

Qualità istituzionale, efficienza e produttività nella Pubblica Amministrazione in Italia

Emma Galli *

Alberto Petrucci **

Il benessere economico e sociale di un paese è strettamente legato alla qualità delle istituzioni e all'efficienza e all'efficacia della Pubblica Amministrazione, soprattutto laddove la dimensione del settore pubblico è molto significativa, come in Italia. Pertanto, migliorarne il funzionamento e la capacità di perseguire i propri obiettivi può aumentare il tasso di accumulazione del capitale fisico e umano, favorire la crescita economica e accrescere lo standard di vita di un paese, conferendo allo stesso tempo un assetto più incisivo all'intervento pubblico. Al capitale fisico e umano, si aggiunge inoltre il capitale organizzativo intangibile, frutto di "pratiche virtuose" consolidate nel tempo, di un sapere pratico e qualitativo, aperto alle innovazioni che si trasmette tra le diverse generazioni, che pure ricopre, specialmente nel settore pubblico, un ruolo importante.

* Sapienza, Università di Roma, emma.galli@uniroma1.it

** Luiss Guido Carli, albpetru@luiss.it

Il rapporto della Pubblica Amministrazione con i cittadini, da un lato, e con le imprese, dall'altro, è complesso. Da un lato, le domande crescenti da parte dei cittadini di nuovi servizi pubblici, in aggiunta a quelli già consolidati e in presenza di vincoli di bilancio stringenti, necessitano di un miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia della spesa pubblica. Dall'altro, gli adempimenti per l'avvio di un'attività imprenditoriale e/o per il completamento delle pratiche amministrative richiedono passaggi formali, spesso lunghi e farraginosi, che si traducono in costi di transazione elevati e provocano un rallentamento (o scoraggiamento) degli investimenti. In Italia, inoltre, le imprese vantano dei crediti nei confronti del settore pubblico, che generalmente onora le proprie obbligazioni nei confronti di queste ultime con ritardi significativi, determinandone problemi di finanziamento.

Questi sono solo alcuni aspetti che sottolineano la rilevanza economica e sociale della Pubblica Amministrazione e che spiegano le ragioni per cui la sua riforma sia uno degli interventi prioritari previsto nel PNRR italiano.

Anche le organizzazioni internazionali (ad esempio, l'OCSE e la Commissione europea), soprattutto nell'ultimo decennio, hanno sottolineato l'importanza della misurazione della performance del settore pubblico anche ai fini del miglioramento della qualità della finanza pubblica e dell'*accountability* dei governi.

Nella letteratura sulla crescita economica si trovano diversi riferimenti relativi all'effetto positivo della qualità delle istituzioni sul tasso di accumulazione di capitale e sul reddito *pro capite*¹. In particolare, negli ultimi decenni si è osservato un interesse crescente nel dibattito sia accademico sia politico-istituzionale sul ruolo che la qualità delle istituzioni svolge nei processi di crescita e

1 Si vedano, tra gli altri, La Porta *et al.* (1999), Rauch ed Evans (2000), Hauner e Kyobe (2010), Acemoglu e Robinson (2012).

di coesione economica e sociale dei paesi, anche in virtù di una maggiore disponibilità di indicatori di diversa natura (percettivo-esperienziali e oggettivi) prodotti a livello nazionale, regionale e locale.

L'analisi del ruolo delle istituzioni trova le proprie radici, dal punto di vista teorico, nella *public choice*, *political economics* e nella *new institutional economics* che considerano le istituzioni endogene al funzionamento dell'economia e che ci portano oggi a ritenere che esse costituiscano un importante canale di trasmissione dei rendimenti delle politiche pubbliche in termini di disegno, attuazione e monitoraggio. L'eterogeneità della qualità delle istituzioni può spiegare infatti, insieme ai fattori socio-economici e alle caratteristiche territoriali, le differenze di intensità nell'impatto degli investimenti pubblici nelle diverse macroaree dei paesi (Rodríguez-Pose, 2013; Ketterer and Rodríguez-Pose, 2018). La disponibilità crescente di misure di qualità delle istituzioni è quindi all'origine dello sviluppo di una letteratura empirica che, complessivamente, fornisce evidenze significative che differenze regionali nella qualità delle istituzioni hanno un impatto su diversi risultati socio-economici e politici, tra cui la realizzazione e l'efficienza degli investimenti pubblici e di conseguenza sulla crescita anche a livello regionale (si vedano, tra gli altri, Rodríguez-Pose e Garcilazo, 2015; Rodríguez-Pose and Ketterer, 2020; Crescenzi et al. 2020, Di Caro e Fratesi, 2021). Si consideri inoltre che la questione del ruolo della qualità delle istituzioni assume particolare rilevanza se si considerano gli effetti asimmetrici della pandemia in Europa (Ascani et al., 2021) e il ruolo della politica di coesione nel NGEU (Crescenzi et al., 2021; Barbero et al., 2023).

In questo volume vengono analizzate dal punto di vista empirico alcune problematiche che riguardano il funzionamento del settore pubblico e in particolare gli effetti della qualità istituzionale, da un lato, e dell'efficienza della

Pubblica Amministrazione, dall'altro, sulla produttività dei fattori e sulla crescita economica, interessando tutti i livelli di governo, nazionale, regionale e locale.

Numerose sono le domande sollevate nei saggi raccolti nel volume: quali sono gli effetti della qualità delle istituzioni sulla crescita e sulla riduzione dei divari territoriali in Italia? Quali i problemi di misurazione della performance dell'Amministrazione Pubblica nei diversi ambiti di intervento? Quali legami intercorrono tra la Pubblica Amministrazione e la produttività dei fattori delle imprese? Qual è l'impatto sulla digitalizzazione e sulla produttività del lavoro? Quanto pesa la lentezza del sistema della giustizia nelle decisioni di investimento? Qual è l'influenza che la pubblicazione dei dati relativi alla spesa pubblica locale e al livello dei servizi pubblici sulle scelte di *policy* dei governi locali?

Anche se riferite prevalentemente all'Italia, le questioni analizzate nei saggi hanno una valenza generale e rappresentano terreni di confronto con le esperienze di altri paesi, soprattutto europei.

Il contributo di Beniamino Quintieri, Francesco Salustri, Giovanni Stamatò e Simona Mandile analizza gli effetti della qualità istituzionale sul valore aggiunto *pro capite* e sulla produttività totale dei fattori delle imprese italiane. A tal fine, gli autori propongono un nuovo indicatore che consente di misurare i diversi fattori che incidono sulla qualità delle istituzioni a livello provinciale. L'indicatore utilizzato descrive in maniera soddisfacente l'eterogenea qualità istituzionale che si riscontra nelle province italiane, ben spiegando i diversi livelli di produttività delle imprese. Il capitale umano e il capitale sociale hanno un impatto più rilevante sulla produttività, seguiti dalla dotazione di servizi e dall'efficienza della Pubblica Amministrazione. L'effetto della qualità istituzionale sulla produttività è maggiore per le imprese di piccole dimensio-

ni rispetto a quelle medio-grandi.

Il lavoro di Ben Lockwood, Francesco Porcelli, Antonio Schiavone e Michela Redoano studia le implicazioni della divulgazione dei dati sulla spesa pubblica e sulla qualità dei servizi a livello locale pubblicati sulla piattaforma *open data* OpenCivitas (che concerne un progetto sulla trasparenza del settore pubblico avviato in Italia nel 2014). L'analisi riguarda un esperimento naturale utile per comprendere l'effetto della divulgazione di tali dati sul comportamento degli amministratori locali. I sindaci, sulla base dell'analisi svolta, si concentrano solo sul miglioramento degli indicatori pubblicati sui siti web comunali (tra cui, particolare rilevanza assume, ad esempio, la percentuale di raccolta differenziata dei rifiuti – indicatore rappresentativo del livello dei servizi comunali a discapito di altri considerati meno salienti). Inoltre, l'analisi viene estesa alla valutazione della presenza di effetti virtuosi della *yardstick competition* tra i governi locali generata da OpenCivitas.

Orlando Biele, Annamaria Nifo, Annalisa Pezone e Gaetano Vecchione affrontano il tema della certezza del diritto come dimensione istituzionale cruciale per la crescita e lo sviluppo economico alla luce della centralità della riforma della giustizia prevista nel PNRR, quale preconditione per favorire la competitività e l'attrattività degli investimenti nel nostro Paese. Il lavoro si concentra sulla questione dei ritardi di efficienza dell'amministrazione della giustizia in Italia sia nella durata media dei procedimenti che nella capacità di smaltimento di arretrato. L'analisi dei dati relativi a ciascun Tribunale ordinario (primo grado) per il periodo 2005-2021 restituisce l'immagine di un paese eterogeneo nelle varie ripartizioni territoriali, sia nel settore civile che penale, e documenta la dinamica dei divari territoriali nella performance dei Tribunali, sia pure caratterizzati da un lieve miglioramento soprattutto con riferimento al settore civile. Gli obiettivi di efficientamento e normalizzazio-

ne del sistema della giustizia italiana richiedono il rafforzamento strutturale del sistema giudiziario, sia in relazione al personale che all'infrastrutturazione digitale della giustizia italiana soprattutto nell'ottica di migliorare le performance economiche delle diverse macro-aree.

Il lavoro di Nadia Fiorino e Maria Gabriela Ladu analizza la relazione tra la trasformazione digitale, da diversi anni al centro dei piani di sviluppo di molti governi europei, e la produttività del lavoro in un campione di 204 Regioni europee nel periodo 2011-2020, evidenziando il ruolo che la qualità delle istituzioni riveste nella relazione tra esse. L'analisi conferma l'esistenza di ampi divari della produttività del lavoro, della diffusione delle tecnologie digitali e della qualità delle istituzioni non solo tra i paesi europei, ma anche all'interno di essi e segnala una relazione positiva tra queste variabili, evidenziando che la qualità delle istituzioni incide sulla crescita della produttività in modo sia diretto che indiretto per il tramite della digitalizzazione. Questi risultati suggeriscono che le istituzioni possono rappresentare un ostacolo o piuttosto un incentivo all'attuazione degli interventi strategici e delle politiche dell'innovazione da parte dei livelli di governo regionale volte a migliorare la crescita economica.

La misurazione della performance e delle diverse dimensioni della qualità istituzionale è oggetto del lavoro di Marina Cavalieri, Domenico Lisi, Marco F. Martorana e Ilde Rizzo. Gli autori si soffermano sugli aspetti di carattere concettuale e metodologico della letteratura relativa all'efficienza della PA e al suo impatto sul sistema economico e analizzano la relazione tra qualità istituzionale e performance del settore pubblico, con riferimento al settore della sanità e degli appalti pubblici.

Il tema degli appalti è oggetto del lavoro di Giuseppe Francesco Gori, Patrizia Lattarulo, Maria Rosaria Marino e Nicola Carmine Salerno che affron-

tano la questione dei tempi di realizzazione delle opere infrastrutturali e delle principali determinanti che li influenzano. Dopo una rassegna della letteratura economica sul *public procurement*, il lavoro analizza il quadro normativo-regolatorio italiano sul tema, con particolare attenzione al nuovo Codice degli appalti. Segue una descrizione dei dati e della metodologia e successivamente un'analisi empirica che si basa sulla stima della relazione che intercorre tra i tempi di realizzazione delle opere pubbliche e le loro principali caratteristiche, quali, ad esempio, la collocazione territoriale dei lavori, le procedure di selezione del contraente che sono state adottate, le caratteristiche delle stazioni appaltanti, ecc. I risultati ottenuti vengono analizzati e interpretati in relazione alle nuove disposizioni normative in tema di appalti pubblici.

In conclusione, nel suo insieme il volume fornisce interessanti suggestioni circa una pluralità di questioni strutturali che il nostro Paese è chiamato ad affrontare se intende avviare un percorso di crescita autopropulsiva e sostenibile, nonché ridurre i divari territoriali che ancora lo caratterizzano in una prospettiva di maggiore equità ed efficienza. Alla luce delle analisi presentate emerge chiaramente come istituzioni virtuose e Amministrazioni Pubbliche produttive rappresentino una condizione necessaria per la realizzazione di politiche pubbliche efficienti ed efficaci. Nei diversi saggi il riferimento al PNRR è ricorrente. Questo fatto si collega sicuramente alla profonda trasformazione del Paese che gli investimenti e le riforme strutturali in esso previste – tra cui quella della Pubblica Amministrazione, della giustizia e della concorrenza – possono assicurare, ma anche alle enormi sfide che l'Italia si trova ad affrontare e ai molteplici problemi che dovranno essere risolti. Lo stesso utilizzo delle risorse del PNRR dipenderà fortemente dalla capacità gestionale e politica dei governi e delle Pubbliche Amministrazioni.

A completamento di questo editoriale, prendendo spunto da alcuni rife-

rimenti emersi nei contributi del volume, desideriamo individuare due temi che sarebbe interessante esaminare in relazione all'attività della Pubblica Amministrazione italiana. Al fine di misurare in maniera attendibile la produttività totale dei fattori in Italia a livello aggregato, sarebbe utile calcolare il “residuo di Solow” tenendo in considerazione l'output del settore pubblico, stimato secondo l'*Atkinson Report* (e non sulla base del “costo dei fattori”)², e distinguendo, come suggerisce Barro (1999), tra “prodotti marginali sociali” e “prodotti marginali privati” dei fattori produttivi. Inoltre, sarebbe importante poter misurare il capitale organizzativo nella Pubblica Amministrazione³, a cui si è fatto riferimento precedentemente, per comprendere se i tagli di finanza pubblica e i blocchi del *turnover* nel settore pubblico, attuati in passato, abbiano comportato una decumulazione del capitale organizzativo che ha inciso, insieme ad altri fattori, sulla produttività totale dei fattori del nostro Paese.

2 Si veda Atkinson (2005).

3 Si vedano, per esempio, i lavori di Prescott e Visscher (1980), Hall (2000), Mc Grattan e Prescott (2009).

Riferimenti bibliografici

- [1] Acemoglu, D. Robinson, J.A. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, Crown Business, New York.
- [2] Ascani, A., Faggian, A., Montresor, S. (2021). “The Geography of COVID-19 and the Structure of Local Economies: The Case of Italy”. *Journal of Regional Science*, 61(2), 407–441.
- [3] Atkinson, A. (2005). *Atkinson Review: Final Report Measurement of Government Output and Productivity for the National Accounts* (Norwich, U.K.).
- [4] Barbero, J., Christensen, M., Conte, A., Lecca, P., Rodríguez-Pose e A., Salotti, S. (2023). “Improving Government Quality in the Regions of the EU and its System-Wide Benefits for Cohesion Policy”. *Journal of Common Markets Studies*, 61(1), 38-57.
- [5] Barro, R. J. (1999). “Notes on Growth Accounting”. *Journal of Economic Growth*. 4, 119-37.
- [6] Crescenzi, R., Giua, M. (2020). “One or Many Cohesion Policies of the European Union? On the Diverging Economic Impacts of Cohesion Policy across Member States”. *Regional Studies*. 54(1), 10–20.
- [7] Di Caro, P., Fratesi, U. (2021). “One Policy, Different Effects: Estimating the Region-Specific Impacts of EU Cohesion Policy”. *Journal of Regional Science*. 62(1), 307-330.
- [8] Hauner D., Kyobe, A. (2010). “Determinants of Government Efficiency”. *World Development*. 38, 11, 1527–1542.
- [9] Ketterer, T.D., Rodríguez-Pose, A. (2018). “Institutions vs. ‘First-Nature’ Geography: What Drives Economic Growth in Europe’s Regions?” *Papers in Regional Science*. 97, S25–S62.
- [10] La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A., Vishny, R. (1999). “The Quality of Government”. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 15, 222-279.

- [11] McGrattan, E. R., Prescott, E. C. (2009). “Openness, Technology Capital, and Development”, *Journal of Economic Theory*, 144, 6, 2454-76.
- [12] Prescott, E., C., Visscher, M. (1980). “Organization Capital”. *Journal of Political Economy*. 80, 3, 446-61.
- [13] Rauch, J. E., Evans, P. B. (2000). “Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries”. *Journal of Public Economics*. 75, 49-71.
- [14] Rodríguez-Pose, A. (2013). “Do Institutions Matter for Regional Development?”, *Regional Studies*. 47(7), 1034–1047.
- [15] Rodríguez-Pose, A., Garcilazo, E. (2015). “Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions”. *Regional Studies*. 49(8), 1274–1290.
- [16] Rodríguez-Pose, A., Ketterer, T. (2020) “Institutional Change and the Development of Lagging Regions in Europe”. *Regional Studies*. 54(7), 974–986.