutazioni sui provvedimenti che comportavano uso di risorse pubbliche. Si trattava di una commissione composta da attori esterni all’amministrazione, che aveva come obiettivo principale quello di fornire analisi e dati al decisore pubblico, producendo documenti – la ragioneria generale dello stato ne ha contati 630 nei 22 anni di esistenza⁸ – di natura non vincolante.

8. Per un’analisi approfondita dell’attività della commissione è possibile consultare il sito della ragioneria

Negli anni successivi, il modello *targeted annual review* (in virtù dei c.d. tagli lineari alla spesa pubblica), è stato, *indubbiamente, modello ispiratore delle scelte pubbliche*. Si assiste, infatti, dal 2002 al 2008, al moltiplicarsi di misure c.d. taglia-spesa. Dal 2009 si avvia, invece, un processo di analisi della spesa volto al superamento dell'approccio attento ai tagli orizzontali o lineari; infatti, con la legge n. 196/2009 si prevede la costituzione di una relazione triennale sull'efficienza della spesa delle amministrazioni pubbliche, in particolare delle amministrazioni centrali, prevedendo l'istituzione di nuclei di analisi e valutazione della spesa presso ciascun ministero, che collaborano con il ministero dell'economia e del tesoro e con la presidenza del consiglio dei ministri⁹. Tali unità organizzative, successivamente, vengono sostituite in virtù dell'istituzione del comitato interministeriale per la revisione della spesa pubblica; a ciò si aggiunge la figura del commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi (d.l. 52/2012). Da quel momento, in Italia, si sono susseguiti diversi commissari alla *spending review*¹⁰. Le esperienze commissariali sono state tra loro molto diverse: per durata, per ambito di intervento -alcune avevano come oggetto l'analisi della spesa per settori strategici, altre analisi globali-, per metodologia -nella maggior parte di casi è stato attivato un comitato interministeriale, in un caso¹¹ sono stati istituiti gruppi di lavoro con una composizione mista tra membri interni ed esterni alla Pa-, per risultati ottenuti. Dove, tuttavia, il filo rosso è costituito da un forte imprinting dell'incarico di natura politica e, quindi, inevitabilmente più legato ai ritmi istituzionali e politici che a quelli gestionali.

- Gran Bretagna

La Gran Bretagna può essere considerata uno dei paesi chiave per l'analisi della *spending review* per via della sua lunga tradizione in materia. In questo paese i cicli di *spending review* hanno un carattere periodico e continuativo, alternandosi in media ogni 2 o tre anni (Wheatley M., Maddox B. & Kidney Bishop T. 2018)¹². Si tratta, generalmente, di

generale dello stato qui:

http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONEI/ragioneria_generale/biblioteca_luca_pacioli/commissione_tecnica_per_la_spesa_pubblica/index.html.

9. I risultati del lavoro dei nuclei furono resi noti attraverso il rapporto triennale sulla spesa delle amministrazioni dello stato, presentato ad agosto 2012, consultabile in questa sezione del sito della ragioneria generale dello stato:
http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONEI/pubblicazioni/analisi_e_valutazione_della_spesa/rapporto_sulla_spesa_delle_amministrazioni_centrali_dello_stato/.
10. Nell'ordine: Enrico Bondi; Mario Canzio; Carlo Cottarelli; Yoram Gutgeld e, infine, Laura Castelli e Massimo Garavaglia.
11. Si veda l'esperienza del commissario Cottarelli.
12. Dal 1998 i cicli si sono susseguiti in modo continuativo: Comprehensive Spending Review 1998; Comprehensive Spending Review 2000; Spending Review 2002; Spending Review 2004; Comprehensive Spending Review 2007; Spending Review 2010; Spending Round 2013; Spending Review 2015; Spend-

cicli completi di revisione, su tutte le aree di intervento delle amministrazioni pubbliche. Dal 2010, per quanto attiene al modello di gestione, è stato scelto generalmente di affidare al primo ministro e al ministro del tesoro il ruolo di coordinamento, con un approccio, tuttavia, di tipo inclusivo sia verso le strutture pubbliche coinvolte, che sono responsabili per la propria area di intervento, sia verso i cittadini, anche in virtù del supporto dei sistemi informativi che consentono l'aggiornamento sulle misure da intraprendere e la possibilità di fornire suggerimenti e partecipare a consultazioni che coinvolgono i portatori di interesse.

- Canada

La spending review canadese ha impulso specifico nel 1994, quando è stato realizzato per la prima volta un processo di contenimento della spesa, in virtù di un programma di revisione della spesa di tipo globale, con un approccio bottom up, esso avveniva assegnando a ciascun ministero la responsabilità di pianificare e attuare in modo autonomo la revisione della spesa. A questo primo approccio hanno fatto seguito altri parziali tentativi nei primi anni 2000, sino alla realizzazione di una strategic review nel 2007, coordinata dal treasury board, cioè l'agenzia del governo centrale che sovrintende alla gestione delle spese. Anche in questo caso il Canada ha scelto un modello bottom up, assegnando ad agenzie e dipartimenti la responsabilità di attuare gli obiettivi di spesa definiti, realizzando una sorta di istituzionalizzazione del processo, tanto che il treasury board¹³ parla di “strategic and operating review”, cioè una tipologia di revisione che attiene al modo stesso di governare e non un intervento di tagli della spesa attuati una tantum.

- Stati Uniti

L'attuale modello statunitense di gestione della spesa trae origine dal “government performance and results modernization act” del 2010 e si basa sulla volontà di creare un sistema efficiente ed efficace per la gestione del budget e, quindi, dei relativi programmi governativi. Nel modello americano il ruolo di supervisione e coordinamento è affidato all'ufficio di gestione e bilancio (the office of management and budget), mentre a ciascuna agenzia e dipartimento viene richiesto di elaborare e attuare un proprio piano strategico, collegato agli obiettivi del governo; spetta poi all'ufficio di gestione e bilancio redigere e pubblicare un documento annuale che traccia un quadro su quanto realizzato. La gestione del bilancio negli Stati Uniti è concepita come uno strumento manageriale, finalizzata

ing Round 2019.

13. Maggiori approfondimenti sull'esperienza canadese sono disponibili sulla pagina web del treasury board: <https://www.tbs-sct.gc.ca/sr-es/faq-eng.asp#q1>.

a migliorare le performance prestazionali dell'amministrazione, a differenza degli altri paesi analizzati in cui la gestione del budget e la revisione della spesa traggono impulso iniziale dal governo, o servono come leva per realizzare riforme di sistema, come emerge, ad esempio, dall'analisi del caso italiano.

L'analisi fin qui condotta ha reso possibile verificare i modelli nella realtà e quanto e come gli stati hanno personalizzato, in base alle proprie esigenze, la gestione della spesa. Nella Tav. 3 si offre un tentativo di modellizzazione delle diverse esperienze, a partire dall'analisi di alcuni parametri: l'oggetto – se settoriale o completo – la durata del ciclo di revisione della spesa, la modalità attuativa -quali centri di responsabilità sono stata ingaggiati.

Tav. 3 Modelli di governo della spesa in Italia, Gran Bretagna, Canada e Stati Uniti

(Fonte: elaborazione delle autrici)

Modello per variabili	Italia	Gran Bretagna	Canada	Stati Uniti
Oggetto: modello globale/ modello settoriale	Nell'esperienza italiana i due modelli si susseguono e si interscambiano. Infatti, accanto ad esperienze di analisi di tipo globale si susseguono altre di natura settoriale, su singoli settori di intervento.	Modello globale che prende in considerazione tutti gli ambiti di intervento della spesa.	Modello globale che interessa tutti i settori dell'amministrazione. Si basa sull'idea che la revisione della spesa sia un modo di governare -strategic and operating review-.	Modello manageriale, che coinvolge tutti i settori dell'amministrazione.
La durata	Dal 2012 si tratta di un processo continuativo, sebbene con caratteristiche discontinue.	Cicli di revisione periodici e costanti nel tempo.	Cicli di revisione periodici e costanti nel tempo.	Permanente.
Governance del processo	Generalmente il processo è affidato all'impulso del Presidente del Consiglio dei Ministri, che nomina uno o più commissari straordinari. Nell'ultima esperienza -Commissari Castelli e Garavaglia- sono stati nominati due viceministri del Ministero dell'Economia e delle Finanze.	Il processo è coordinato dall'autorità centrale di bilancio -her majesty's treasury-. Si tratta del modello più diffuso.	Il processo è coordinato dall'autorità centrale di bilancio -treasury board-, con un approccio bottom-up, attraverso il quale vengono coinvolti attivamente i settori dell'amministrazione pubblica.	Il processo viene coordinato da un soggetto costituito ad hoc -the office of management and budget-, ma coinvolge tutte le strutture dell'amministrazione nella sua attuazione.

Riflessioni conclusive

La disamina, da un lato, dei diversi approcci e, dall'altro, delle architetture giuridiche che delimitano lo spazio di funzioni e servizi per il governo della spesa e, infine, una sintetica comparazione dei tratti salienti con cui alcuni paesi approcciano il governo della spesa, consente di sottolineare che non si può parlare di governo della spesa, ma di sola revisione, se non si costruisce, sia a livello sovranazionale che nazionale, una sorta di roadmap (Fig. 6) per una gestione sostenibile del processo (Vandierendonck, 2014), al fine di superare una logica da stato di “emergenza permanente” che contrasta con il bisogno di definire una strada stabile e duratura volta, invece, a realizzare una istituzionalizzazione degli strumenti di governo della spesa.

Solo così questo meccanismo potrà diventare un vero driver di politica pubblica interiorizzato nella cultura di governo con un'azione efficace ed efficiente che consideri nel proprio operato le variabili di spesa, input, output e outcome, come interconnesse, in particolare nel rapporto tra spesa e outcome e tra input e output, ed instauri tra loro un sistema vincolante e interdipendente, dove la relazione tra questi elementi diventi condizione essenziale dell'approccio sostenibile di tipo “governo della spesa” in grado di creare valore, patrimonializzando nel tempo, scelte politiche, azioni gestionali ed organizzative, risultati ed esiti nel medio e lungo periodo delle scelte effettuate.

Fig. 6 Roadmap per una gestione sostenibile del processo di governo della spesa pubblica

(Fonte: rielaborazione delle autrici sul modello proposto da Vandierendonck C., *Public Spending Reviews: design, conduct, implementation*, European Commission, Economic Papers 525 | July 2014)



Riferimenti bibliografici

- Albareda, L., Lozano, J.E. & Ysa, T., (2007), Public Policies on Corporate Social Responsibility: The Role of Governments in Europe. Journal of Business Ethics, Springer.
- Borgonovi, E., Fattore, G. & Funari, A. (2018), in Cucciniello, Fattore, Longo, Ricciuti, Torrini, Management Pubblico, Milano: Egea.
- Catalano, G. & Erbacci, A. (2017), A theoretical framework for spending review policies at a time of widespread recession, Oecd Journal on Budgeting, Vol.2.
- Dobell, R. & Zussman, D. (2018), Sunshine, Scrutiny, and Spending Review in Canada, Trudeau to Trudeau: From Program Evaluation and Policy to Commitment and Results, Canadian Journal of Program Evaluation, Special Issue.
- Giannitti, L. & Lupo, N. (2018), Corso di diritto parlamentare, Bologna: Il Mulino.
- Landi, L. (2015), “Pareggio di bilancio” oppure “equilibrio di bilancio” nella Costituzione italiana? Il riferimento all’ordinamento europeo, Rivista annuale di Diritto Pubblico e Scienza della Legislazione “Il Filangieri”, Napoli: Jovene.
- McLean, I. & Rogers, M. (2019), Local government finance and the 2019 spending review inquiry, n.d., 9, Working Paper 2019-02, A Gwilym Gibbon Centre for Public Policy Working Paper.
- Mef – Servizio studi dipartimentale della ragioneria generale dello stato (2011), La spesa dello stato dall’unità d’Italia. Anni 1862-2009.
- Moon, J. & Knudsen, J.K., (2018), Corporate social responsibility and government - Academy of Management Proceedings. Consultabile in journals.aom.org
- Oecd (2015), Recommendation of the council on budgetary governance, Oecd Publishing.
- Oecd (2017), Government at a Glance 2017, Oecd Publishing.
- Oecd (2018), Best Practices for Performance Budgeting, GOV/PGC/SBO 7.
- Pintus, E., (2015), Stakeholder engagement e politiche del farmaco, Bologna: Il Mulino.
- Robinson, M.A. (2018), The Role of Evaluation in Spending Review, Canadian Journal of Program Evaluation.
- Vandierendonck, C. (2014), Public Spending Reviews: design, conduct, implementation, European Commission, Economic Papers 525-July.
- Verde, A. (2013), Unione monetaria e nuova governance europea, Roma: Carocci editore.
- Wheatley M., Maddox B. & Kidney Bishop T. (2018), The 2019 Spending Review. How to run it well, Institute for Government.

I COLLOQUIA DI RIPM

I Colloquia sul management pubblico

Una rivista scientifica oggi può sviluppare una profonda capacità di aprirsi agli interlocutori di riferimento se riesce a costruire momenti di ascolto, di dibattito, di condivisione e di integrazione con i suoi stakeholder così come la missione istituzionale di RIPM definisce. Per tale ragione sono nati i Colloquia di RIPM sul management pubblico, un ciclo di incontri itineranti con specifici e variegati focus tematici di approfondimento.

I Colloquia nascono con molteplici intenti:

- Far conoscere la rivista e l'attività scientifica anche attraverso momenti di dialogo con ricercatori, studenti, manager pubblici, decisori politici, business community, società nel suo complesso;
- sviluppare meccanismi di osservazione degli accadimenti e di anticipazione di futuri ambiti tematici da affrontare in RIPM;
- approfondire ambiti tematici già sviluppati nei numeri precedenti perché hanno sollecitato ulteriori riflessioni con l'esigenza di messa a dimora di modelli teorici o empirici;
- anticipare argomenti per futuri Special Focus -sezione della rivista dedicata a tematica ritenuta di attualità dal team editoriale- così da creare dibattito e linee di valorizzazione specifica del tema stesso;
- creare condizioni di sviluppo della cultura del management pubblico con una tensione sempre maggiore verso una rete integrata che raccolga tutti i possibili destinatari della visione di RIPM.

Il calendario dei Colloquia, il programma e le modalità di partecipazione saranno resi noti attraverso il sito web di RIPM.

**Estratto del bando di concorso
promosso da ALTIS – Alta Scuola impresa e società –
dell'Università Cattolica del Sacro Cuore
sui temi dell'innovazione delle amministrazioni pubbliche.**

L'Università Cattolica del Sacro Cuore – Alta Scuola impresa e Società (ALTIS) intende favorire, attraverso la ricerca, la formazione e la consulenza strategica alle imprese, pubbliche e private, la diffusione di una cultura del management responsabile, la conciliazione di competitività e responsabilità sociale d'impresa, l'interazione tra i settori del profit e non profit per lo sviluppo del Paese, la buona governance e l'internazionalizzazione sostenibile.

Da anni Università Cattolica - ALTIS promuove il Master in Management e Innovazione delle Pubbliche Amministrazioni - MIPA erogato a Milano, rivolto alle amministrazioni locali, e il Master in Management e Innovazione delle Pubbliche Amministrazioni Centrali - MIPAC erogato a Roma, rispondenti alle esigenze peculiari delle amministrazioni centrali, entrambi con l'obiettivo di formare funzionari e dirigenti pubblici come agenti del cambiamento, fornendo competenze di strategia e direzione aziendale, attraverso l'analisi di strumenti innovativi per la gestione manageriale.

A seguito degli accordi intercorsi con la Rivista Italiana di Public Management - Studi e Proposte per Innovare la Pubblica Amministrazione, L'Università Cattolica del Sacro Cuore – Alta Scuola impresa e Società (ALTIS)

promuove

una Call for papers, pubblicata in versione integrale sul sito <https://altis.unicatt.it/> nella sezione Public Management, per favorire l'impegno nello studio e nella ricerca, attraverso la pubblicazione di articoli di settore rivolta a coloro i quali - studenti universitari o professionisti – siano interessati a sviluppare studi nel campo della consulenza strategica e direzionale alle pubbliche amministrazioni.

I primi due articoli ritenuti meritevoli da parte della Commissione giudicatrice saranno pubblicati sulla Rivista Italiana di Public Management, qualora rispondenti ai requisiti previsti dalla stessa.

I due vincitori avranno altresì a disposizione un voucher del valore di euro 1.000,00 (mille/00), spendibile iscrivendosi a uno o più corsi di sviluppo manageriale presenti nel catalogo ALTIS, consultabile al seguente link <https://altis.unicatt.it/altis-master-e-corsi-corsi-di-sviluppo-manageriale> e scegliendo tra le diverse aree tematiche; oppure utilizzando suddetta cifra come agevolazione sulla quota di iscrizione della prossima edizione del Master di II livello in Management e Innovazione delle Pubbliche Amministrazioni Locali (MIPA Milano) e Centrali (MIPAC Roma) in programma nell'anno accademico 2019-2020.

Gli elaborati dovranno approfondire uno dei seguenti ambiti tematici:

- a. Management e sviluppo sostenibile nella pubblica amministrazione;
- b. Innovazione e sostenibilità nella PA;
- c. un tema dello Special Focus della Rivista Italiana di Public Management consultabile al seguente link <http://www.rivistaitalianadipublicmanagement.it/call-for-papers-permanente/>

La domanda di partecipazione deve essere redatta utilizzando il form presente sul sito <https://altis.unicatt.it/>, sezione Public Management ed inviata entro e non oltre il 10/01/2020.

Call for papers Special Focus
I manager pubblici fra amministrazione e governo delle decisioni:
spoil system, organizzazione, processi e società civile.

RIPM Volume 3|Numero 1|Gennaio 2020

Deadline per l'invio dal 15 dicembre 2019 al 15 gennaio 2020

Overview Special Focus

Lo Special Focus del Volume 3 di RIPM “I manager pubblici fra amministrazione e governo delle decisioni: spoil system, organizzazione, processi e società civile” è il prossimo approfondimento tematico di RIPM. Si sottolinea che sotto il profilo del disegno della rivista, il focus tematico nasce con lo scopo di creare condizioni di valorizzazione puntuale di un tema che viene considerato attuale, atto a promuovere riflessione e capace di creare dibattito fra gli studiosi, gli operatori e l'ambiente interno ed esterno alle amministrazioni pubbliche.

Attraverso la sezione Special Focus (SF), difatti, RIPM intende confermare uno dei principi fondanti la rivista: creare uno spazio che porti a sviluppare un processo per indirizzare su un canale tematico selezionato dal comitato scientifico della rivista.

Obiettivi Special Focus

Lo Special Focus è volto a coagulare contributi degli studiosi su un tema che consente di esplorare il ruolo degli attori manageriali nelle istituzioni pubbliche sotto molteplici campi di osservazione. RIPM sino ad ora si è occupata, negli Special Focus, di essere portatrice di potenziali ambiti di convergenza di un'ampia varietà di approcci scientifici di ricerca e di analisi, ponendo l'attenzione all'attualità ma avendo come fine l'esplorare aree tematiche di ampio respiro.

In questo SF si auspica di far convergere i contributi degli studiosi su un tema che, almeno in apparenza, appare più affrontabile con chiavi di lettura economico-aziendali. In realtà, anche questa volta, la sfida di RIPM è quella di indirizzare gli studiosi ad esplorare un territorio di analisi che consenta di generare, innanzitutto, una varietà di punti di vista innovativi sia sotto il profilo dell'analisi dei fenomeni che sotto il profilo dello sviluppo delle teorie.

Il titolo dello SF, I manager pubblici fra amministrazione e governo delle decisioni: spoil system, organizzazione, processi e società civile, è di per sé emblematico di un'accelerazione invocata al fine di determinare -con processi decisionali indifferibili- una sorta di road map che investirà le future generazioni della dirigenza pubblica. Essa va già ora definita nel disegno giuridico, economico e di valutazione del suo impatto nella società.

Fra i possibili temi in agenda, di seguito, viene inserita una panoramica esemplificativa ma non esaustiva di ambiti evocativi delle contribuzioni: il ricambio generazionale nelle istituzioni pubbliche e le figure manageriali, il potenziale vuoto di competenze e di capacità necessarie a gestire le istituzioni pubbliche, i disegni istituzionali e organizzativi più coerenti al ricambio generazionale, la relazione biunivoca fra decisori politici nella attuazione delle scelte, il rapporto dei manager pubblici con i

portatori d'interesse, le strategie che le aziende pubbliche possono definire per inserire nel mercato del lavoro pubblico persone con competenze- abilità- conoscenze in grado di aggredire le criticità del futuro, i mercati del lavoro interni alle aapp – regolazione giuridica e istituzionale, il sistema delle reti di amministrazioni e i percorsi di entrata e uscita dalle singole istituzioni, la leva motivazione e il turnover del management pubblico, gli spazi per strumenti premianti istituzionali, manageriali, economici e sociali per “catturare” le giovani generazioni nel management pubblico, l'obiettivo dell'azione di tipo lifelong learning e la compatibilità economico-finanziaria, quali condizioni giuridiche, economiche e sociali possono consentire che manager e specialisti alla fine della loro carriera possano ancora creare valore e patrimonializzare per il bene comune la loro esperienza vissuta all'interno delle aapp, lo spoil system e il ciclo di vita delle politiche del personale come relazione fra politica e amministrazione – quadro giuridico, economico e di management-, come creare equilibrio fra dirigenti pubblici e privati con lo spoil system nella pa, lo sviluppo delle tecnologie più innovative in rapporto con le tecniche di intelligenza artificiale e come tali leve strategiche accompagnano le decisioni dei manager pubblici, quali curricula accademici sono coerenti con i bisogni da soddisfare e le competenze da costruire nella aapp.

Come inviare un paper

Gli autori che intendono aderire alla Call -Special Focus - dovranno inviare il paper citando il codice (RIPM – Vol.3 – N.1| Gennaio 2020 Special Focus) secondo le norme redazionali, all'indirizzo email: editors@rivistaitalianadipublicmanagement.it.

La deadline per l'invio va dal **15 dicembre 2019 al 15 gennaio 2020**.

Il format del paper deve essere di 10000 parole, incluse tavole e figure, esclusa la bibliografia, utilizzando il template allegato.

Per le norme redazionali, consultare la sezione:
www.rivistaitalianadipublicmanagement.it/norme-redazionali/.

**Si preannuncia che il tema dello Special Focus prossimo,
 RIPM – Volume 3 – Numero 2 | Luglio 2020,
 avrà come intestazione:**

**La ricerca e il ruolo propulsivo delle istituzioni pubbliche.
 Politiche, assetti e strumenti per innovare**

Call for papers Permanente

Call for papers Permanente

La Rivista Italiana di Public Management -Studi e Proposte per Innovare la Pubblica Amministrazione- nasce con l'intento di diffondere nelle amministrazioni pubbliche (AAPP) una cultura fortemente orientata all'innovazione. RIPM è una rivista scientifica che pensa in modo europeo e globale, guarda alle buone pratiche in Italia e all'estero, collegando accademia e amministrazioni pubbliche, in un contesto di profondo cambiamento sociale, culturale e tecnologico. L'obiettivo prioritario di RIPM è quello di vedere impegnati, e mettere in connessione, studiosi delle più differenti discipline nell'affrontare le problematiche delle amministrazioni pubbliche con un approccio multidisciplinare. Le AAPP negli stati moderni sono istituzioni chiamate ad interpretare un ruolo sempre più complesso, RIPM intende rispondere a questa sfida e diventare luogo di sperimentazione di una articolata riflessione sulle amministrazioni pubbliche con proposte e stimoli di studio e analisi sul campo.

Obiettivi Sezione Dialoghi

Il contributo sfidante cui sono chiamati oggi tutti gli studiosi e i professionisti delle AAPP è quello di ideare, proporre e sviluppare nuove chiavi di lettura, usando un'ottica pluridisciplinare e allargando l'orizzonte di riflessione anche a settori che, storicamente, non si sono occupati direttamente delle istituzioni pubbliche ma che possono supportare in modo costruttivo e innovativo questa analisi superando il tradizionale approccio giuridico-formale. Questa visione consente di sperimentare innesti nuovi di sapere per generare soluzioni inedite e aprire diverse strade di ricerca e proposte di azione nel public management. La Sezione Dialoghi ha come obiettivo fondamentale quello di prospettare scenari per proiettare il complesso del sistema pubblico in una società del futuro. RIPM, in questa sezione, intende indicare un'arena favorevole per un confronto aperto sui temi del public management con proposte innovative in grado di offrire strumenti di dialogo e analisi. Il Call for Papers Permanente è disegnato per interpretare le modalità attraverso le quali si analizzano, si sviluppano e si attuano i modelli di scelte pubbliche da parte di decisori politici, manager, professionisti e portatori d'interesse. L'obiettivo della rivista è quello di valorizzare uno sguardo per stimolare futuri dibattiti, creare le condizioni scientifiche per lo sviluppo di nuovi modelli paradigmatici o nuovi modelli applicativi delle teorie. Il contributo può essere declinato secondo contenuti di approccio teorico o analisi descrittiva di casi purché, in quest'ultimo ambito, vi sia una tensione anche dialettica alla modellizzazione teorica.

Come inviare un paper

Gli autori che intendono aderire al Call for Papers Permanente dovranno inviare gli articoli citando il codice (RIPM Permanente) secondo le norme redazionali e inviare il paper a: editors@rivistaitalianadipublicmanagement.it. Il format del paper deve essere di 6.000 parole, incluse tavole e figure, esclusa la bibliografia, utilizzando il template nella sezione <http://www.rivistaitalianadipublicmanagement.it/call-for-papers-permanente/> Per le norme redazionali, consultare la sezione: www.rivistaitalianadipublicmanagement.it/norme-redazionali/.

La Rivista Italiana di Public Management - Studi e Proposte per Innovare la Pubblica Amministrazione nasce con l'intento di diffondere nelle pubbliche amministrazioni una cultura manageriale, orientata al risultato e alla valutazione e che aiuti i processi di riforme amministrative avviate negli ultimi anni nel nostro paese. Un periodico che pensi in modo europeo e globale, che guardi alle buone pratiche in Italia e all'estero, collegando accademia e amministrazioni pubbliche. Una rivista scientifica e con un approccio pratico, che sappia, partendo da casi concreti, affrontare le problematiche delle amministrazioni pubbliche nell'attuale fase storica, in un contesto di profondo cambiamento sociale, culturale e tecnologico.

L'ambizione è vedere impegnati giuristi, economisti, esperti di gestione aziendale, ingegneri, storici, sociologi, psicologi, antropologi, scienziati politici ed esperti di altre discipline, affrontando le problematiche con un approccio multidisciplinare. Le amministrazioni pubbliche negli stati moderni svolgono un ruolo importantissimo, sono strutture organizzative tra le più complesse. Costruire uno strumento scientifico per la creazione e la diffusione di una moderna cultura gestionale è impresa non semplice. Un obiettivo a cui tendere, nell'interesse pubblico.

Rivista Italiana di

Public

Management

STUDI E PROPOSTE PER INNOVARE LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE