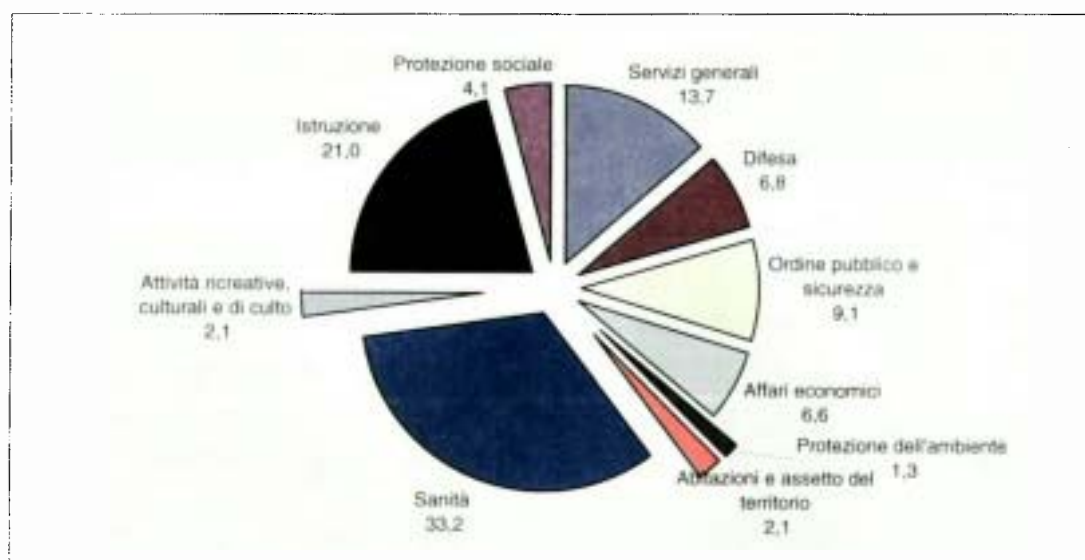


La spesa per consumi finali è prevalentemente destinata ai redditi da lavoro dipendente (54,2 per cento); seguono le spese per consumi intermedi (26,2 per cento), le spese¹⁰ per acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market (13,7 per cento) e altre spese per il 5,9 per cento (Prospetto 4).

Nel 2007, le funzioni che assorbono le quote maggiori di spesa per consumi finali sono la sanità (33,2 per cento) e l'istruzione (21,0 per cento). Seguono i servizi generali (13,7 per cento), le funzioni afferenti all'ordine pubblico e alla sicurezza (9,1 per cento), la difesa (6,8 per cento) e gli affari economici (6,6 per cento). Quote di spesa inferiori sono destinate alla protezione sociale, alle attività ricreative, culturali e di culto, alla funzione abitazioni e assetto del territorio e infine alla protezione dell'ambiente (Grafico 2).

Grafico 2 – Spesa per consumi finali per funzione – Anno 2007



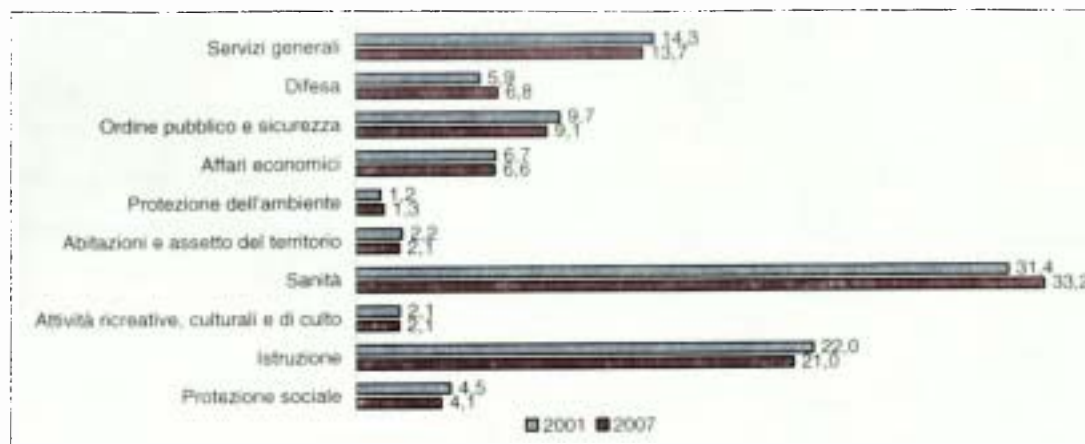
Fonte: Istat, Conti ed aggregati economici delle amministrazioni pubbliche. Sec95: Anni 1980-2007

Va osservato come la distribuzione percentuale della spesa per consumi finali risulti fortemente connessa alla produzione diretta di alcuni servizi, quali la sanità e l'istruzione, da parte delle amministrazioni pubbliche; per quanto riguarda altre funzioni si osservano delle strette connessioni con il processo di redistribuzione del reddito - come avviene ad esempio nel caso della protezione sociale operata prevalentemente attraverso le operazioni di

¹⁰ Le spese per acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market si riferiscono alle cosiddette prestazioni sociali in natura, cioè beni e servizi di tipo sanitario e di assistenza sociale erogati direttamente dai produttori market, quali medicinali, servizi sanitari in convenzione, etc. per i quali le amministrazioni pubbliche pagano il produttore che li fornisce direttamente al cittadino, cioè all'utilizzatore finale.

trasferimenti correnti, prestazioni sociali in denaro - e di accumulazione del capitale, come avviene nel campo degli affari economici, fortemente caratterizzati da trasferimenti correnti, quali i contributi alla produzione, e di investimenti diretti e contributi agli investimenti alle imprese.

Grafico 3 – Spesa per consumi finali per funzioni – Anni 2001 e 2007



Fonte: Istat, *Conti ed aggregati economici delle amministrazioni pubbliche. Sec95: Anni 1980-2007*

Tra il 2001 e il 2007, la spesa per consumi finali complessiva cresce del 28,3 per cento e la destinazione della spesa alle funzioni non cambia in modo significativo. Si osservano, tuttavia, lievi incrementi del peso sul totale delle spese per le funzioni sanità e difesa; la sostanziale stabilità del peso relativo della spesa finale per protezione dell'ambiente, affari economici, abitazioni e assetto del territorio e attività ricreative, culturali e di culto; la riduzione, infine, delle quote relative di spesa destinata a servizi generali, ordine pubblico e sicurezza, istruzione e protezione sociale (Grafico 3).

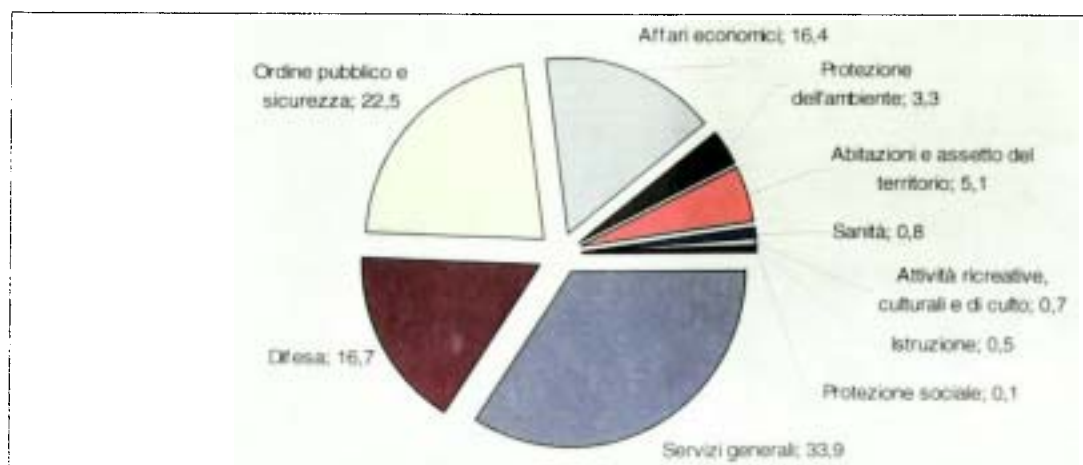
La differente destinazione funzionale delle spese per consumi finali emerge in modo evidente se si articola l'ammontare complessivo nelle sue due componenti, quella destinata ai consumi collettivi (che rappresenta il 40,5 per cento del totale) e quella relativa ai consumi individuali (59,5 per cento) (Prospetto 5).

Prospetto 5 - Spesa per consumi finali collettivi e individuali per funzioni – Anno 2007 (valori assoluti in milioni di euro a prezzi correnti e composizione percentuale)

FUNZIONI	Spesa per consumi collettivi	Spesa per consumi individuali	Totale
VALORI ASSOLUTI			
Servizi generali	41.770	-	41.770
Difesa	20.559	-	20.559
Ordine pubblico e sicurezza	27.695	-	27.695
Affari economici	20.149	-	20.149
Protezione dell'ambiente	4.086	-	4.086
Abitazioni e assetto del territorio	6.291	-	6.291
Sanità	1.040	99.867	100.907
Attività ricreative, culturali e di culto	805	5.440	6.245
Istruzione	567	63.371	63.938
Protezione sociale	153	12.157	12.310
Totale	123.115	180.835	303.950
VALORI PERCENTUALI			
Servizi generali	33,9	-	13,7
Difesa	16,7	-	6,8
Ordine pubblico e sicurezza	22,5	-	9,1
Affari economici	16,4	-	6,6
Protezione dell'ambiente	3,3	-	1,3
Abitazioni e assetto del territorio	5,1	-	2,1
Sanità	0,8	55,2	33,2
Attività ricreative, culturali e di culto	0,7	3,0	2,1
Istruzione	0,5	35,0	21,0
Protezione sociale	0,1	6,7	4,1
Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: Istat, Conti ed aggregati economici delle amministrazioni pubbliche. Sec95: Anni 1980-2007

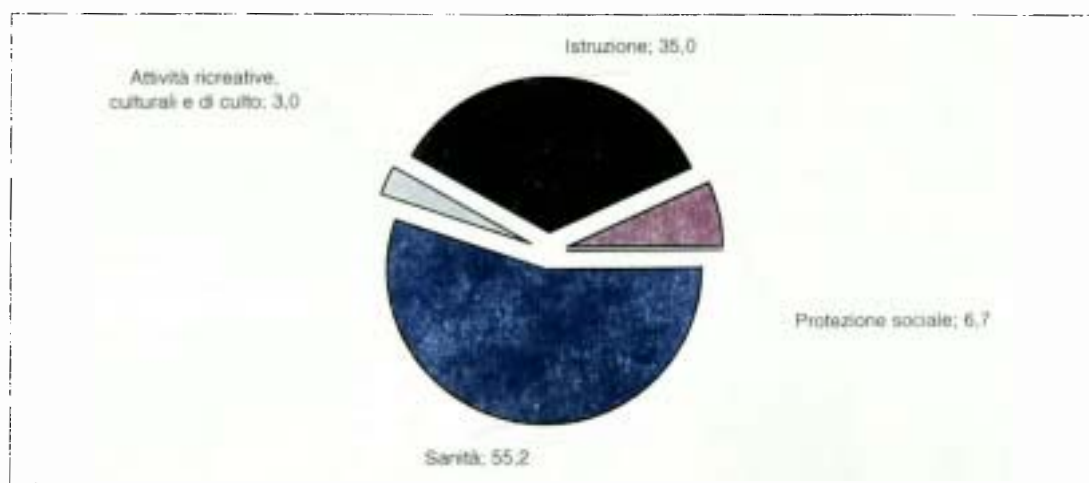
Grafico 4 - Spesa per consumi collettivi – Anno 2007 (valori percentuali)



Fonte: Istat, Conti ed aggregati economici delle amministrazioni pubbliche. Sec95: Anni 1980-2007

Le quote maggiori della spesa per consumi collettivi sono destinate alla produzione e alla erogazione di beni non rivali: sono, infatti, riferibili a servizi generali (33,9 per cento), a ordine pubblico e sicurezza (22,5 per cento), a difesa (16,7 per cento) e ad affari economici (16,4 per cento). Quote di spesa molto meno rilevanti sono invece riferibili alle funzioni abitazioni e assetto del territorio (5,1 per cento) e protezione dell'ambiente (3,3 per cento) e alle restanti funzioni che, infatti, caratterizzano fortemente la spesa per consumi finali individuali (Grafici 4 e 5). La spesa per consumi finali individuali è, infatti, destinata per il 55,2 per cento alla sanità, per il 35,0 per cento all'istruzione, per il 6,7 per cento alla protezione sociale e per il 3,0 per cento alle attività ricreative, culturali e di culto.

Grafico 5 - Spesa per consumi individuali – Anno 2007 (valori percentuali)



Fonte: Istat, Conti ed aggregati economici delle amministrazioni pubbliche. Sec95: Anni 1980-2007

Alcuni confronti a livello internazionale

La banca dati Eurostat relativa alle Statistiche GFS (*Government Finance Statistics*) consente il confronto tra le strutture di spesa dei Paesi dell'Unione Europea.¹¹

Il prospetto 6, che riporta la distribuzione percentuale della spesa (uscite complessive, di parte corrente e in conto capitale, dati consolidati) tra le divisioni COFOG per i Paesi europei che rientrano nella definizione di EU13 per il 2006 e il 2001, mostra nei due anni e in tutti i Paesi la prevalenza delle spese connesse alla protezione sociale.

¹¹ Si ricorda che la definizione di spesa utilizzabile a tali fini è quella data dal Regolamento 1500/2000, che costituisce anche oggetto della corrente diffusione statistica dell'Istat.

I dati evidenziano, inoltre, come i Paesi con un elevato debito pubblico¹² - Italia, Grecia e Belgio - presentino una più elevata percentuale di spesa per i Servizi generali delle amministrazioni pubbliche, funzione che accoglie al suo interno una specifica classe dedicata agli oneri sul debito pubblico. Nel periodo considerato, tuttavia, la Grecia e il Belgio incrementano il peso della suddetta funzione sul totale delle spese, mentre l'Italia fa registrare andamento contrario passando il peso delle spese per i servizi generali delle Amministrazioni pubbliche dal 20,3 per cento del 2001 al 17,5 rilevato nel 2006.

Prospetto 6 - Spesa per funzione dei Paesi dell'UE13 – Anni 2001 e 2006 (valori percentuali)

PAESI	Servizi generali	Difesa	Ordine pubblico e sicurezza	Affari economici	Protezione ambiente	Abitazioni e assetto del territorio	Sanità	Attività ricreative, culturali e di culto	Istruzione	Protezione sociale	Totale (=100)
ANNO 2006											
Austria	13,7	1,8	3,0	9,4	0,7	1,2	14,6	2,0	11,9	41,7	126.926
Belgio	17,5	2,1	3,4	10,3	1,3	0,8	14,2	2,7	12,1	35,7	153.582
Finlandia	13,3	3,1	3,0	9,3	0,7	0,6	13,9	2,3	12,0	41,8	81.631
Francia											956.679
Germania	13,3	2,3	3,5	7,2	1,1	2,1	13,6	1,3	8,9	46,7	1.054.490
Grecia	19,2	5,4	2,6	10,5	1,4	0,9	11,2	0,8	5,5	42,4	90.506
Irlanda	10,4	1,5	4,0	13,3	1,7	3,8	22,9	1,8	12,2	28,4	59.720
Italia	17,5	2,7	3,8	11,7	1,6	1,5	14,1	1,7	9,0	36,4	739.185
Lussemburgo	10,5	0,6	2,4	11,7	2,5	1,7	11,9	4,5	11,7	42,5	13.083
Paesi Bassi	15,9	3,2	3,8	10,3	1,8	2,2	12,8	3,0	11,1	35,9	246.410
Portogallo	14,9	2,8	4,1	8,3	1,2	1,2	15,5	2,2	15,3	34,5	71.947
Slovenia	13,6	3,2	3,7	8,9	1,0	1,2	13,6	2,6	14,2	37,9	13.780
Spagna	11,8	2,9	4,8	13,0	2,3	2,3	14,6	3,8	11,2	33,3	378.321
ANNO 2001											
Austria	14,8	1,8	2,9	10,7	0,7	1,7	12,7	2,0	11,5	41,1	109.676
Belgio	21,1	2,5	3,2	9,3	1,6	0,6	13,2	1,9	11,9	34,7	127.150
Finlandia	14,4	3,0	2,8	9,5	0,6	0,9	12,2	2,4	12,4	41,7	66.778
Francia	14,5	4,0	2,4	5,9	1,4	3,3	13,0	2,3	12,3	40,9	772.060
Germania	13,1	2,5	3,5	8,8	1,2	2,2	13,2	1,5	8,9	45,2	1.005.060
Grecia	21,4	7,3	2,6	12,0	1,1	0,9	10,1	0,7	6,1	37,7	66.318
Irlanda	12,3	2,1	4,4	16,1	1,7	4,2	18,9	1,7	12,9	25,7	38.975
Italia	20,3	2,4	4,0	9,1	1,8	1,6	13,1	1,7	9,8	36,2	599.587
Lussemburgo	12,0	0,8	2,4	7,2	3,3	2,2	12,6	4,4	12,0	43,2	8.607
Paesi Bassi	18,3	3,5	3,4	11,7	1,8	2,3	8,5	3,1	10,7	36,8	203.063
Portogallo	14,3	3,2	4,0	12,5	1,5	2,2	15,0	2,6	15,6	29,1	57.432
Slovenia	16,1	2,6	3,8	9,0	1,1	1,3	14,1	2,2	13,4	36,4	9.824
Spagna	14,3	2,8	4,9	12,0	2,2	2,7	13,3	3,5	11,1	33,2	262.982

Fonte: Eurostat, Banca dati GFS (Government Finance Statistics)

¹² In corrispondenza ad un elevato debito pubblico si osserva anche, solitamente, una forte incidenza delle spese per interessi passivi sul totale della spesa pubblica.

La spesa per la sanità, tra le principali spese per servizi a carattere individuale, in Italia rappresenta il 14,1 per cento del totale delle spese nel 2006 (13,1 per cento nel 2001), peso non significativamente distante da quello rivestito dalla funzione nella struttura della spesa dei restanti Paesi EU13, fatta eccezione per l'Irlanda, Paese in cui la spesa per la sanità ha peso significativamente superiore alla media.

Nella struttura della spesa complessiva, in Italia, l'istruzione ha un peso pari al 9,0 per cento nel 2006 (9,8 nel 2001) sostanzialmente in linea con la Germania, superiore soltanto alla Grecia e inferiore a tutti i restanti Paesi europei (EU13), in ambedue gli anni considerati.

Infine, le spese per l'ordine pubblico e la sicurezza decrescono lievemente tra il 2001 e il 2006 passando dal 4,0 per cento del 2001 al 3,8 per cento rilevato nel 2006; sempre lievemente, ma al contrario, cresce il peso della spesa relativa alla funzione difesa, pari al 2,4 per cento nel 2001 e al 2,7 per cento nel 2006.

Il peso della spesa per la funzione ordine pubblico e sicurezza rilevato in Italia è sostanzialmente pari a quello dei Paesi Bassi, della Slovenia, dell'Irlanda e del Portogallo ed è superiore ai restanti Paesi EU13 esclusa la Spagna che, infatti, assegna alla funzione il 4,8 per cento della spesa complessiva, valore massimo registrato.

Quanto al peso attribuito alle spese per la difesa, l'Italia è sostanzialmente in linea con Portogallo, Spagna, Finlandia, Paesi Bassi e Slovenia e supera, a volte in misura rilevante, i restanti paesi europei ad eccezione della Grecia che fa rilevare il peso massimo rilevato sia nel 2001 sia nel 2006.

1.3 Gli strumenti di valutazione della spesa pubblica

1.3.1 La *spending review*

Nel corso del 2007 è stato avviato un generale processo di riforma del bilancio dello Stato e della finanza pubblica che ha comportato, tra gli altri interventi, la riclassificazione del bilancio dello Stato per programmi e missioni allo scopo di migliorare le funzioni informative, allocative ed esecutive; il riavvio del dibattito sulla riforma delle procedure di bilancio; l'attuazione del federalismo fiscale ai sensi del Titolo V della Costituzione.

In questo contesto si inserisce l'attività della Commissione tecnica della finanza pubblica che - prevista dall'art.1, commi da 474 a 481, della legge 27 dicembre 2006, n.296 (legge finanziaria 2007), e costituita con decreto ministeriale del 16 marzo 2007 - ha predisposto, a

partire dal giugno del 2007, un programma di lavoro mirato ad introdurre strumenti di analisi e di valutazione della spesa pubblica orientati ad ottenere una sua riqualificazione attraverso appropriate riallocazioni di risorse.

Lo strumento utilizzato dalla Commissione è stato quello della *revisione della spesa* (espressione che convenzionalmente traduce la locuzione *spending review*) già applicato in altri paesi e diretto a “superare un approccio puramente incrementale nella formulazione del bilancio – si spiega nel *Rapporto intermedio*-, basato su modifiche marginali alla spesa storica, e di riesaminare l’intera struttura della spesa, nella filosofia del *bilancio a base zero*”¹³. L’introduzione di tale metodologia, adottata negli ultimi anni, oltre che nel Regno Unito, in Australia, Canada, Francia, Olanda e Nuova Zelanda, è stata favorita, in Italia, dall’applicazione del nuovo sistema di classificazione del bilancio pubblico realizzata dalla Ragioneria Generale dello Stato in concorso con tutti i ministeri e accolto già nella legge finanziaria del 2008.

La necessità di rendere più chiaro il legame tra azioni e finalità delle amministrazioni allo scopo di poter eseguire valutazioni *ex post* degli effetti delle politiche di spesa, ha accompagnato l’intero processo di riforma che si è avvalso, tra gli altri, dei suggerimenti proposti dal *team* di esperti del Dipartimento degli affari fiscali del Fondo monetario internazionale, nell’ambito di una missione tecnica svolta nella primavera del 2007 (si veda in proposito lo specifico rapporto IMF Fiscal Affairs Department, Italy – *Budget System Reforms*, maggio 2007).

Una prima applicazione della *revisione della spesa* da parte della Commissione tecnica ha riguardato l’analisi del comportamento di spesa di cinque ministeri. Hanno dato la disponibilità a collaborare, su indicazione del Presidente del Consiglio dei Ministri, i Ministeri della Giustizia, Infrastrutture, Interno, Istruzione e Trasporti che insieme rappresentano circa il 30% del totale della spesa corrente dello Stato (al netto degli oneri per interessi ed altre partite finanziarie) e il 26% della spesa in conto capitale.

I lavori eseguiti con il contributo dell’Ufficio Studi della Ragioneria Generale dello Stato – e svolti con la collaborazione, oltre che del personale interno ai Ministeri, di esperti dell’Istat, della Corte dei Conti, dell’Isae, della Consip, del Dipartimento della funzione pubblica, degli Uffici del Servizio di controllo interno, del Nars – hanno consentito di presentare, già nel settembre del 2007, il *Libro verde sulla spesa pubblica*, con lo scopo di fornire alcune prime indicazioni.

¹³ cfr. Ministero dell’Economia e delle Finanze. *Commissione tecnica per la Finanza pubblica, Rapporto intermedio sulla revisione della spesa*, Doc.2007/9, Roma, 13, dicembre 2007.

Un aspetto messo in evidenza dall'analisi sulla dinamica della spesa pubblica in Italia nel 2007, ha riguardato l'efficacia "soltanto di breve periodo" delle manovre generalizzate di contenimento. Secondo il parere della Commissione, infatti, "il blocco delle assunzioni ha generato subito numerose deroghe che hanno reso più opaco e complicato il quadro nel pubblico impiego" mediante il "massiccio" ricorso al lavoro precario. La conseguenza di queste scelte è stata la riduzione del risparmio iniziale "ma soprattutto (...) una forte pressione verso successive immissioni in ruolo attraverso le sanatorie di fatto rappresentate dai concorsi riservati o dai crediti accumulati"¹⁴. Altrettanto criticabile, si legge ancora nel documento, "il blocco stipendiale, che ha originato una spinta a promozioni generalizzate, con intuitivi effetti sulla funzionalità delle strutture".

Si segnalavano, inoltre, gli "elementi di similarità nella natura dei problemi che i Ministeri – si spiega nella sintesi dei risultati – si trovano ad affrontare". In tal senso si individuavano alcune "tipologie di interventi" che si potevano considerare trasversali alle singole aree e che possono, quindi, essere trasferiti a tutti i dicasteri allo scopo di consentire un primo programma di riqualificazione della spesa. Una classificazione per "macro tipologie di intervento" metteva, quindi, in evidenza alcune aree di azione quali:

- la razionalizzazione dell'organizzazione periferica dello Stato;
- la revisione delle procedure amministrative;
- la revisione dell'organizzazione del personale;
- le revisioni nella politica dei trasferimenti;
- la revisione della struttura dei bilanci e dei rapporti con il Ministero dell'Economia e delle finanze;¹⁵
- l'introduzione di metodologie di valutazione ex post;
- la predisposizione di un "quadro informativo completo, tempestivo e attendibile tanto sulle evidenze finanziarie quanto sui risultati conseguiti e sulle risorse materiali impiegate nelle azioni delle singole amministrazioni"¹⁶.

1.3.2 La recente riforma del bilancio dello Stato

Con apposita circolare del 5 giugno 2007, n.21, del Ministero dell'Economia e delle Finanze, è stata prevista una diversa redazione del bilancio capace di evidenziare, esercizio dopo esercizio, le funzioni assegnate alle amministrazioni.

¹⁴ Ministero dell'Economia e delle Finanze. *Commissione tecnica per la Finanza pubblica, La revisione delle spesa pubblica. Rapporto 2008, Doc.2008/1*, Roma, 12 giugno 2008, p.13.

¹⁵ Ministero dell'Economia e delle Finanze. *Commissione tecnica per la Finanza pubblica, Rapporto intermedio cit.*, p. 19.

¹⁶ Ibidem, p.14.

La nuova classificazione delle risorse finanziarie, che prende spunto da quella individuata dalla legge 3 aprile 1997, n.94, si articola secondo due nuovi livelli di aggregazione, le “Missioni” e i “Programmi”, ed è stata disegnata anche in vista di un possibile raccordo con i livelli della classificazione COFOG.

Le missioni, che possono essere ministeriali o interministeriali, sono 34 e costituiscono le principali funzioni e gli obiettivi strategici che si vogliono conseguire attraverso l'utilizzo delle risorse che vengono stanziare in bilancio per ciascuna specifica funzione.

Prospetto 7 - Missioni del bilancio dello Stato

CODICE MISSIONE	DESCRIZIONE MISSIONE	NUMERO PROGRAMMI
1	Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	3
2	Amm.strazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	1
3	Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	6
4	L'Italia in Europa e nel mondo	11
5	Difesa e sicurezza del territorio	8
6	Giustizia	4
7	Ordine pubblico e sicurezza	7
8	Soccorso civile	5
9	Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	5
10	Energia e diversificazione delle fonti energetiche	3
11	Competitività e sviluppo delle imprese	4
12	Regolazione dei mercati	3
13	Diritto alla mobilità	8
14	Infrastrutture pubbliche e logistica	9
15	Comunicazioni	4
16	Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	3
17	Ricerca e innovazione	15
18	Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	6
19	Casa e assetto urbanistico	3
20	Tutela della salute	5
21	Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	5
22	Istruzione scolastica	10
23	Istruzione universitaria	3
24	Diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia	8
25	Politiche previdenziali	1
26	Politiche per il lavoro	5
27	Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	5
28	Sviluppo e riequilibrio territoriale	3
29	Politiche economico-finanziarie e di bilancio	5
30	Giovani e sport	2
31	Turismo	1
32	Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	3
33	Fondi da ripartire	2
34	Debito pubblico	2

Superando l'approccio tradizionale, che articolava la spesa pubblica secondo l'organizzazione amministrativa del Governo, le missioni forniscono una rappresentazione politico-

istituzionale delle linee seguite dalle singole amministrazioni nelle decisioni di spesa adottate e sono utili nell'ambito del dibattito parlamentare. La loro denominazione evidenzia e conferma la scelta di assegnare allo Stato non solo il compito di svolgere funzioni fondamentali, ma anche quello di ridistribuire ed allocare le risorse finanziarie.

La nuova struttura prevede trentadue missioni che traducono le priorità dello Stato e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa pubblica, e due missioni trasversali presenti in tutti gli stati di previsione dei ministeri, ovvero i "Fondi da ripartire", che raccolgono alcuni fondi di riserva e speciali che non hanno una specifica collocazione in sede di predisposizione della legge di bilancio di previsione e che vengono assegnati con provvedimenti adottati in corso di gestione, e i "Servizi istituzionali e generali", che considerano le spese di funzionamento dell'apparato amministrativo e non sono di conseguenza attribuibili in maniera puntuale alle singole missioni.

Il concetto di missione, come qui inteso, consente di effettuare dei confronti tra macroaggregati di spesa e quindi può essere paragonato al primo livello della classificazione COFOG; se ne discosta, però, per la maggiore capacità esplicativa in quanto alcune funzioni di secondo o terzo livello svolte dallo Stato sono state individuate come primarie dalla nuova classificazione, mentre altre funzioni di primo livello della classificazione COFOG non vengono prese in considerazione perché dotate di poca capacità esplicativa (ad es. "Affari economici").

Il livello successivo costituisce il fulcro della nuova classificazione applicata al bilancio in quanto ogni missione si realizza concretamente attraverso più programmi. I programmi individuano i risultati da conseguire attraverso l'azione dello Stato sui cittadini e nel territorio e permettono al Parlamento ed al Governo di scegliere l'impiego delle risorse assegnate tra scopi alternativi ed al tempo stesso costituiscono un livello di dettaglio non eccessivo che permette di superare la caratteristica rigidità del bilancio.

I 168 programmi costituiscono dei macroaggregati omogenei di attività svolte da ogni ministero (nella generalità dei casi funzionamento, interventi ed investimenti) al fine di conseguire gli obiettivi definiti all'interno delle finalità istituzionali attribuite. Nel bilancio predisposto per la decisione parlamentare, ogni ministero ha evidenziate le missioni sulle quali è coinvolto, i programmi di competenza specifica con riferimento ai macroaggregati di spesa e, nell'ambito di questi ultimi, ai centri di responsabilità.

La denominazione dei programmi sottolinea le finalità da perseguire con le risorse finanziarie assegnate al programma stesso ed evidenzia un mutamento di prospettiva per le amministrazioni di spesa: si passa da un bilancio diretto principalmente all'individuazione dei

soggetti chiamati a gestire le risorse assegnate (i c.d. centri di responsabilità), ad un documento contabile che definisce le azioni attivate attraverso la spesa pubblica, quindi da una allocazione delle risorse ai soggetti si passa ad un'allocazione riferita alle funzioni da svolgere.

Prospetto 8 – Numero di Missioni e Programmi nella legge di bilancio e delle singole missioni, per Ministero

MINISTERI	Numero		Elenco missioni assegnate
	Missioni	Programmi	
Economia e finanze	25	45*	1, 3-5, 7-9, 11, 13-15, 17-19, 22, 24-27, 29-34
Sviluppo economico	7	16	10-12, 17, 28, 32, 33
Lavoro e previdenza sociale	5	9	17, 25, 26, 32, 33
Giustizia	3	7	6, 32, 33
Affari esteri	3	10	4, 32, 33
Pubblica istruzione	5	14	4, 17, 22, 32, 33
Interno	7	15	2, 3, 7, 8, 27, 32, 33
Ambiente e tutela del territorio e del mare	4	10	17, 18, 32, 33
Infrastrutture	4	13	14, 19, 32, 33
Comunicazioni	5	8	15, 17, 18, 32, 33
Difesa	4	11	5, 17, 32, 33
Politiche agricole, alimentari e forestali	7	12	7-9, 17, 18, 32, 33
Beni e attività culturali	5	11	17, 21, 32, 33, 34
Salute	4	10	17, 20, 32, 33
Trasporti	5	12	7, 13, 17, 32, 33
Università e ricerca	5	9	4, 17, 23, 32, 33
Solidarietà sociale	5	10	17, 24, 27, 32, 33
Commercio internazionale	3	6	16, 32, 33

* Di cui 30 Programmi finanziari

La nuova classificazione, quindi, offre a tutte le amministrazioni l'opportunità di ridisegnare la propria organizzazione, rivedendo, gradualmente, strutture, responsabilità e attività svolte. I programmi, infatti, vengono definiti con riferimento alle attività effettivamente espletate e non in relazione alle strutture evidenti all'interno delle amministrazioni stesse.

I programmi possono essere specifici di ciascun ministero, ma vi possono essere anche casi di condivisione tra più amministrazioni (ad esempio le spese “indirette”, ovvero non attribuibili ex-ante ai programmi, e le spese di “indirizzo politico” entrambe collegate alla missione “servizi istituzionali e generali”). Nella pratica si è proceduto all'aggregazione delle missioni istituzionali (4° livello funzionale della classificazione COFOG) in maniera tale da individuare degli aggregati che fossero maggiormente rappresentativi rispetto a quelli già esistenti. Un ulteriore livello di disaggregazione è costituito dalle “attività” che ogni singola struttura organizzativa pone in essere per il perseguimento delle finalità attribuite.

La nuova struttura del bilancio dovrebbe assicurare il raggiungimento di due obiettivi ben delineati: da una parte una rappresentazione univoca, sintetica e trasparente degli obiettivi perseguiti dallo Stato e dall'altra una migliore analisi delle attività svolte con l'insieme complessivo delle risorse finanziarie messe a disposizione nel bilancio.

Il 2008 costituisce quindi un anno di transizione e verifica durante il quale si è sperimentata la nuova struttura e si sono “testati” i criteri usati per la sua costruzione; infatti, in via transitoria ed in attesa di completare le operazioni di raccordo, la classificazione per Divisioni COFOG delle spese 2008 del bilancio dello Stato è stata elaborata qualificando funzionalmente i singoli capitoli in misura percentuale, metodologia in uso fino al 2007, al fine di consentire la continuità della lettura funzionale del bilancio (in realtà, come già in parte evidenziato, è stato costituito un apposito gruppo di lavoro interistituzionale, il cui obiettivo era l'attribuzione della COFOG in maniera “ragionata”). Inoltre, allo scopo di rispondere alla necessità di mantenimento della classificazione COFOG quale nomenclatura di riferimento, è stato effettuato un lavoro di riconciliazione di tipo micro sulle spese di bilancio 2008, tra i due schemi classificatori.

1.4 L'organizzazione dello Stato tra autonomia e capacità di elaborare e implementare le politiche pubbliche

1.4.1 La tendenza all'autonomia

La trasformazione del sistema della pubblica amministrazione centrale nel nostro Paese si afferma in linea con una tendenza di fondo globale che riguarda, anche se in modo più significativo, altre nazioni dell'area OCSE con le quali il nostro sistema può essere confrontato. Tale tendenza consiste in una crescente autonomia, qui intesa come decentramento, non territoriale, di funzioni operative dall'amministrazione centrale ad enti che nello svolgimento delle loro funzioni godono di un certo grado di autonomia insieme ad un certo grado di specializzazione.

Un tipico esempio di tale fenomeno è quello della creazione delle agenzie pubbliche, che niente ha in comune con la proliferazione dei cosiddetti enti inutili, secondo uno schema in base al quale all'autorità centrale (Ministero/Dipartimento) spettano funzioni di indirizzo ed elaborazione di politiche pubbliche, mentre l'Agenzia si specializza nell'attività amministrativa di erogazione delle *policy*.

In Italia, anche se non con l'intensità che in Gran Bretagna tale fenomeno ha assunto, a partire dagli anni '80¹⁷, nell'ultimo quindicennio vi è stata una crescita nel numero delle amministrazioni pubbliche non ministeriali con il conferimento a queste ultime di precipue funzioni pubbliche¹⁸.

Un'altra caratterizzazione di questa tendenza all'autonomia nel sistema pubblico si ha con l'istituzione e lo sviluppo nel nostro Paese di autorità amministrative indipendenti. In esse il grado di autonomia è massimo e viene meno qualsiasi legame gerarchico o di subordinazione anche parziale tra il soggetto trasferente e la nuova istituzione, anche se entro un quadro di "interazione" tra i due. Nel nostro Paese il fenomeno delle autorità amministrative indipendenti è di dimensioni ancora relativamente ridotte, in parte è dipeso dalle trasformazioni indotte dal carattere globale dell'economia e quindi dall'esigenza di dar vita ad autorità di regolazione dei mercati sottratte all'influenza dei governi

¹⁷ Con il programma *Next Steps* nel Regno Unito si sono introdotte un centinaio di agenzie pubbliche trasferendo oltre 2/3 dei dipendenti dai ministeri alle agenzie. In questo caso i dipendenti trasferiti hanno mantenuto lo status di *civil servant*.

¹⁸ Si consideri la funzione di amministrazione fiscale conferita all'Agenzia delle Entrate o quella di autorizzazione all'immissione in commercio dei farmaci conferita all'AIFA.

1.4.2 Autonomia e *policy capacity*: un possibile *trade-off*

Un aspetto importante connesso al fenomeno dell'autonomia, che viene indagato in ambito internazionale, riguarda il suo impatto sulla capacità di elaborazione ed implementazione delle politiche pubbliche. Sotto tale profilo, la questione di fondo è se, al fine di conseguire un elevato grado di *policy capacity*, sia meglio decentrare o riaccentrare.

Se la *policy capacity*, nell'ambito qui considerato, risiede, come univocamente ritenuto, nel livello di coordinamento tra amministrazioni ministeriali insieme ad un efficace esercizio delle funzioni di controllo dei ministeri verso le agenzie e gli enti non ministeriali in generale, diventa allora necessario domandarsi se l'affermarsi della specializzazione, del decentramento, dell'esternalizzazione, abbia o meno accresciuto la *policy capacity* del nostro sistema pubblico. Domande rese ancor più necessarie se riferite ad un contesto generale nel quale fenomeni come le Authority, il potere delle organizzazioni sopranazionali e transnazionali (UE, OMC, Banca Centrale europea), hanno già sottratto ai governi nazionali ampi margini di elaborazione ed implementazione delle politiche pubbliche.

Tale processo di trasformazione va valutato alla luce dei possibili rischi di frammentazione o sovrapposizione nell'azione complessiva dei governi. In quest'ottica appare necessario adottare adeguati meccanismi di controllo e verifica sull'operato e sulle risorse assegnate a tali organismi.

Criticità del processo di agenzificazione nel sistema italiano

L'agenziazione dell'amministrazione pubblica centrale in Italia è un fenomeno relativamente recente, rispetto a programmi di cambiamento istituzionale come il *Next Steps* in Gran Bretagna o il *Reinventing Government* del vice-presidente Al Gore nell'amministrazione federale USA, e che non ha assunto caratteri di simile intensità o radicalità. In generale, solo con il decreto legislativo 30 luglio 1999, si ha una vera introduzione nel sistema amministrativo italiano della figura dell'Agenzia.

Un'indagine conoscitiva del fenomeno, commissionata dal Dipartimento della funzione pubblica¹⁹, fotografa alcuni aspetti essenziali nei quali attualmente tale tendenza si offre all'analisi e all'interpretazione:

¹⁹ Un'analisi compiuta e sistematica del fenomeno è stata condotta dalla SDA Bocconi, per conto del Dipartimento della funzione pubblica, ed è contenuta nel rapporto "L'organizzazione dello Stato tra autonomia e *policy capacity*", Rubettino dicembre 2007. Il rapporto indaga gli aspetti essenziali del fenomeno dando conto dell'intero percorso normativo che ha condotto all'autonomizzazione delle amministrazioni pubbliche centrali nel nostro Paese, delle interpretazioni di tale

- variabilità nel grado di separatezza/autonomia a seconda delle amministrazioni considerate rispetto a quelle di riferimento;
- natura operativa della gran parte delle agenzie, che si concentrano in attività tecnico-esecutive di concretizzazione delle politiche elaborate dal Ministero di riferimento;
- autonomia del management relativamente alta, nonostante un basso grado di *re-regulation*²⁰;
- bassa autonomia finanziaria con scarsa percentuale di autofinanziamento o svolgimento della propria attività in regime di concorrenza;
- bassa autonomia strategica.

Quest'ultimo aspetto è assai rilevante poiché denota da un lato che l'autonomizzazione nel nostro sistema pubblico centrale non è ancora una tendenza forte, dall'altro, se si eccettua qualche caso, indica che la contrattualizzazione, come meccanismo regolativo dei rapporti tra soggetti, è presente in misura ancora limitata.

Così come è assai raro se non inesistente il ricorso a meccanismi di coordinamento di mercato. Anche laddove è presente una forma di contrattualizzazione, come nel caso delle Agenzie fiscali, il ricorso a pratiche di *performance-contracting* è tendenzialmente basso²¹. E' auspicabile una maggiore diffusione di tali pratiche che andrebbero applicate per valutare la prestazione delle singole amministrazioni pubbliche. Al contempo, poiché esse si limitano ad una verifica delle prestazioni, il loro impiego deve essere complementare a quello di altri meccanismi che mirano oltre che all'efficienza anche al grado di coordinamento²², ciò al fine di migliorare la *policy capacity* del nostro sistema pubblico centrale nel suo complesso.

1.5 La riorganizzazione dell'amministrazione centrale dello Stato

L'attuazione del complesso processo di riordino dei Ministeri, già aumentati a 18 unità a seguito delle disposizioni di cui al decreto legge 18 maggio 2006, n.181, convertito con legge

tendenza grazie a un'analisi comparata con altri sistemi, soprattutto con quelli di nazioni dove più diffusa è la cultura dell'innovazione (GB ed altre aree di ispirazione anglofona) e delle criticità, in termini di rischi di frammentazione derivante dalla disgregazione di unità in assenza di meccanismi di coordinamento.

²⁰ Da intendere come la riprogettazione delle modalità di funzionamento di tali organismi, secondo strumenti organizzativi alternativi a quelli previsti dalla normativa generale sulla pubblica amministrazione, prassi invece in uso in GB con particolare riguardo alla gestione delle risorse umane.

²¹ Anche in questo caso nel rapporto emerge come in Italia, a differenza di Paesi quali il Regno Unito, manchino meccanismi di coordinamento cosiddetti di mercato. Anche solo ai fini di una verifica prestazionale andrebbe considerata l'introduzione di sistemi quali il *Market-Testing*, l'*Activity Based Costing*, l'*Activity Based Management* (vedi la loro diffusione nei Paesi a tradizione anglofona nei cosiddetti *Non Departmental Public Bodies-NDPB*).

²² Il rapporto di ricerca fa riferimento alla diffusione di strumenti di coordinamento tradizionali nel nostro sistema pubblico centrale e collaudati quali la conferenza dei capi di gabinetto e la stessa conferenza stato regioni, che però riguarda una dimensione diversa della questione dell'autonomia.

17 luglio 2006, n. 233, ha visto il Dipartimento della funzione pubblica come attore importante del processo per definire le modalità attuative delle disposizioni legislative. Pertanto il Dipartimento della funzione pubblica ha posto in essere significative azioni di supporto nei confronti di tutte le amministrazioni, anche in considerazione del fatto che la normativa di riferimento era caratterizzata da un contenuto piuttosto generico e poco puntuale. Si è pervenuti, quindi, alla definizione di linee guida per l'attuazione delle disposizioni contenute nell'art. 1, commi da 404 a 416, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, adottate nella veste giuridica di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 13 aprile 2007.

Si è provveduto, inoltre, all'approfondito esame degli schemi di decreti di organizzazione dei Ministeri da adottare con decreto del Presidente della Repubblica, ai sensi dell'art. 17, comma 4 bis, della legge 23 agosto 1988, n.400, e trasmessi da tutti i Ministeri anche al Ministero dell'Economia e delle Finanze entro il termine perentorio (30 aprile 2007), contemplato dall'art. 1, comma 407, della citata legge 296/2006.

Anche sulla base dei rilievi e delle osservazioni formali e di merito sui provvedimenti in questione, si è dato corso, mediante una continua interazione, coordinata dal Dipartimento degli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con le amministrazioni coinvolte e con il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze, alle fasi successive dell'iter previsto, che ha portato alla presentazione degli schemi di regolamento al Consiglio dei Ministri per la quasi totalità dei Ministeri (fatta eccezione per sei amministrazioni centrali dello Stato).

Inoltre, la puntuale attività di monitoraggio per la compiuta realizzazione degli obiettivi prefissati dal legislatore si è completata con un nuovo definitivo riesame, relativo a quegli schemi di regolamento che, avendo positivamente superato il vaglio dell'esame del Consiglio di Stato e delle competenti Commissioni parlamentari, risultavano maturi per la presentazione al Consiglio dei Ministri per l'approvazione definitiva.

Nel prospetto 9 è rappresentato, in modo sintetico, lo stato di avanzamento del processo in esame.

Quanto agli effetti del processo medesimo, appare necessario sottolineare:

- il raggiungimento, per i Ministeri che hanno ultimato l'iter di riorganizzazione o per quelli prossimi alla conclusione, della riduzione degli uffici e/o posti di funzione di livello dirigenziale generale e non, nella misura fissata dal legislatore (rispettivamente 10% e 5% in meno rispetto a quelli vigenti), seppure in alcuni casi le riduzioni operate non hanno comportato la soppressione o unificazione di strutture dirigenziali ma