

Incontro Osservatorio GEO, Tavolo Policy - GREEN Università Bocconi

"Il mondo dopo il PIL. Quali sfide per l'economia e la finanza?"

**Martedì 28 gennaio 2020 ore 14:00 - 18:00
Aula N03, Università Bocconi, Piazza Sraffa 13 - Milano**

INTERVENTO AVV. MARIO ANTONIO SCINO

Buongiorno,

ringrazio anzitutto gli organizzatori di questo incontro per avermi invitato nella mia qualità di rappresentante dell'amministrazione pubblica e, in particolare, di un Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri che riveste un ruolo chiave nelle decisioni di politica economica e nelle scelte di investimento pubblico, come struttura di supporto del Comitato interministeriale per la programmazione e il coordinamento della politica economica (CIPE).

La tematica cui l'incontro è dedicato – ossia le sfide per l'economia e la finanza in un mondo dopo il PIL – si correla fortemente, come vedremo, alle più recenti novità riguardanti il CIPE e la sua futura organizzazione, nell'ottica di contribuire – attraverso gli strumenti tipici della programmazione economica (quali, ad esempio, approvazione di piani, programmi o interventi per stimolare gli investimenti di cui il Paese abbisogna) – all'attuazione di una crescita duratura, inclusiva, rispettosa dell'ambiente e, in una parola, "sostenibile".

La crescente sensibilità dell'opinione pubblica, unitamente all'evidenza scientifica circa l'impatto dei cambiamenti climatici sull'ambiente e la qualità della vita; l'esigenza di rispettare gli impegni assunti dal nostro Paese con la sottoscrizione dell'Agenda ONU 2030, nonché il nuovo corso europeo del "*Green new deal*", impongono di porre al centro del processo di formulazione delle politiche pubbliche il tema della sostenibilità – anche nei suoi aspetti socio-economici e istituzionali. Ciò richiede che le amministrazioni pubbliche si mostrino pronte a rispondere al meglio alle nuove sfide, adeguando in parallelo competenze e organizzazione.

Come anticipato, proprio in questa direzione va la scelta del legislatore di trasformare – a partire dal 2021 – il CIPE in Comitato interministeriale per la programmazione e il coordinamento della politica economica e lo sviluppo sostenibile ("CIPESS")¹. Non si tratta di un mero cambio di denominazione. La scelta risponde, infatti, all'intento precipuo di apportare significativi mutamenti nell'ordine di priorità degli investimenti pubblici e dei finanziamenti che il Comitato Interministeriale assegna, ponendo al centro la sostenibilità. Del resto, il principio della sostenibilità (che sottende l'integrazione di plurimi obiettivi di carattere economico, sociale e ambientale) non può certamente essere trascurato nell'ambito di scelte volte a sostenere e dirigere la crescita economica e i processi di sviluppo.

¹Art. 1-bis del decreto legge 14 ottobre 2019, n. 111 (c.d. "Decreto Clima"), convertito in legge 12 dicembre 2019, n. 141.

Il 2020 sarà un anno di transizione, durante il quale dovremo organizzarci e consolidarci in questa nuova prospettiva. Occorre tenere presente che, sebbene non tutta la programmazione economica passa attraverso il CIPE, quest'ultimo decide su gran parte degli investimenti pubblici – anche molto rilevanti. Tra questi, si ricordano gli investimenti in infrastrutture strategiche e prioritarie; gli investimenti strategici per la politica nazionale di coesione; gli investimenti a valere sul Fondo sanitario nazionale, nonché quelli rientranti nell'ambito dei programmi nazionali per la ricerca.

Le tematiche *Green* e gli aspetti di impatto ambientale saranno cruciali nella considerazione e nella scelta degli investimenti infrastrutturali, ma non si potrà prescindere neanche dai loro effetti sociali e occupazionali. Gli interventi per la coesione e quelli in campo sanitario, già per loro natura orientati alla riduzione degli squilibri territoriali, dovranno – a maggior ragione – essere volti al soddisfacimento delle diverse esigenze racchiuse nel concetto di “sostenibilità” (ambientali, economico-finanziaria e, non da ultimo, socio-economiche).

Ma proprio perché non tutte le scelte strategiche rientrano nella sfera di competenza del CIPE, si pone ancor più forte il tema del coordinamento delle diverse istituzioni competenti e dei molteplici canali di programmazione: tutte le scelte strategiche per la crescita del Paese dovranno risultare coerenti con i principi della sostenibilità, nonché contribuire alla realizzazione dei *Sustainable Development Goals* (SDGs) di cui all'Agenda ONU 2030 e al raggiungimento degli obiettivi europei del *Green New Deal*.

In tale prospettiva, si rivelerà ancor più importante assicurare che le politiche, territoriali e di settore, diventino effettivamente sinergiche e complementari nell'ottica dello sviluppo sostenibile (e così, anche i fondi e le risorse che concorrono al raggiungimento degli obiettivi dovranno essere integrati e mostrarsi coerenti con le esigenze di sostenibilità finanziaria).

Le risorse finanziarie sono tutt'altro che illimitate. E' quindi diventato un imperativo sottoporre le proposte di *policy* e di investimento ad accurata valutazione, che non si limiti alla tradizionale Valutazione di Impatto Ambientale ma tenga anche conto degli effetti di sistema, misurando preventivamente le ricadute e gli impatti diretti/indiretti delle scelte adottate.

Nell'ottica di attuare i principi e gli obiettivi della sostenibilità, come *policy-maker* e come amministratori pubblici dovremo fare sempre più affidamento sullo strumento degli indicatori, che divengono uno strumento di conoscenza imprescindibile. Da questo punto di vista, anche le scelte di programmazione economica del CIPESS dovranno essere supportate dalle risultanze di indicatori che corredino i riferimenti sin ad ora considerati (principalmente volti al perseguimento di obiettivi di reddito e di crescita economica), con ulteriori valutazioni in merito, tra gli altri, al livello di qualità dei servizi; al livello di qualità della vita e di sostenibilità. .

Ciò implica, ad esempio, che indicatori come il PIL, che per tutto il novecento e i primi anni del duemila hanno rappresentato l'indicatore principale per esprimere o misurare il benessere della società e il suo livello di sviluppo o progresso) vengano sostituiti – o, quantomeno, integrati – con indicatori più evoluti.

Ci dobbiamo “attrezzare” per tutto questo. L’esperienza degli indicatori del benessere equo e sostenibile (c.d. “Indicatori BES”) viene sicuramente in nostro soccorso, aiutandoci ad adottare un approccio di tipo multidimensionale, che tenga in considerazione le plurime variabili incidenti sul benessere e il livello di sviluppo del Paese. E non potremo prescindere dalla interconnessione tra gli indicatori di benessere equo e solidale (BES) e gli obiettivi di sviluppo sostenibile, declinati nei diversi *target*. Siamo a conoscenza del fatto che l’ISTAT, anche in collaborazione con il CNEL, sta lavorando a un *set* di indicatori specifici per la misurazione del benessere locale e del benessere dei diversi soggetti sociali (anziani, donne, bambini). Tali misurazioni potranno rivelarsi molto utili anche per le attività del CIPESS: non può sottovalutarsi, infatti, che molti degli interventi soggetti alla decisione dal Comitato hanno una forte connotazione territoriale e finalità di riequilibrio.

In ogni caso, l’individuazione degli indicatori sarà frutto di un processo articolato, che dovrà portare a selezionare gli indicatori più “idonei”, nelle quantità e negli obiettivi da misurare, ed effettivamente “utili” a supportare i processi decisionali, evitando il generarsi di effetti informativi perversi.

Anche questo rientra nella complessità del tema dello sviluppo sostenibile, che presenta numerose sfaccettature e domini e coinvolge plurimi livelli istituzionali. Solo adottando un approccio sistemico e organizzato è possibile affrontare questa complessità.

La mia esperienza di Avvocato di Stato e, ad oggi, di Capo Dipartimento presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, mi porta ad affermare che, ai fini della realizzazione di un obiettivo così alto e meritorio, l’organizzazione deve ricercare a tutti i costi certezza e stabilità duratura e tutti siamo chiamati all’unità di intenti e di comportamenti, in una logica cooperativa e non divisiva.

È imprescindibile, quindi, un adeguato coordinamento tra i vari livelli istituzionali, sia in senso orizzontale (Ministeri) che verticale (Enti locali, da un lato; livello europeo e Organismi sovranazionali, dall’altro). La Presidenza del Consiglio rappresenta il luogo istituzionale per sua natura vocato a svolgere questa complessa azione di coordinamento, di raccordo e mediazione, al fine di garantire la necessaria collaborazione tra i diversi attori delle politiche economiche pubbliche, di settore e territoriali. **In tale contesto, l’esperienza come Capo del Dipartimento economico di palazzo Chigi mi ha convinto che quello della *governance* istituzionale è un tema decisivo, anche e soprattutto per l’attuazione coordinata e coerente delle politiche pubbliche “green”.**

Faccio un breve *excursus* su quanto è successo in questi anni poiché, solo analizzando le criticità che ci hanno condizionato in passato, possiamo migliorare i processi per il futuro. Una delle componenti della stagnazione prolungata dell’economia italiana nell’ultimo decennio è rappresentata dal calo degli investimenti pubblici e privati. Nel periodo successivo alla grande crisi finanziaria, apertasi nel 2007-2008, il settore degli investimenti pubblici si è connotato per un pronunciato andamento decrescente, passando da 54,2 miliardi di euro nel 2009 (di cui 30,8 nel

settore delle opere pubbliche) a circa 37 miliardi di euro nel 2018 (di cui 19 nel settore delle opere pubbliche), con una diminuzione percentuale del 31,7% (- 38,3% per le opere pubbliche). Solo negli anni 2008-2009, gli investimenti pubblici sono stati utilizzati, al pari di quanto accaduto in altri Paesi UE, come strumento anticiclico per contrastare la caduta della crescita, con un aumento degli stessi in rapporto al PIL dal 3 al 3,4 per cento (comparativamente, nell'eurozona, da 3,2 a 3,6 per cento). Nel 2011-2014 ha avuto inizio una fase di "austerità" e di maggiore attenzione alla stabilità dei saldi di finanza pubblica, dominata dalla divaricazione dei tassi di interesse sui debiti sovrani, da turbolenze sui mercati finanziari dell'eurozona e dalla presa di coscienza degli squilibri accumulatisi fra i Paesi dell'area Euro sia in termini commerciali, sia in termini di movimenti di capitali. È in questo periodo che, a causa dello sforzo di riassetto della finanza pubblica, la spesa per investimenti nel Paese subisce una marcata riduzione.

A partire dal 2015, sembra aver preso le mosse una nuova fase, in cui accanto a rinnovati spazi di bilancio riservati alla spesa in conto capitale, si registra un tentativo di riprogrammazione e rilancio degli investimenti pubblici come *driver* per l'accelerazione della crescita economica.

Ad oggi, l'accelerazione dei processi di progettazione, autorizzazione e di attuazione degli interventi è divenuto uno dei nodi cruciali della crescita, al fine di determinare quello *shock* di spesa esogena di cui i territori italiani hanno bisogno per ripartire. Il nostro sistema Paese mostra incoraggianti segnali verso un innovato rilancio degli investimenti pubblici, che crei le migliori condizioni per attrarre capitali privati. Si tratta di uno dei temi più importanti dell'agenda pubblica, come viene ormai costantemente ribadito in ogni documento di finanza pubblica (si pensi, da ultimo, al DEF 2019). In questo quadro, le infrastrutture giocano un ruolo strategico, poiché rappresentano uno dei settori più sensibili in tema di attrazione di investimenti, unitamente a fattori quali i tempi della giustizia e la semplificazione dei processi autorizzativi. L'attuale dotazione infrastrutturale del nostro Paese, costruita in larga parte negli anni sessanta e settanta, sconta un tendenziale invecchiamento e necessita di un processo sistemico di manutenzione. Invece, le nuove infrastrutture – molte delle quali programmate, progettate e persino finanziate – sono penalizzate dai ritardi di un sistema decisionale spesso lungo e farraginoso che ne rallenta l'avvio e/o il completamento. I tempi medi di realizzazione delle opere pubbliche in Italia sono superiori rispetto alla media UE. Secondo un recente studio², i tempi di realizzazione sono pari a circa 15 anni e 7 mesi per opere dal valore superiore ai 100 milioni di euro; di 12,2 anni per opere di valore stimabile tra 50 e 100 milioni di euro; di 7,9 anni per opere di valore intercorrente tra 5 e 10 milioni di euro. Persino opere piccolissime hanno tempi di realizzazione di circa 2,6 anni.

Da tempo si discute della messa a punto di un quadro istituzionale che si riveli in grado di accelerare la realizzazione di opere pubbliche (sia le nuove infrastrutture che le opere manutentive dell'attuale patrimonio infrastrutturale). Gli operatori del settore hanno più volte segnalato la

² Cfr. Rapporto (NUVEC) 2018 dell'Agenzia per la Coesione Territoriale sui tempi di attuazione delle opere pubbliche.

necessità di agire sul sistema. In generale, sono tre gli ambiti principali su cui si potrebbero prospettare soluzioni innovative in grado di rispondere alle criticità suindicate:

1. il sistema regolatorio;
2. la capacità amministrativa;
3. l'efficacia degli strumenti di monitoraggio.

- 1) Per quanto riguarda il primo tema, si evidenzia anzitutto la tendenziale eccessiva mutevolezza del quadro normativo in materia di opere pubbliche. La stabilità del sistema delle regole che accompagnano un'opera dalla genesi fino alla sua realizzazione è senza dubbio un valore aggiunto: si pensi, invece, alla situazione di incertezza normativa derivante dall'introduzione del nuovo Codice dei contratti pubblici, divenuto oggetto di successivi correttivi e modifiche e del quale, peraltro, è prevista una riforma. È necessario, quindi, l'avvio di una discussione pubblica (che coinvolga istituzioni centrali ed enti territoriali, forze produttive e operatori di settore) affinché il quadro delle regole resti il più possibile stabile nel tempo. Inoltre, è opportuno semplificare i processi decisionali e le procedure amministrative connesse alla realizzazione delle opere pubbliche. Occorre evitare, in particolare, le sovrapposizioni e/o duplicazioni istituzionali (razionalizzando il numero di soggetti che intervengono nelle decisioni e nell'attuazione degli interventi), così anche da rendere più fluidi i procedimenti decisionali. Il quadro istituzionale appare, infatti, caratterizzato da una molteplicità complessa di soggetti istituzionali chiamati a partecipare al processo decisionale connesso alla realizzazione di opere pubbliche.
- 2) Per quanto concerne le attività di *capacity building* è opportuno, anzitutto, affrontare la questione della capacità tecnico/organizzativa delle amministrazioni di garantire la progettualità e la realizzazione degli investimenti. L'amministrazione pubblica, fino all'inizio degli anni settanta, è stata anche un grande patrimonio di competenze tecniche, un capitale intellettuale che si è via via perduto negli anni. È necessario reinserire questo tipo di competenze nelle amministrazioni, riaprendo una stagione di assunzioni che risponda anche alla carenza e all'invecchiamento degli organici. In tal senso va, ad esempio, la prevista assunzione di tecnici in alcuni ministeri e l'istituzione della c.d. "Centrale di progettazione" o di Investitalia, entrambe istituite in un'ottica di promozione della crescita economica e di accelerazione del PIL dalla legge di stabilità 2018.
- 3) Per quanto concerne il sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici, quest'ultimo risulta cruciale per supervisionare l'attuazione delle decisioni d'investimento, intervenire tempestivamente per rimuoverne ostacoli e criticità nonché, eventualmente, per proporre riprogrammazioni delle risorse. Nonostante l'importanza di strumenti che consentano di supervisionare l'attuazione degli investimenti per permetterne una concreta gestione, non si

può ancora affermare che i sistemi di monitoraggio abbiano, nel nostro Paese, raggiunto un livello di efficacia ideale. Molto resta ancora da fare, a partire da due esigenze fondamentali. La prima esigenza riguarda la qualità del dato: occorrono dati strutturati e di qualità che siano alla base della decisione e della programmazione su ogni investimento pubblico e in grado di seguirne la realizzazione. Il secondo aspetto è quello della collaborazione istituzionale: è necessario assicurare una cooperazione “di sistema” tra i diversi soggetti che dispongono delle informazioni di base. In Italia, le amministrazioni competenti e i soggetti attuatori effettuano un costante monitoraggio della realizzazione finanziaria, fisica e procedurale degli interventi. Ovviamente, dovrà essere assicurata la conoscibilità tramite una rigorosa politica di *open data*. La parola chiave è, infatti, condivisione: i dati di monitoraggio attuativo non sono di questo o quel ministero, o, ancora, delle stazioni appaltanti. Sono del Paese. Tenere i dati nel proprio cassetto è un esercizio non più compatibile con le esigenze attuali. Nella società dell’informazione, i dati pubblici hanno un valore determinante e sono un grande patrimonio collettivo che va valorizzato. Non casualmente, nel settembre del 2018, abbiamo concluso un accordo con MEF-RGS che consente la co-gestione e l’interoperabilità dei rispettivi sistemi informatici. Grazie a questo, è stato realizzato, tra le altre cose, un complessivo *upgrade* del sistema di Monitoraggio finanziario Grandi Opere, che, finalmente, fornirà agli organi investigativi delle forze di Polizia piena visibilità sul flusso di danaro generato dalle infrastrutture del Paese, rafforzando peraltro l’azione di contrasto alle infiltrazioni della criminalità organizzata. Inoltre, il DIPE gestisce il Codice Unico di Progetto (CUP), ossia il codice che identifica un progetto d’investimento pubblico e coincide, in altri termini, con lo strumento cardine per il funzionamento del Sistema di Monitoraggio degli Investimenti Pubblici (MIP).

Come dicevo, questi tre fattori (sistema regolatorio, capacità amministrativa ed efficacia degli strumenti di monitoraggio) sono determinanti al fine che le decisioni politiche divengano progetti, in grado di incidere sull’economia reale del Paese e dei suoi territori. Si pensi, ad esempio, alla circostanza che una delibera del CIPE è soggetta a un complesso *iter* di perfezionamento che comprende anche le verifiche di finanza pubblica del Ministero dell’economia e delle finanze, nonché i controlli della Corte dei Conti. In anni passati, il tempo intercorrente tra la seduta del Comitato Interministeriale e la registrazione da parte della Corte dei Conti era pari a circa 100-110 giorni. Ci siamo, quindi, adoperati per ridurlo, introducendo innovazioni di processo. Si è, in particolare, riformato il Regolamento del CIPE, che contiene alcune regole finalizzate ad assicurare l’adeguatezza dell’istruttoria delle proposte oggetto di esame da parte del Comitato; l’accelerazione dell’*iter* procedurale delle delibere definendo tempi stringenti (quindici giorni) per le verifiche di finanza pubblica del Ministero dell’economia. Inoltre, disponiamo di un sistema di gestione elettronica dei flussi documentali (MOSIC). Ad oggi, queste tempistiche risultano ridotte a circa 85 giorni.

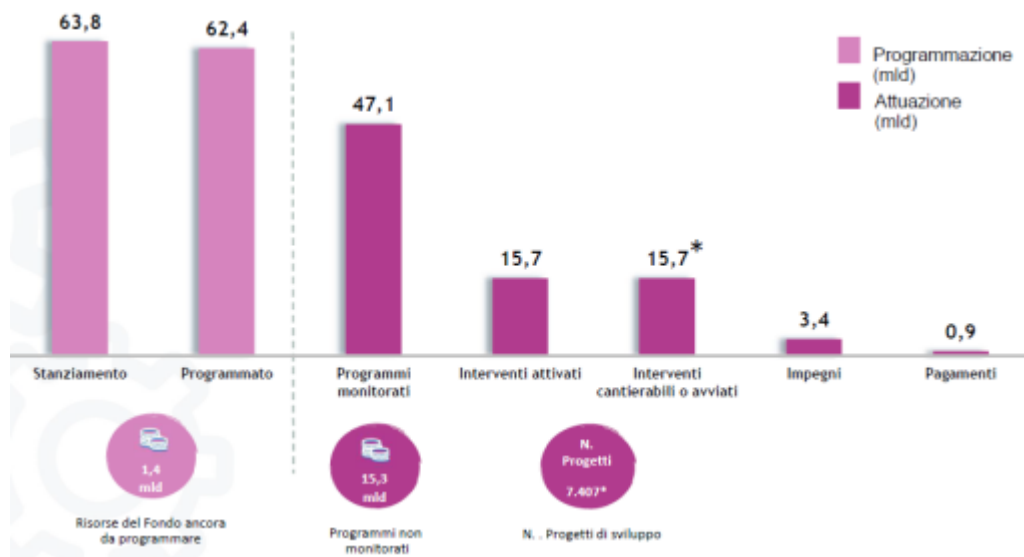
Ciò dimostra che, agendo sul sistema amministrativo, è possibile semplificare e migliorare considerevolmente i processi decisionali pubblici!

Dai recenti dati sul monitoraggio della spesa per investimenti emerge una tendenza interessante, confermata dagli ultimi dati Istat del terzo trimestre 2019: finalmente, l'andamento della spesa in conto capitale delle pubbliche amministrazioni nel corso del 2019, come rilevata dal sistema dei pagamenti di tesoreria, suggerisce una forte ripresa degli investimenti nell'anno appena passato, peraltro confermata dagli ultimi dati dell'Istat: +7,2% i primi tre trimestri del 2019 sui trimestri corrispondenti dell'anno precedente. Il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) vede segnali molto positivi, come non se ne percepivano da almeno un decennio, che anticipano la concreta possibilità di centrare il *target* del Governo (vedi NADEF, 30 settembre 2019) di una crescita sostenuta degli investimenti pubblici fino ad un livello del 7% e oltre. Abbiamo ovviamente appreso la notizia di questo dato con soddisfazione, ma quando ci siamo interrogati sulle cause di tale incremento, è emerso che potrebbe essere il dato della "onda lunga" dei primi Piani operativi (infrastrutture, ambiente, politiche agricole, imprese competitività, cultura e turismo eccetera...) in gran parte approvati dal CIPE nel 2016 e finanziati con il Fondo per lo sviluppo e la coesione (circa 20 miliardi di euro). Ciò significa che una decisione del Governo in materia di investimenti pubblici si "tramuta", si "riflette" in spesa dopo circa tre anni. Dobbiamo ridurre questo tempo, agendo sulla *governance* orizzontale e verticale del processo – e, quindi, coinvolgendo sia istituzioni centrali che regionali e locali – affinché le decisioni si trasformino, entro termini ragionevoli, in cantieri e, nell'imminente futuro, in "cantieri green". Nel periodo di programmazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione 2014-2020, a fronte di assegnazioni di risorse finanziarie effettuate dal CIPE o per via legislativa, a programmi di spesa, per un totale di 62,4 miliardi di euro, i progetti attivati di cui si ha notizia ammontano ad appena 15,7 miliardi di euro, mentre l'effettiva attuazione degli stessi – pur scontando una parziale segnalazione dei dati di spesa da parte delle stazioni di appalto – risulterebbe ancora nella fase iniziale, con appena 3,4 miliardi di appalti e meno di 1 miliardo di spesa³.

Stato dei fondi FSC (2014-2020)

Aggiornato al 15 ottobre 2019

³ Il grafico illustra lo stanziamento delle risorse FSC 2014 - 2020 (legge di stabilità 2014, legge di bilancio per il 2018 - 2020 e legge di bilancio per il 2019 - 2021), l'importo programmato (assegnazione ai programmi), i programmi monitorati (programmi censiti nella BDU con un apposito codice rilasciato da IGRUE), gli interventi attivati (progetti identificati con il CUP ammessi al programma), gli interventi cantierabili/avviati (interventi a partire dalla progettazione esecutiva), gli impegni (affidamento alle imprese della progettazione/esecuzione interventi), i pagamenti (erogazioni ai progettisti/imprese).



Ho ritenuto opportuno accennare ad alcune criticità c.d. “di processo”, poiché – nel portare avanti la transizione verso politiche di investimento pubblico realmente sostenibili – dovrà necessariamente essere tenuto in debita considerazione il contesto appena descritto.

Per noi operatori pubblici, questo tipo di transizione implica un miglioramento del processo di *decision making* pubblico. Il 2020 diviene, quindi, un anno cruciale, durante il quale si dovranno sperimentare e testare ipotesi e metodi di *governance* unitaria, coerente e neutrale.

Aggiungo – e concludo – che tutto questo richiederà di procedere per passi successivi, ci si dovrà mettere alla prova continuamente e, altrettanto continuamente, dovranno essere messe in discussione le scelte. Sarà tutt’altro che facile: lo sforzo istituzionale, organizzativo e operativo che viene richiesto è enorme. Ma – ribadisco – l’obiettivo è ambizioso, riguarda gli impegni presi in sede ONU e in Europa e, ancor prima, riguarda il benessere attuale e di quello delle generazioni future. Non possiamo permetterci di mancare l’obiettivo.

Vi ringrazio!