



Uno sguardo sulla pubblica amministrazione 2009



ORGANIZZAZIONE PER LA COOPERAZIONE E LO SVILUPPO ECONOMICI

L'OCSE è un forum unico in cui i Governi di 30 democrazie operano insieme per far fronte alle sfide economiche, sociali e ambientali poste dalla globalizzazione. L'OCSE è ugualmente all'avanguardia nelle iniziative e nell'aiuto ai Governi per rispondere a nuovi sviluppi e interessi, quali il governo societario, l'economia dell'informazione e le sfide poste dall'invecchiamento demografico. L'Organizzazione fornisce ai Governi un ambito in cui possono raffrontare esperienze in materia di politiche, cercare risposte a comuni problemi, individuare le buone pratiche e adoperarsi per coordinare le politiche nazionali e internazionali.

I Paesi membri dell'OCSE sono: Australia, Austria, Belgio, Canada, Corea, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Giappone, Lussemburgo, Messico, Norvegia, Nuova Zelanda, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Spagna, Stati Uniti, Svezia, Svizzera, Turchia e Ungheria. La Commissione delle Comunità europee partecipa ai lavori dell'OCSE.

OECD Publishing assicura una ampia diffusione dei risultati della raccolta statistica dell'Organizzazione e delle ricerche condotte su questioni economiche, sociali e ambientali, oltre alla diffusione delle convenzioni, linee guida e degli standard approvati dai Paesi membri.

La versione originale è pubblicata dall'OCSE in inglese e francese con i seguenti titoli:

Government at a Glance 2009/Panorama des administrations publiques 2009

© 2009 OECD

All rights reserved

© (2010) Per l'edizione italiana Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'OCSE

Pubblicata in accordo con l'OCSE, Parigi

La qualità della traduzione in lingua italiana e la coerenza con il testo originale

è affidata alla responsabilità della Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'OCSE, Parigi.

Illustrazioni e fotografie: Copertina: © Glowimages/Getty Images. Capitolo 2 – Le entrate dello Stato: © Imagesource/Inmage. Capitolo 3 – La spesa pubblica: © Albeimages/Lifesize/Getty Images. Capitolo 4 – Interconnessioni pubblico/privato: © Digital Vision/Getty Images. Capitolo 5 – Il pubblico impiego: © Brand X Pictures/Getty Images. Capitolo 6 – Le risorse umane: © Robert Manella/Comstock/Corbis. Capitolo 7 – La formazione e la gestione del bilancio dello Stato: © Images Source/Inmage. Capitolo 8 – La gestione della regolamentazione: © Con Tanasiuk/Design Pics/Corbis. Capitolo 9 – L'integrità: © Dougal Waters/Digital Vision/Getty Images. Capitolo 10 – L'accessibilità e la trasparenza nella pubblica amministrazione: © OCSE.

Gli errata corrige delle pubblicazioni OCSE sono disponibili on line all'indirizzo:

www.oecd.org/publishing/corrigenda.

E' possibile copiare, scaricare o stampare i contenuti OCSE per uso proprio. E' possibile inoltre includere citazioni, database e prodotti multimediali dalle pubblicazioni OCSE nei propri documenti, per presentazioni, blog, siti web e in materiale didattico, purché venga adeguatamente citata l'OCSE come fonte e detentrica del copyright. Tutte le richieste di pubblicazione per uso pubblico o commerciale e i diritti di traduzione devono essere trasmesse a rights@oecd.org. Le richieste di riproduzione di parte del materiale per uso pubblico o commerciale devono essere indirizzate direttamente al Copyright Clearance Center (CCC) all'indirizzo info@copyright.com o al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.

Premessa

Questa è la prima edizione di Uno sguardo sulla pubblica amministrazione che va ad aggiungersi alla collana delle pubblicazioni “At a Glance” dell’OCSE. Uno sguardo sulla pubblica amministrazione colma un vuoto significativo nelle possibilità di comparazione di dati a livello internazionale e nella conoscenza del funzionamento della pubblica amministrazione, fornendo indicatori che descrivono le istituzioni, le strutture e gli input, nonché le pratiche di gestione pubblica prevalenti nei Paesi OCSE. La pubblicazione esamina anche gli aspetti della governance che assicurano alla pubblica amministrazione la capacità di gestire gli effetti di lungo periodo della recente crisi. Vengono anche evidenziate alcune questioni che i governi devono affrontare per assicurare ulteriori cambiamenti nelle pratiche di governance pubblica. Questa pubblicazione è particolarmente tempestiva, poiché l’attuale crisi finanziaria ed economica ha accresciuto il ruolo che la pubblica amministrazione ricopre nell’economia e nella società, richiedendo, al tempo stesso, una maggiore efficienza, efficacia e attenzione al cittadino.

Uno sguardo sulla pubblica amministrazione illustra e confronta il funzionamento e l’operato della pubblica amministrazione nei Paesi OCSE e, come tale, sarà di particolare interesse per politici, decision makers, operatori del settore pubblico, docenti universitari e studenti, nonché per il pubblico in generale. Inoltre, gli indicatori presentati nel testo potranno essere di aiuto ai Paesi non appartenenti all’OCSE, per individuare nuove modalità per monitorare e controllare i propri progressi nello sviluppo e attuazione delle politiche di riforma.

Questo lavoro è stato diretto dalla Sig.ra Zsuzsanna Lonti sotto la guida di Martin Forst e con il contributo principale del seguente personale OCSE: Jani Heikkinen, Jordan Holt e Laurent Nahmias; Barry Anderson, Janos Bertok, Claire Charbit, Josef Konvitz, Nikolai Malyshev, Lee Mizell, Audrey O’Byrne e James Sheppard (Capitolo I); Dirk-Jan Kraan (Capitoli II e III sulle entrate e la spesa); Elsa Pilichowski (Capitoli IV-VI sui costi di produzione e di gestione del pubblico impiego e delle risorse umane); Teresa Curristine, Ian Hawkesworth e James Sheppard (Capitolo VII sulla formazione e gestione del bilancio dello Stato); Christiane Arndt, Gregory Bounds, Stéphane Jacobzone ed Emmanuel Job (Capitolo VIII sulla gestione della regolamentazione); Janos Bertok e Jean-François Leruste (Capitolo IX sull’integrità) e Joanne Caddy, Jean-François Leruste, Barbara Ubaldi e Yih-Jeou Wang (Capitolo X sull’accessibilità e la trasparenza nella pubblica amministrazione).

La presente pubblicazione si è arricchita dei commenti dei delegati del Comitato Public Governance dell’OCSE e dei membri dello Steering Group (dettagli sub Allegato F); dei membri del Gruppo OCSE di Esperti sul Conflitto di Interessi, del Network di Alti Responsabili di E-Government, del Gruppo di Lavoro su Impiego e Gestione pubblica, del Gruppo di Lavoro Alti Responsabili di Bilancio e del Gruppo di Lavoro sulla Gestione della Regolazione; dei delegati del Comitato Statistiche dell’OCSE; di Nick Manning (Banca Mondiale), Wouter van Dooren (Università di Anversa), Geert Bouckaert (Catholic University of Leuven), Klaus Brösamle e Joachim Wehner (London School of Economics), Knut Rexed, Enrico Giovannini (Istituto Nazionale Italiano di Statistica), Nadim Ahmad (Direzione Statistiche dell’OCSE), Jens Lundsgaard e Maurice Nettle (Centro per le Politiche e l’Amministrazione Fiscale dell’OCSE), Rolf Alter, Barry Anderson, Christiane Arndt, Bob Bonwitt, Monica Brezzi, Stéphane Jacobzone, Josef Konvitz, Maria Varinia Michalun, Elsa Pilichowski, Odile Sallard, Andrea Urhammer e Christian Vergez (Direzione Public Governance e Sviluppo territoriale) e Kate Lancaster (Affari Pubblici e Comunicazione dell’OCSE).

Indice

Premessa	3
Prefazione	7
Introduzione	9
Perché misurare le attività della pubblica amministrazione?	10
Che cosa contiene questa pubblicazione?	11
Le sfide poste dalla misurazione	15
Il lavoro futuro	17
 I. Le sfide attuali e future per la governance pubblica	19
Introduzione	20
Principali questioni di governance pubblica messe in luce dalla crisi globale economica e finanziaria	20
Quali sono le sfide future per la governance?	31
 II. Le entrate dello stato	45
1. Le entrate delle pubbliche amministrazioni	46
2. La struttura delle entrate delle pubbliche amministrazioni	48
3. La struttura delle entrate per livello di governo	50
 III. La spesa delle pubbliche amministrazioni	53
4. La spesa delle pubbliche amministrazioni	54
5. La spesa delle pubbliche amministrazioni per funzioni	56
6. Spesa delle pubbliche amministrazioni per livelli di governo	58
7. Spesa delle pubbliche amministrazioni per tipologia	60
 IV. Integrazione tra settore pubblico e privato	63
8. I costi di produzione nelle pubbliche amministrazioni	64

V. Il pubblico impiego	67
9. L'occupazione nella pubblica amministrazione	68
10. Il decentramento del pubblico impiego	70
11. L'occupazione femminile nell'amministrazione statale	72
12. L'invecchiamento della forza lavoro	74
VI. La gestione delle risorse umane	77
13. La delega nella gestione delle risorse umane	78
14. Il reclutamento nell'amministrazione statale	80
15. La valutazione del personale	82
16. La dirigenza	84
VII. La formazione e la gestione del bilancio dello stato	87
17. La sostenibilità di bilancio	88
18. La trasparenza del bilancio	90
19. La programmazione di bilancio di medio periodo	92
20. L'uso di dati di performance nella formazione del bilancio	94
21. La flessibilità nella gestione del bilancio	96
VIII. La gestione della regolamentazione	99
22. L'analisi dell'impatto della regolamentazione	100
23. Le strategie di semplificazione	102
24. Procedure di consultazione formalizzate	104
IX. L'integrità	107
25. La trasparenza per prevenire il conflitto di interessi da parte dei decision makers	108
26. La comunicazione di pubblico interesse: la segnalazione delle irregolarità .	110
27. Prevenire la corruzione: gli appalti pubblici	112

X. Accessibilità e trasparenza nella pubblica amministrazione	115
28. La legislazione in materia di trasparenza e accessibilità	116
29. Il grado di preparazione all'e-government	118
30. La maturità dei servizi di e-government	120
31. La diffusione dei servizi di e-government	122
 Allegato A Metodologia per gli aggregati relativi alle entrate	125
 Allegato B Classificazione delle funzioni delle amministrazioni pubbliche (COFOG) ..	126
 Allegato C Indici compositi per GRU, pratiche di bilancio e gestione della regolamentazione	131
 Allegato D Dati dettagliati tratti dall'indagine sull'integrità condotta nel 2009	133
 Allegato E Informazioni di contesto	138
 Allegato F Membri dello steering group	156
 Glossario	157
 Riferimenti bibliografici	161

This book has...



StatLinks 

**A service that delivers Excel® files
from the printed page!**

Look for the *StatLinks* at the bottom right-hand corner of the tables or graphs in this book.
To download the matching Excel® spreadsheet, just type the link into your Internet browser,
starting with the <http://dx.doi.org> prefix.

If you're reading the PDF e-book edition, and your PC is connected to the Internet, simply
click on the link. You'll find *StatLinks* appearing in more OECD books.

Prefazione

Le attuali sfide in campo finanziario, economico, sociale e ambientale portano le pubbliche amministrazioni ad assumere un ruolo di primo piano. Dopo aver reagito con successo nel 2008 a una crisi finanziaria senza precedenti, i governi ambiscono ora ad abbandonare gli interventi straordinari e a riportare le economie a una crescita autonoma. Al tempo stesso, essi cercano anche soluzioni per affrontare il cambiamento climatico, la povertà, l'invecchiamento della popolazione, l'immigrazione e una moltitudine di altri problemi di lungo periodo. La definizione e l'attivazione di tali interventi poggiano le proprie basi sulla capacità della pubblica amministrazione di servire il pubblico interesse e di rafforzare i presupposti per il funzionamento dei mercati.

L'OCSE pubblica *Uno sguardo sulla pubblica amministrazione*, proprio mentre si rafforza il ruolo guida delle pubbliche amministrazioni su questi temi. Questo nuovo volume intende ampliare la comprensione delle modalità con cui le pubbliche amministrazioni riescono ad assicurare l'efficacia delle politiche pubbliche e lo fa analizzando e confrontando le capacità, gli output e le performance delle amministrazioni in un'ampia gamma di aree di policy.

L'insieme di indicatori quantitativi e qualitativi presi in considerazione in questa pubblicazione, includono dati sulla dimensione e sul ruolo della pubblica amministrazione, a livello centrale e locale, analizzando le entrate, la spesa ed i livelli occupazionali. Vengono inoltre considerati indicatori relativi a diversi procedimenti di gestione pubblica, quali la regolamentazione, le politiche di bilancio e le procedure di appalto, tre settori cruciali nel processo di consolidamento fiscale e di riforma dei meccanismi di mercato. La pubblicazione contiene anche alcune interessanti considerazioni sui valori di fondo del servizio pubblico e sugli strumenti per il mantenimento di standard elevati.

Questa prima edizione presenta alcuni risultati interessanti e inattesi e mostra un mutamento significativo nei valori chiave del servizio pubblico. La percentuale di Paesi che identifica la trasparenza quale valore centrale è quasi raddoppiata nel corso del passato decennio, fino a raggiungere il 90%. L'efficienza è arrivata all'80%. L'outsourcing ha dimostrato di essere una pratica sempre più comune nei Paesi OCSE, con il 43% del valore di beni e servizi pubblici prodotto dal settore privato. Si registra, altresì, il ritardo dei Paesi OCSE su alcuni obiettivi strategici; ad esempio le donne in posizione apicale sono meno presenti nelle amministrazioni centrali rispetto al più ampio contesto della forza lavoro. Infine, in questo volume vengono illustrate le sfide fondamentali cui i governi devono rispondere, come la necessità di ridurre la spesa a fronte dei crescenti livelli di debito. In media, oltre il 50% della spesa nei Paesi OCSE si concentra su programmi sociali, ivi inclusi sanità, istruzione e disoccupazione. Pertanto, ogni tentativo di ridurre la spesa potrebbe avere ripercussioni sull'attuazione di questi programmi.

Uno sguardo sulla pubblica amministrazione intende offrire una fotografia sulla qualità della governance pubblica nei Paesi OCSE. L'ambizione è di presentare, nelle edizioni future, dati comparabili raccolti nel tempo, di trattare più aree di intervento e di includere

un maggior numero di Paesi, oltre ai membri OCSE, iniziando da quelli candidati all'ammissione (Cile, Estonia, Israele, Slovenia e Russia) e quelli con cui l'OCSE sta instaurando una partnership "rafforzata" (Brasile, Cina, India, Indonesia e Sud Africa). In altre parole, di offrire uno "sguardo" davvero globale sul tema della governance.

Questa nuova pubblicazione contribuirà a dare sostanza al dibattito sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni e su come esse possano realizzare il loro obiettivo fondamentale, vale a dire la costruzione di un sistema economico e di una società più solidi, più puliti e più equi. Spero che i cittadini, gli amministratori ed i dipendenti pubblici possano trovare *Uno sguardo sulla pubblica amministrazione* stimolante, ma auspico, soprattutto, che possa essere un contributo concreto al nostro sforzo continuo verso il miglioramento della governance pubblica.



Angel Gurría
Segretario Generale

Introduzione

Uno sguardo sulla pubblica amministrazione è una nuova collana dell'OCSE che analizza le problematiche emergenti in materia di governance pubblica e propone indicatori per una gamma di settori che, nel loro complesso, costituiscono i pilastri fondamentali di un sistema di gestione pubblica adeguatamente funzionante. Il Capitolo I – sulle caratteristiche specifiche – descrive alcune problematiche chiave della governance pubblica che sono determinanti per assicurare che le pubbliche amministrazioni siano in grado di gestire gli effetti di lungo periodo della recente crisi economica e finanziaria, e le collega agli indicatori presentati nei capitoli successivi. Vengono altresì poste alcune questioni che le pubbliche amministrazioni debbono affrontare nel definire gli ulteriori cambiamenti finalizzati a rendere i sistemi di governance pubblica maggiormente adattabili e reattivi ai mutamenti anche non previsti. I Capitoli II-X presentano un sistema di indicatori relativi al ruolo ed alla capacità attuali della pubblica amministrazione, e si soffermano sugli aspetti più rilevanti della capacità di gestione pubblica dell'amministrazione.

Questo nuovo volume posa le proprie basi sui vent'anni di esperienza dell'OCSE nel settore della governance pubblica (definita come l'esercizio dell'autorità politica, economica e amministrativa) e della gestione pubblica e, in particolare, descrive e analizza le attività della pubblica amministrazione, sviluppa parametri di riferimento e dati comparabili a livello internazionale, individua le buone pratiche e monitora i risultati. La pubblicazione beneficia anche del focus di professionisti del settore: l'accesso speciale dell'OCSE alle figure apicali delle pubbliche amministrazioni dei Paesi membri permette, infatti, di analizzare da una angolazione privilegiata il modo in cui la pubblica amministrazione opera per sostenere le politiche di settore, quali la salute o l'istruzione, che sono oggetto di trattazione delle altre pubblicazioni della collana *At a Glance* dell'OCSE.

Perché misurare le attività della pubblica amministrazione?

La pubblica amministrazione è un attore di primo piano nella società moderna in quanto contribuisce alla crescita economica, fornisce beni e servizi, regola le imprese e gli individui e ridistribuisce il reddito. Le sue attività incidono sulla vita dei cittadini dalla nascita alla morte, sotto innumerevoli aspetti, quali l'erogazione dei servizi di base sanitari e l'istruzione, l'assistenza ai cittadini in caso di perdita del posto di lavoro, il rilascio di patenti di guida e licenze per l'esercizio di attività commerciali, la costruzione di strade e ponti, la regolamentazione dell'ambiente e della salute e sicurezza sul posto di lavoro. Una porzione significativa dell'economia è destinata alle attività pubbliche: nel 2007, la spesa pubblica si attestava tra il 30% e il 53% del prodotto interno lordo (PIL) dei Paesi OCSE.

Una buona governance è, pertanto, fondamentale per lo sviluppo economico, sociale e ambientale a lungo termine; quello che la pubblica amministrazione fa, conta davvero. Le modalità, l'efficacia e l'efficienza della performance sono altresì elementi cruciali, dal momento che i cittadini richiedono servizi sempre più rispondenti ai loro bisogni ed esigono un utilizzo trasparente e responsabile delle risorse. L'abilità della pubblica amministrazione di agire in modo efficace ed efficiente dipende, in parte, dalla gestione delle policy e delle pratiche, ivi incluse la programmazione finanziaria legata alla sostenibilità fiscale, le regole di gestione delle risorse umane finalizzate alla buona performance, la capacità di gestire la regolamentazione, la definizione di principi relativi ai valori e all'etica nel settore pubblico e l'utilizzo equilibrato degli strumenti di e-government. La trasparenza e la natura partecipativa di queste pratiche sono altrettanto cruciali. Pertanto, al fine di comprendere e valutare la prestazione e le attività della pubblica amministrazione (incluse le risorse utilizzate per la produzione di beni e servizi) è necessario misurare le pratiche ed i processi di gestione che vengono attuati. Poiché le pubbliche amministrazioni forniscono un'ampia gamma di beni e servizi, sempre in evoluzione, la quantificazione e misurazione delle loro azioni può aiutare i dirigenti e gli amministratori a compiere scelte migliori e può contribuire a far sì che le amministrazioni rendano conto ai cittadini. Inoltre, la descrizione delle strutture e dell'organizzazione delle amministrazioni permette di illustrare sia i tratti simili che le differenze tra i Paesi, facilitando lo scambio di conoscenze.

L'obiettivo di lungo periodo degli indicatori presentati in *Uno sguardo sulla pubblica amministrazione* è quello di assistere i Paesi nel:

- comprendere e collocare meglio le loro rispettive prassi amministrative;
- parametrare i propri risultati attraverso il confronto internazionale;
- apprendere dall'esperienza di altri Paesi che affrontano sfide simili.

Uno sguardo sulla pubblica amministrazione è uno strumento unico, in quanto:

- gli elementi chiave della pubblica amministrazione e gli indicatori specifici utilizzati sono stati individuati con il consenso dei Paesi membri;
- i dati e le informazioni qualitative sono stati forniti dai funzionari pubblici dei Paesi membri e verificati dall'OCSE e/o da pari grado;
- non riduce la valutazione delle performance della pubblica amministrazione ad un unico indicatore aggregato né fornisce una classificazione complessiva dei Paesi sulla base del loro operato.

Nel breve periodo, la pubblicazione potrebbe aiutare le pubbliche amministrazioni a valutare, pianificare e misurare meglio le loro attività; nel tempo, grazie alla raccolta di dati su serie temporali e di informazioni su output e risultati, potrebbe essere utile alle pubbliche amministrazioni per collegare le loro attività ad una performance complessiva e per valu-

tare l'impatto dei programmi di riforma. Inoltre, i dati comparativi sviluppati per *Uno sguardo sulla pubblica amministrazione* hanno lo scopo di promuovere un dibattito sui determinanti di prestazione delle pratiche di gestione pubblica e sul loro più ampio impatto sulla performance della pubblica amministrazione nei diversi ambiti di policy.

Che cosa contiene questa pubblicazione?

L'attenzione alla pubblica amministrazione

Uno sguardo sulla pubblica amministrazione è incentrato sui meccanismi di funzionamento della pubblica amministrazione, la “macchina dello Stato”, nei 30 Paesi OCSE, includendo quindi le risorse, le politiche e le prassi amministrative a sostegno dei beni e servizi (quali salute e istruzione) da essa prodotti ed erogati. Il focus sulla pubblica amministrazione parte dal precedente lavoro dell'OCSE e si avvale dell'esperienza dei delegati dei Paesi membri presso il Comitato Public Governance, che gestisce l'attività attinente a *Uno sguardo sulla pubblica amministrazione*. Gli indicatori sulle pratiche di gestione pubblica (ivi inclusi l'integrità, il bilancio e la regolamentazione) si basano, in particolare, sulle buone pratiche e sugli standard comuni sviluppati e concordati dai Paesi OCSE, come ad esempio gli indicatori sui sistemi di gestione della regolamentazione, che riflettono i principi contenuti nei *Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, redatti dall'OCSE nel 2005. L'attenzione verso la pubblica amministrazione poggia sull'esperienza maturata dall'OCSE e colma anche un vuoto. I dati comparativi a livello internazionale sul funzionamento della pubblica amministrazione sono scarsi e costituiscono un terreno, in larga parte, inesplorato.

Le principali questioni emergenti per la governance pubblica

Il Capitolo I prende in esame alcune questioni specifiche di governance pubblica, la cui rilevanza è stata accentuata dall'attuale crisi economica e finanziaria, e pone alcuni interrogativi fondamentali a cui i governi sono chiamati a rispondere nella ridefinizione dei loro ruoli, capacità e punti deboli. A causa della celerità con la quale i governi hanno dovuto formulare ed iniziare a mettere in atto le loro risposte alla crisi, potrebbero aver trascurato alcune importanti questioni di governance oppure potrebbero non essere state adeguatamente valutate le ripercussioni di lungo periodo delle azioni di contrasto. Anche in presenza di un recupero dall'attuale crisi economica, i Paesi dovranno continuare a progettare e attuare interventi in un contesto dinamico e non preventivabile data la complessità delle sfide globali. La capacità delle pubbliche amministrazioni di monitorare, prevedere e adattarsi è cruciale per il successo degli interventi futuri. Questo capitolo individua gli strumenti di intervento specifici sviluppati dai membri OCSE per rafforzare i sistemi di governance; tali strumenti possono rivelarsi utili per affrontare le sfide e i rischi che la crisi economica e finanziaria ha aggravato. Mentre gli indicatori contenuti nei Capitoli II-X forniscono i dati essenziali su questi temi, il quadro completo sull'attuazione di questi strumenti di intervento e/o sulla loro efficacia è ancora in evoluzione. Il lavoro futuro potrebbe focalizzarsi proprio sull'ampliamento dei dati disponibili relativi agli interventi della pubblica amministrazione in questi settori.

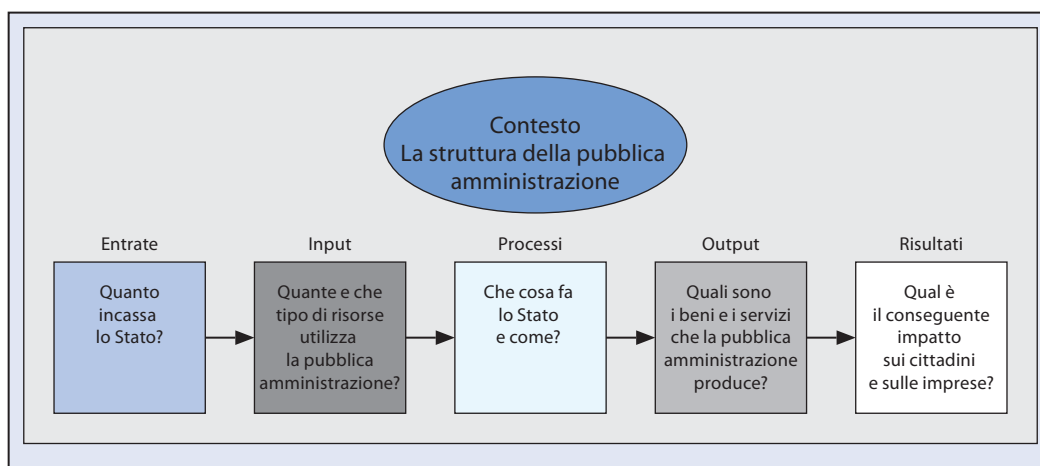
Gli indicatori sulle attività di governo e le pratiche di gestione pubblica

L'interesse primario dei Paesi OCSE consiste nella raccolta di dati e informazioni per individuare il modo in cui la governance pubblica, e in particolare le pratiche di gestione pubblica, contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi che l'amministrazione si pone.

Uno sguardo sulla pubblica amministrazione è strutturato secondo il seguente quadro di riferimento, e descrive i processi di “produzione” pubblica identificando sei categorie principali di indicatori: contesto, entrate, input, processi, output e risultati.

La prima edizione di *Uno sguardo sulla pubblica amministrazione* contiene quattro dei sei tipi di indicatori identificati nel quadro di riferimento: entrate, input, processi e contesto.

Quadro di riferimento per la comprensione e la misurazione delle attività pubbliche



Fonte: Hatry (1999), Pollitt e Bouckaert (2004) e W.K. Kellogg Foundation (2004).

1) Entrate

I dati sulla struttura delle entrate danno un'idea degli incentivi e dei limiti che le pubbliche amministrazioni hanno nello stabilire quali beni e servizi erogare. La quantità e la struttura delle entrate determinano, inoltre, le modalità con cui i costi delle attività statali passate, presenti e future sono condivisi all'interno della società. Le entrate statali comprendono i contributi previdenziali, imposte varie, e altre fonti di entrata, quali tasse, concessioni petrolifere e internazionali. Se è vero che nel corso di un dato anno le entrate possono non coincidere con le uscite per il livello di indebitamento di uno Stato, saranno i cittadini, in ultima istanza, a dover sopportare il costo del ripianamento del debito.

2) Input

Gli indicatori di input comprendono i dati sulla spesa pubblica, sui costi di produzione, sull'occupazione e sulla composizione della forza lavoro. Questi dati permettono ai Paesi di mettere a confronto la quota di risorse economiche destinate alla produzione dei diversi beni e servizi, nonché le differenze nel mix di input utilizzati nella produzione; ad esempio, il lavoro costituisce un input fondamentale nel processo di produzione della pubblica amministrazione e le caratteristiche dei lavoratori pubblici possono incidere sulla produttività di uno Stato e sulla sua capacità di erogare beni e servizi. Le pubbliche amministrazioni, inoltre, appaltano in misura crescente all'esterno la produzione di beni e servizi, sebbene il coinvolgimento degli enti privati nelle attività pubbliche differisca considerevolmente tra i vari Paesi.

3) Processi

Gli indicatori di processo descrivono il modo in cui le pubbliche amministrazioni attuano le loro policy e sono incentrati sulle pratiche di gestione pubblica che influenzano gli output e i risultati. Le informazioni su processi quali la gestione delle risorse umane (GRU), il bilancio, la gestione della regolamentazione, l'integrità, l'e-government e la trasparenza della pubblica amministrazione possono permettere ai Paesi di iniziare ad esaminare gli effetti delle recenti riforme e di individuare nuove strategie per migliorare la produttività. Ad esempio, delegare ai dirigenti competenti il compito di assumere, licenziare e promuovere il personale, può aumentare la flessibilità della pubblica amministrazione nel rispondere ai cambiamenti, consentendo ai dirigenti di avvalersi di personale con le giuste competenze. Allo stesso modo, l'utilizzo di stime di spesa pluriennali nella costruzione dei bilanci può migliorare la disciplina fiscale e contribuire a garantire che le risorse pubbliche siano distribuite con produttività ed efficienza. L'adozione di sistemi per valutare l'impatto della regolamentazione sulle imprese e sui cittadini può contribuire ad assicurare che essa raggiunga gli obiettivi che le pubbliche amministrazioni si prefiggono. Inoltre, procedure di appalto trasparenti e competitive possono ridurre l'incidenza della corruzione, aumentare le risorse dedicate alla produzione di beni e servizi e migliorare la fiducia dei cittadini nella pubblica amministrazione. In modo analogo, l'impiego di Internet e di altre tecnologie di comunicazione per la fornitura di informazioni e di servizi pubblici (quali i versamenti delle imposte o i rinnovi dei passaporti) possono sia ridurre i costi che risparmiare tempo ai cittadini e alle imprese, accrescendo l'efficienza e la produttività.

4) Informazioni di contesto

L'Allegato E presenta le informazioni di contesto che descrivono alcune caratteristiche chiave delle strutture politiche e amministrative di ciascun Paese membro. Collocare gli interventi e gli indicatori all'interno di uno specifico contesto può contribuire a comprendere meglio le differenze tra Paesi, ad individuare quelli con strutture simili ed ottenere elementi di comparazione più idonei per il benchmarking.

Fonti e caratteristiche dei dati

L'OCSE ha raccolto la maggioranza dei dati impiegati in *Uno sguardo sulla pubblica amministrazione* da funzionari pubblici, attraverso indagini specifiche, che, in quanto tali, riproducono le statistiche ufficiali o le valutazioni da parte del Paese delle sue pratiche e procedure. Anche se le indagini provano a stabilire definizioni standard, possono verificarsi dei *bias* (distorsioni), in quanto i Paesi potrebbero interpretare e rispondere alle domande in modo differente e/o potrebbero non rispondere in modo completamente obiettivo. In generale, si conosce la direzione dei *bias* ma non necessariamente se ne conoscono le dimensioni¹. Per cercare di minimizzare tali distorsioni, l'OCSE pulisce e verifica i dati raccolti contattando direttamente i Paesi membri quando vi siano possibili discrepanze o valori erratici, e per questo si avvale del suo bagaglio di conoscenze, ottenuto attraverso le revisioni della pubblica amministrazione. In alcuni casi, l'OCSE si avvale della collaborazione di altri Paesi membri come revisori di pari grado per verificare le risposte, facilitando l'apprendimento reciproco. Anche se è possibile raccogliere i dati da esperti invece che dai funzionari pubblici

1 Ci si attenderebbe, normalmente, un *bias* ascendente derivante dal fatto che i funzionari possono fornire una "valutazione" di se stessi più positiva. Tuttavia, durante il processo di pulizia dei dati, si è rilevato che i funzionari pubblici di alcuni Paesi esprimono giudizi su loro stessi più severi di quelli espressi su di loro dai consulenti esterni e/o dagli osservatori della società civile.

dei Paesi membri, è difficile, in questi casi, stabilire, in che direzione e che dimensioni possano avere i bias. Nei pochi casi in cui non sono disponibili dati OCSE, questa pubblicazione si è avvalsa di dati internazionali prodotti dalla Commissione europea, dal Forum economico mondiale e dalle Nazioni unite.

In linea di massima, i dati presentati si basano sulla definizione del settore “pubblica amministrazione generale” che si trova nel Sistema dei Conti Nazionali (SCN): in questo senso, la pubblica amministrazione comprende i ministeri, le agenzie, gli uffici, gli istituti di previdenza sociale e alcune istituzioni non profit a livello centrale, statale e locale. I dati sulle entrate e sulle uscite sono presentati sia per le amministrazioni centrali che periferiche (statali e locali) e, laddove applicabile, per gli istituti di previdenza sociale; i dati sulle caratteristiche della forza lavoro e sui processi e le pratiche di gestione pubblica si riferiscono esclusivamente al livello di amministrazione centrale; infine, i dati sull’occupazione si riferiscono al “settore pubblico”, che amplia la definizione di amministrazione pubblica fino a ricomprendere le aziende pubbliche, quali le banche, i porti e gli aeroporti a controllo statale.

Come parte del set di indicatori che descrivono le pratiche di gestione pubblica, *Uno sguardo sulla pubblica amministrazione* introduce, all’interno di aree strettamente definite e sviluppate secondo le linee guida OCSE, numerosi indici descrittivi, di natura composita. Questi riassumono in modo pratico informazioni qualitative diverse sugli aspetti chiave delle pratiche di gestione pubblica quali ad esempio i diversi sistemi di assunzione. I dettagli sui fattori ponderali e sulle variabili utilizzate per creare tali indicatori sono illustrati nell’Allegato C e forniscono ai Paesi che intendono migliorare le loro prestazioni, un’indicazione chiara da cui partire. Se è vero che gli indicatori compositi sono stati stabiliti in collaborazione con i Paesi membri e che si basano sulle migliori pratiche e/o teorie, le variabili che compongono gli indici e la loro relativa importanza si basano sui pareri degli esperti; queste vengono presentate allo scopo di approfondire la discussione e, di conseguenza, potranno evolvere nel corso del tempo.

Come è organizzata la presente pubblicazione

Uno sguardo sulla pubblica amministrazione è suddiviso in 10 capitoli: il Capitolo I, che segue l’introduzione, è un capitolo speciale che presenta alcune problematiche di governance pubblica, la cui rilevanza è stata amplificata dalle recenti sfide globali a cui i governi hanno dovuto far fronte e pone alcuni interrogativi fondamentali circa le loro implicazioni future. Il Capitolo II analizza la quantità e la struttura delle entrate statali e il Capitolo III esamina in quali attività i Paesi spendono tali risorse. Il Capitolo IV, sui costi di produzione, analizza in modo più dettagliato come i beni e i servizi sono prodotti, ad esempio se uno Stato produce direttamente centrali elettriche (beni) e/o fornisce assistenza sanitaria (servizi), oppure se incarica degli enti privati non profit o commerciali per produrli o fornirli per suo conto ai cittadini e alle imprese. Il Capitolo V studia più attentamente le dimensioni e le caratteristiche della forza lavoro nel settore pubblico, un tema connesso alle decisioni della pubblica amministrazione relativamente a chi sia responsabile della fornitura di beni e servizi pubblici e a come questi vengano forniti. I Capitoli VI e VII analizzano i processi sottostanti la produzione pubblica, ivi incluse le pratiche di gestione delle risorse umane che possono incidere sulle caratteristiche della forza lavoro e le pratiche di compilazione del bilancio preventivo, in grado di influenzare le decisioni sulla quantità di entrate da riscuotere e la dimensione e direzione della spesa pubblica. Il Capitolo VIII esamina la qualità del processo di riforma della regolamentazione nei diversi Paesi, ponendo l’attenzione sull’utilizzo di buone pratiche. Il Capitolo IX esamina le misure prese dalle pubbliche amministrazioni per promuovere l’integrità e impedire la corruzione, temi che assumono un’importanza ancora maggiore nei Paesi che hanno dato in ap-

palto al settore privato la produzione di una parte consistente di beni e servizi. Il Capitolo X descrive la legislazione che gli Stati hanno promulgato, nonché le istituzioni a cui hanno dato vita per garantire ai cittadini la trasparenza del loro operato ed analizza il livello di sviluppo dei servizi di e-government nei Paesi OCSE. Nel complesso, i capitoli offrono alcune considerazioni sull'operato della pubblica amministrazione, nonché sulle modalità e sulle ragioni di tale operato e permettono ai Paesi di comprendere meglio le diverse pratiche, parametrare le proprie performance, individuare i settori potenzialmente suscettibili di riforma e avviare una valutazione dell'efficacia e dell'efficienza delle loro azioni.

Ai temi delle entrate, degli input e dei processi sono riservate due pagine. La prima contiene un breve commento sui risultati principali illustrati dai dati, definisce gli indicatori e presenta le eventuali variazioni nazionali rispetto a tale definizione che possono incidere significativamente sulla comparabilità dei dati. La pagina successiva contiene un insieme di grafici che illustrano gli attuali livelli dell'indicatore e, laddove possibile, le tendenze nel corso del tempo. Salvo diversamente specificato nelle note di accompagnamento, ogniqualvolta un grafico comprenda una media OCSE, questa sarà una media non ponderata dei Paesi illustrati.

Le sfide poste dalla misurazione

Comparabilità e disponibilità dei dati

Gli indicatori presentati in *Uno sguardo sulla pubblica amministrazione* si basano sui migliori dati a disposizione e, nei limiti del possibile, gli strumenti di raccolta dati dell'OCSE impiegano definizioni standardizzate e unità comuni di misurazione. Tuttavia, le differenze di ambito e di finalità del lavoro di raccolta dati a livello nazionale possono dare luogo a discrepanze tra i dati disponibili, in grado di incidere sulla comparabilità. I Paesi possono, per esempio, raccogliere i dati sull'occupazione basandosi su unità equivalenti al tempo pieno (full-time equivalents - FTE) o sul numero totale dei dipendenti, a prescindere se impiegati a tempo pieno o parziale; quest'ultimo metodo, quindi, potrebbe tendere a sovrastimare i dati sui livelli occupazionali rispetto alle misurazioni FTE. Queste differenze sono indicate nelle sezioni intitolate "Metodologia e definizioni".

Nonostante i significativi risultati conseguiti dalle organizzazioni internazionali nell'armonizzare il lavoro di raccolta dati e le unità di misurazione per i dati sulle entrate, le spese e l'occupazione, persistono numerose differenze nei metodi di raccolta dati nei vari Paesi, che potrebbero avere ripercussioni sulla comparabilità dei dati. Questo è importante per i dati sulla contabilità nazionale, utilizzati nei Capitoli II - IV in relazione a entrate, spese e costi di produzione: questi dati sono basati sul Sistema dei Conti Nazionali (SCN) del 1993 o sul Sistema Europeo dei Conti nazionali del 1995 (SEC), in modo che tutti i Paesi utilizzino un insieme comune di definizioni. Tuttavia, la comparabilità può essere condizionata da due fattori. In primo luogo, le differenze nazionali di attuazione delle definizioni SCN/SEC possono incidere sulla comparabilità dei dati tra Paesi, ad esempio possono esservi delle differenze tra i Paesi sulle modalità con cui gli enti pubblici e le istituzioni non profit sono classificati rispetto al settore dell'amministrazione pubblica generale. In secondo luogo, i cambiamenti nell'attuazione delle definizioni SCN/SEC possono incidere sulla comparabilità dei dati all'interno di un Paese nel corso del tempo. Di conseguenza, nel processo di comparazione sarebbe opportuno consultare i metadati. I dati a disposizione sui Paesi OCSE presentano altresì un diverso grado di dettaglio, e questo può limitare il tipo di analisi e di

confronti possibili. Allo stato attuale, ad esempio, sono disponibili informazioni dettagliate sulla destinazione della spesa pubblica (Classificazione delle funzioni delle amministrazioni pubbliche o COFOG II) esclusivamente per 13 Paesi europei membri dell'OCSE. Tali dati potrebbero essere utilizzati per collegare le componenti della spesa pubblica a obiettivi economici e sociali, per esempio comparando la spesa per la ricerca e lo sviluppo nei diversi settori di intervento o le spese per la tutela dell'ambiente. Grazie all'impiego dei dati di secondo livello COFOG disponibili, l'OCSE ha sviluppato una metodologia per effettuare una stima della spesa pubblica suddivisa in beni individuali/beni collettivi ed erogazioni monetarie/erogazioni in natura. Tali informazioni contribuiscono a comprendere le differenze anche rilevanti tra le scelte dei governi in termini di policy e di fornitura di servizi. La metodologia prende il nome di COFOG-Speciale ed è pubblicata nel presente documento.

Oltre alle variazioni nei metodi di raccolta dati, le diverse strategie per il raggiungimento degli obiettivi, in particolare l'uso della leva fiscale, possono ostacolare i confronti tra i livelli di spesa e di entrate tra Paesi; ad esempio, uno Stato potrebbe erogare sussidi monetari a un gruppo specifico, da utilizzare per l'istruzione, oppure potrebbe fornire a tale gruppo crediti o riduzioni fiscali sulla base delle spese private sostenute in tale settore. Se è vero che l'obiettivo è lo stesso, i Paesi che impiegano le spese dirette anziché gli esborsi fiscali registreranno entrate e uscite più elevate come share del PIL. Inoltre, il cambiamento nei metodi di produzione da parte delle pubbliche amministrazioni nei Paesi OCSE, in particolare l'accresciuto coinvolgimento del settore privato attraverso l'appalto diretto o i partenariati pubblico-privato, sta minando l'utilità degli indicatori tradizionali che descrivono le finalità della pubblica amministrazione. Ad esempio, il coinvolgimento sempre maggiore del settore privato nella produzione, sta riducendo la validità della misurazione dell'occupazione nella pubblica amministrazione in termini di pubblici funzionari.

Questa edizione inaugurale di *Uno sguardo sulla pubblica amministrazione* rappresenta il primo passo dell'OCSE verso l'utilizzo di indicatori che misurino la performance di pratiche e sistemi di gestione pubblica. Il contenuto della pubblicazione è limitato dalla disponibilità dei dati e, conseguentemente, non vengono trattati molti aspetti chiave e fattori determinanti della prestazione e delle capacità della gestione pubblica. Gli indicatori contenuti nella pubblicazione sono principalmente incentrati sull'esistenza di sistemi diversi, cosa che non fornisce necessariamente informazioni sull'efficacia delle pratiche e delle strutture di gestione pubblica all'interno di un Paese; ad esempio, sul tema di una pubblica amministrazione aperta, questa pubblicazione accerta se i Paesi abbiano definito un quadro legislativo per assicurare la trasparenza, la partecipazione e la responsabilità, un passo importante per il raggiungimento di questi obiettivi. Tuttavia, al fine di valutare se tali obiettivi siano stati effettivamente raggiunti, occorre esaminare il metodo con cui le leggi sono attuate, impiegate e applicate. L'OCSE lavorerà con i Paesi per sviluppare ulteriormente gli indicatori e fornire maggiori informazioni e dati in materia di output e risultati. L'intenzione è di ampliare il numero degli indicatori, in modo tale che, nel corso del tempo, questi non forniscano solo informazioni sulle azioni dei Paesi, ma costituiscano anche una fonte preziosa sulle modalità con cui i diversi sistemi contribuiscono a migliorare la prestazione e l'efficacia complessiva della governance.

Indicatori di output e di risultato

Sviluppare indicatori validi che misurino effettivamente gli output e i risultati della pubblica amministrazione risulta un compito arduo. La prima edizione di *Uno sguardo sulla pubblica amministrazione* non comprende gli indicatori di output e dei risultati, ad esempio

gli indicatori sulla qualità del servizio e la soddisfazione del cliente. A livello internazionale, il metodo per misurare gli output e i risultati è ancora oggetto di ampie discussioni e persino i Paesi all'avanguardia nel campo della misurazione di output e di risultati seguono percorsi diversi.

Le sfide legate alla misurazione degli output e dei risultati vanno al di là di quelle sopra enunciate e vengono esaminate nel dettaglio nella recente pubblicazione dell'OCSE *Measuring Government Activity*. Per dare un esempio, la misurazione degli output e dei risultati potrebbe avere ripercussioni sulla condotta organizzativa. Se è vero che l'esistenza di sistemi di misurazione degli output potrebbe portare il personale ad impegnarsi per migliorare la propria prestazione, essa potrebbe anche portare a trascurare gli aspetti non misurati o ad "adoperare degli accorgimenti" per cui l'output stesso viene adeguato o le misurazioni vengono distorte al fine di raggiungere un'apparente (anziché reale) "buona" prestazione. Inoltre, mentre è normalmente ragionevole considerare l'amministrazione responsabile degli output, potrebbe non essere ragionevole considerarla responsabile dei risultati, perché molti altri fattori, che esulano dalla sua portata, potrebbero influenzare l'impatto finale sulla società. La discussione che emerge sull'importanza dei valori nel processo di produzione, all'interno del settore pubblico, rende altresì la definizione di output e di risultati più complessa.

Alla luce di tali difficoltà, i dati presentati in *Uno sguardo sulla pubblica amministrazione* danno esclusivamente indicazioni sulle attività e sulla prestazione della pubblica amministrazione e i livelli o i numeri assoluti dovranno essere interpretati con cautela, a causa degli errori di misurazione. I dati non elaborati presentati in *Uno sguardo sulla pubblica amministrazione* non dovrebbero, di per se stessi, essere impiegati quale parametro di riferimento, piuttosto i confronti tra Paesi dovranno essere basati su un'analisi degli indicatori rilevanti. Le revisioni approfondite sulla gestione pubblica, condotte dall'OCSE, possono fornire sfumature più dettagliate sulle linee d'intervento, sulle pratiche e sui contesti dei singoli Paesi, che potrebbero essere impiegati per meglio comprendere i fattori che causano le differenze di prestazione.

Il lavoro futuro

Uno sguardo sulla pubblica amministrazione è programmata come pubblicazione biennale e la sua prima edizione rappresenta un importante punto di partenza per aiutare la comunità internazionale a valutare le informazioni, conosciute o meno, sulla prestazione comparativa delle pubbliche amministrazioni, nonché per aiutare a individuare le aree che è necessario approfondire. Le edizioni future si baseranno sui dati presentati nella prima pubblicazione, per aiutare i governi a migliorare il processo decisionale, nonché la loro capacità di affrontare le sfide di gestione.

In particolare, il lavoro futuro potrebbe concentrarsi sull'ampliamento dei dati relativi alle caratteristiche degli input (ad esempio, il livello di istruzione medio dei dipendenti pubblici) e dei processi (ad esempio, il metodo con cui le leggi e i regolamenti sono promulgati e/o applicati) della pubblica amministrazione. Le prossime edizioni di *Uno sguardo sulla pubblica amministrazione* potrebbero, inoltre, esaminare ulteriormente il rapporto tra i diversi livelli della pubblica amministrazione (centrale, statale e locale) nei vari Paesi OCSE. Nonostante le difficoltà di misurazione sopra accennate, è in corso l'elaborazione di indicatori affidabili e facilmente comparabili a livello internazionale, sugli output e i risultati della pubblica amministrazione, sviluppati in collaborazione con i Paesi membri. Sono inol-

tre in fase di individuazione gli output intermedi relativi ai diversi processi amministrativi, così come varie misurazioni di risultato relative all'attività governativa nel suo complesso, quale la fiducia dei cittadini nella pubblica amministrazione, nell'equità e nella stabilità economico-fiscale.

I dati saranno raccolti a intervalli regolari, utilizzando metodi che potrebbero ridurre il lavoro da parte dei Paesi membri. Un insieme di dati stabile e solido dal punto di vista statistico permette alle pubbliche amministrazioni di confrontare la loro organizzazione istituzionale e la loro performance con quelle degli altri Paesi OCSE, non solo in un preciso momento ma nel corso del tempo, di fare luce sulle possibili cause delle differenze nella prestazione delle pubbliche amministrazioni e di analizzare in dettaglio l'impatto delle riforme nel settore pubblico. Un ulteriore lavoro di raccolta di dati si proporrà di migliorare la qualità e la comparabilità dell'attuale insieme di dati. Allo stesso tempo, tale insieme non sarà statico ma potranno essere aggiunti nuovi indicatori (quali output e risultati) una volta che la loro rilevanza sarà stabilita. La raccolta dati sarà inoltre ampliata per includere i Paesi per i quali sono in corso negoziati di annessione all'OCSE, nonché quei Paesi con i quali l'OCSE sta attuando una collaborazione rafforzata.

Capitolo 1

Le sfide attuali e future per la governance pubblica

Introduzione

I governi manifestano da tempo preoccupazione sulla loro capacità istituzionale e umana di migliorare le condizioni di vita dei cittadini, di incrementare la competitività o la produttività delle imprese, di aumentare l'erogazione dei servizi pubblici di base e la fiducia nelle istituzioni di regolamentazione. Come parte di un ampio programma di riforma e cambiamento, in molti Paesi OCSE, le istituzioni, i quadri e gli strumenti di governance sono in fase di sviluppo e controllo. Le attuali sfide globali di natura finanziaria, economica, sociale e ambientale mettono in luce il ruolo unico ricoperto dalla pubblica amministrazione nell'interesse pubblico e rivolgono altresì una rinnovata attenzione verso le istituzioni, gli interventi e gli strumenti che assistono la pubblica amministrazione nel soddisfacimento dei bisogni e delle aspettative dei cittadini e delle imprese, sottolineando le aree in cui potrebbero essere necessari ulteriori cambiamenti o in cui potrebbe occorrere una maggiore cura su come realizzare al meglio le riforme. Non solo le norme di regolamentazione, i sistemi di controllo e le procedure per il settore dei servizi finanziari sono in cima alle priorità proposte dalle pubbliche amministrazioni, ma la crisi fiscale ha anche posto al centro dell'attenzione il loro ruolo, l'ambito delle loro attività e la loro efficacia nel continuo miglioramento del bene pubblico. In particolare, le pubbliche amministrazioni stanno vagliando le modalità con cui migliorare le loro capacità di prevedere e gestire i rischi e di reagire velocemente ai complessi problemi posti da un contesto in mutamento. A causa della natura globale di queste sfide, non è più sufficiente agire a livello nazionale: la collaborazione e il coordinamento internazionali dimostrano di essere un elemento fondamentale di qualsiasi risposta di politica credibile ed efficace.

Il presente Capitolo, basandosi il più possibile sugli indicatori presentati nei Capitoli da II a X, prende in esame alcune questioni specifiche di governance pubblica, importanti per la capacità delle pubbliche amministrazioni di affrontare gli effetti di lungo periodo della recente crisi economica e finanziaria, ponendo alcuni interrogativi fondamentali a cui le stesse debbono rispondere nel riconsiderare i rispettivi ruoli, capacità e punti deboli.

Principali questioni di governance pubblica messe in luce dalla crisi globale economica e finanziaria

I Paesi stanno emergendo dalla crisi economica e finanziaria, ma i governi non possono pensare di continuare come nel passato: la crisi ha evidenziato la necessità che i governi sviluppino capacità di prevedere, prevenire e reagire a sfide complicate e dinamiche. Dall'esame dei fattori che hanno contribuito alla crisi sono emersi alcuni punti deboli nei sistemi di governance che dovrebbero essere rafforzati. Inoltre, i governi dovrebbero prendere in considerazione anche le ripercussioni di lungo termine delle risposte alla crisi contenute nelle rispettive exit strategy.

I paragrafi successivi presentano quattro aspetti di governance, la cui importanza è stata enfatizzata dalla recente crisi: politiche decise su elementi oggettivi, integrità nel settore pubblico, il coordinamento di politiche e programmi ai vari livelli di governo e la sostenibilità fiscale. I Paesi OCSE erano alle prese con questi temi anche prima della crisi e molti avevano iniziato a sviluppare strumenti che si stanno rivelando particolarmente importanti nella situazione attuale.

Durante i periodi di crisi e in presenza di contesti dinamici, vige per i governi l'imperativo di agire: se le politiche che ne derivano hanno obiettivi chiari e immediati, queste possono anche avere conseguenze profonde e durature. Strumenti quali l'analisi dell'im-

patto della regolamentazione possono aiutare i governi a fondare le proprie politiche su elementi concreti e a valutare gli impatti e le conseguenze effettive delle stesse. Il maggiore ruolo statale nell'economia, esemplificato dalle accresciute attività di investimento pubblico, esige che i governi prestino una particolare attenzione al tema dell'integrità, sostenendone i principi e le pratiche. Al fine di assicurare che le scarse risorse siano impiegate generando il massimo beneficio, le amministrazioni centrali e locali devono coordinare i loro interventi e programmi. L'accresciuta spesa e le minori entrate stanno, inoltre, comprimendo i bilanci, già gravati dal cambiamento demografico e dall'indebitamento corrente. Per migliorare la sostenibilità di lungo periodo dei programmi e degli interventi, le pubbliche amministrazioni potrebbero utilizzare con maggiore frequenza e sistematicità proiezioni fiscali di lungo periodo.

L'assunzione di decisioni politiche basate su evidenze empiriche

L'assunzione di decisioni politiche basate su elementi oggettivi può aiutare le pubbliche amministrazioni a programmare il ripristinarsi di meccanismi di crescita sostenibili. Interventi coerenti e, di fatto, politiche e norme più efficaci esigono che le amministrazioni tengano conto di tutte le informazioni rilevanti per prendere decisioni più consapevoli; questo implica, in particolare, valutare anche i benefici delle proposte di intervento in relazione ai costi futuri e le interazioni tra le varie politiche di riforma strutturale. Attraverso una programmazione coerente, il rendimento di ciascuna specifica riforma potrà essere massimizzato. Per un'attuazione efficace delle politiche occorre anche una governance efficace: la capacità di gestire i rischi, gli appalti e i contratti, di ottenere e allocare la giusta tipologia e quantità di risorse, di sovrintendere a processi e procedure e di rivedere l'impatto e l'efficacia delle decisioni e delle azioni una volta che queste siano state adottate.

La crisi recente ha posto un'ulteriore enfasi sui decisori politici, affinché tengano adeguatamente conto del modo in cui la regolamentazione viene attuata, applicata e controllata, specialmente nel settore finanziario. Gli indicatori nel Capitolo VIII esaminano la misura in cui i sistemi di gestione della regolamentazione soddisfano gli standard complessivi di qualità, come quelli riflessi nei *Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance* approvati dall'OCSE nel 2005, e forniscono uno strumento per analizzare i sistemi di governance della regolamentazione nel loro complesso e per assistere i Paesi nell'individuazione delle potenziali riforme.

Come illustrato alla Figura 22.1, la maggioranza dei Paesi OCSE utilizza l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), una procedura che valuta il modo in cui le politiche saranno attuate, applicate, riesaminate e rispettate. Questo tipo di analisi può essere di aiuto per garantire che tutti i potenziali impatti di una politica siano esaminati in anticipo e che la regolamentazione decisa da un governo rappresenti la scelta ottimale. Nel corso dell'ultimo decennio, i sistemi di AIR si sono ampliati in quasi tutti i Paesi (Figura 22.3) che, in misura crescente, hanno adottato sia i requisiti formali per condurre l'AIR per le bozze di legge primarie e per le norme subordinate, che i requisiti per individuarne gli impatti (ivi inclusi i costi e i vantaggi delle nuove normative, si veda la Figura 22.2). Per esempio, oltre due terzi dei Paesi prevedono ora l'adozione dell'AIR per dimostrare che i benefici di una nuova regolamentazione ne giustifichino i costi. Il grado di dettaglio dei sistemi di AIR, tuttavia, differisce ancora tra i vari Paesi e il fallimento dei sistemi di controllo della regolamentazione, durante la recente crisi globale finanziaria, ha altresì chiaramente dimostrato che la mera esistenza di questi strumenti non implica necessariamente che vengano utilizzati adeguatamente o che vengano raggiunti i traguardi ed i risultati prefissati.

L'AIR è stata considerata da alcune amministrazioni un ostacolo al processo decisionale o al lavoro legislativo a causa del tempo necessario per condurre le valutazioni, ma se avviata durante le fasi iniziali di dell'iter legislativo non pare rallentarlo. Se viene poi integrata nel processo deliberativo, tale procedura può addirittura contribuire a migliorare la coerenza governativa e la comunicazione interministeriale. La reticenza nel condurre l'AIR, tuttavia, può essere forte durante un periodo di crisi, quando vi è la necessità di agire rapidamente, così la regolamentazione che ne deriva può essere mal concepita e avere conseguenze non ponderate. In queste situazioni, le pubbliche amministrazioni possono ancora attivarsi per condurre valutazioni ex-post degli impatti di lungo periodo, al fine di riuscire ad apportare elementi correttivi in corso d'opera.

L'ambito di utilizzo di strumenti di decisione politica rimane disomogeneo con eccezioni spesso ampie: l'AIR, ad esempio, è raramente impiegata a livello regionale o locale². La copertura non uniforme di questi programmi può seriamente ridurre la coerenza e l'efficacia dei processi decisionali. In molte situazioni, l'AIR è stata applicata ad una singola norma, piuttosto che ai regimi di regolamentazione nel loro complesso ed è stata in grado di fornire, di conseguenza, solo una stima molto generica sull'insieme degli impatti. L'AIR è stata, infine, principalmente pensata per le norme in materia di ordine e controllo e potrebbe non essere altrettanto applicabile a quelle orientate alla prestazione e alle alternative alla regolamentazione, impiegate in misura crescente.

La capacità di compiere e utilizzare al meglio gli strumenti di processo decisionale e i modelli di regolamentazione quali l'AIR necessita di essere accresciuta nel tempo: in particolare modo, se l'AIR dovrà diventare parte del normale sviluppo delle politiche, essa dovrà essere integrata al processo decisionale e non vista come una mera formalità "di legge". L'integrazione è, tuttavia, un processo di lungo periodo, che porta spesso ad un mutamento culturale significativo all'interno della pubblica amministrazione e tra la leadership politica: la sfida è quella di assicurare che esistano sufficienti sistemi, controlli ed equilibri che possano garantire che l'AIR non diventi un puro esercizio formale o un modo per giustificare azioni predeterminate. La recente pubblicazione dell'*OCSE Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence* (OCSE, 2009) fornisce una guida pratica su come migliorare il rendimento dei sistemi di AIR e promuovere il benessere economico attraverso una migliore qualità della regolamentazione.

Promuovere l'integrità

Le insufficienti misure di salvaguardia dell'integrità, in particolare quelle che regolano l'intreccio tra settore pubblico e privato, sono state il fattore che ha contribuito alla recente crisi finanziaria. Al tempo stesso, la dimensione, la scala e la rapidità delle risposte dei governi alla crisi economica hanno accresciuto i rischi e le possibilità di spreco, di frodi e di corruzione. In questa fase di sostegno all'economia attuata dai governi, un solido sistema di integrità è più importante che mai e l'efficacia delle azioni della pubblica amministrazione dipende anche dalla sua credibilità e dalla fiducia dei cittadini nei suoi confronti. La credibilità nasce dall'integrità e dalla capacità di un governo di agire nell'interesse pubblico e ridurre al minimo sprechi, frodi e corruzione.

Molti Paesi stanno attuando, di conseguenza, una revisione delle loro linee guida in tema di integrità: esse comprendono gli strumenti (come i codici etici, le politiche in materia di conflitto di interessi, le procedure di segnalazione delle irregolarità), i processi e le strut-

² L'Australia rappresenta un'eccezione degna di nota, infatti numerosi suoi stati hanno sperimentato l'impiego dell'AIR.

ture per la promozione dell'integrità e per la prevenzione della corruzione nelle organizzazioni pubbliche, tenendo conto, al tempo stesso, dei fattori e delle condizioni contestuali che ne influenzano l'efficacia. Le comunicazioni sul conflitto di interessi e le procedure per segnalare gli illeciti rappresentano due aspetti principali delle linee guida in tema di integrità presentati nel Capitolo IX. I Paesi potranno impiegare questi indicatori per individuare possibili misure di rafforzamento dei loro sistemi di integrità. L'OCSE ha, inoltre, sviluppato una check list più dettagliata per la diagnosi delle varie componenti del sistema di integrità; si tratta di uno strumento pratico per aiutare i decisori politici e i manager pubblici a rivedere e aggiornare le soluzioni esistenti di gestione dell'integrità.

Oltre a consolidarne il quadro, i Paesi potrebbero aver la necessità di intraprendere azioni mirate per affrontare le specifiche minacce all'integrità. Il maggiore intervento pubblico nell'economia, in risposta alla crisi economica e finanziaria, ha aggravato i rischi nelle tre aree principali: gli appalti pubblici, le attività di rappresentanza di interessi (lobbying) e il conflitto di interessi determinato dal fenomeno della "porta girevole" che si viene a creare dopo aver lasciato un impiego nel settore pubblico.

Gli appalti pubblici

Gli appalti pubblici sono aumentati in misura considerevole nel corso degli ultimi 18 mesi, a causa dei massicci investimenti nelle infrastrutture, che rientrano tra i pacchetti di incentivazione fiscale attuati in molti Paesi. Come illustrato nella Figura 27.2, prima della crisi gli appalti pubblici rappresentavano tra il 10 e il 15% del PIL, nella maggioranza dei Paesi OCSE. Il piano di incentivazione fiscale negli Stati Uniti, ad esempio, prevede circa 110 miliardi di dollari (quasi l'1% del PIL) solo per i progetti infrastrutturali a supporto dell'efficienza energetica e della sostenibilità ambientale di lungo periodo.

Gli appalti pubblici sono particolarmente vulnerabili a sprechi, frodi e corruzione, a causa del volume delle operazioni, degli interessi finanziari in gioco e della stretta interazione tra settore pubblico e privato. Come si evidenzia nella Figura 27.1 prima della crisi gli appalti erano considerati l'attività pubblica più vulnerabile e a rischio di tangenti. Dal momento che i governi erogano milioni di dollari in più per stimolare la domanda, essi dovranno prestare particolare attenzione ai rischi di frode e corruzione nella concorrenza per gli appalti. Un'indagine condotta da Ernst & Young, nel maggio 2009, su 2200 dipendenti di aziende in 21 Paesi europei, ha evidenziato una tolleranza molto allarmante da parte delle imprese europee verso comportamenti commerciali non etici. Anche dopo l'inizio della crisi, un intervistato su quattro giudicava accettabile fare pagamenti in contanti per ottenere nuovi appalti, il 47% degli intervistati era pronto ad accettare altri comportamenti non etici e, con riferimento alle pratiche commerciali considerate superflue, il 55% prevedeva un aumento delle frodi aziendali nel corso degli anni a venire.

Prevenire la corruzione nel mercato degli appalti pubblici è fondamentale per garantire un equo terreno di confronto e promuovere una giusta competizione. Con i suoi Paesi membri, l'OCSE ha dato vita ai *Principles for Enhancing Integrity in Public Procurement*, dieci principi che si basano su buone pratiche in tutte le fasi dell'appalto (dalla definizione delle necessità dell'appalto alla gestione dell'appalto fino al pagamento) allo scopo di fornire un programma per garantire maggiore trasparenza e una buona gestione, per prevenire degli illeciti e favorire la responsabilità e il controllo. Al fine di assistere i Paesi nell'attuazione di questi Principi, l'OCSE sta mettendo a punto un insieme di strumenti che offrono soluzioni generali basate sulle buone pratiche.

La rappresentanza di interessi (lobbying)

Nelle democrazie moderne, i portatori di interessi che tentano di influenzare le decisioni dei governi, l'azione normativa o l'assegnazione degli appalti pubblici, sono all'interno del processo decisionale. Un lavoro di lobby può migliorare le decisioni delle pubbliche amministrazioni dal momento che può fornire dati e osservazioni preziose, ma può altresì portare vantaggi iniqui ai portatori di interesse acquisiti più forti se il processo manca di chiarezza e se vengono trascurati gli standard. Quando le trattative sono condotte a porte chiuse, l'interesse pubblico è a rischio.

La rappresentanza di interessi è ormai un settore di attività che impegna risorse considerevoli: ad esempio, nel 2008 negli Stati Uniti, è stata spesa la cifra record di 3,28 miliardi di dollari per fare lobbying a livello federale, e sono state impiegati quasi 15.000 lobbisti registrati. In Canada, il numero dei lobbisti a livello federale ha superato le 5.000 unità e in Europa, presso il registro volontario della Commissione Europea, lanciato nel 2008, sono pervenute oltre 1.800 iscrizioni di lobbisti solo nel primo anno.

Le poste in gioco sono alte, specialmente ora, in un contesto di crisi economica e finanziaria, quando gli attori tentano di influenzare il salvataggio pubblico di determinate aziende private, di gestire enormi pacchetti di incentivi e di riscrivere le regole. Ad esempio, tra il 1998 e il 2000, il settore dei servizi finanziari negli Stati Uniti ha speso 3,4 miliardi di dollari per fare lobby nei confronti dell'amministrazione federale, promuovendo principalmente la deregolamentazione del settore finanziario.

Alla luce dei rischi posti dal lobbying e dell'impressionante mobilitazione di risorse private, aumenta ovunque la pressione pubblica per includere la regolamentazione del lobbying nell'agenda politica. Sinora, le esperienze concrete sono limitate e si è rivelato difficile fissare standard e regole del fare lobby, che siano giuste, applicabili e che rispondano adeguatamente alle problematiche principali. I risultati delle indagini dell'OCSE mostrano, ad esempio, che solo sei Paesi membri hanno stabilito regole che prevedono un reporting sui contatti con le lobby. La pubblicazione *Lobbyists, Government and Public Trust: Increasing Transparency through Legislation* (OCSE, 2009c) esamina gli attuali approcci, i modelli e le tendenze che potrebbero aiutare i Paesi a rendere questa attività più trasparente.

Il conflitto di interessi legato al fenomeno della "porta girevole"

Il conflitto di interessi è una delle principali aree di rischio sia nel settore pubblico che in quello privato: la mobilità dei dipendenti tra il settore pubblico e privato (il fenomeno della "porta girevole") è stata oggetto di un'attenzione particolare nel contesto della crisi finanziaria. Oltre al fenomeno della "porta girevole" a livello individuale, la crisi finanziaria ha spostato l'attenzione verso le nuove situazioni di conflitto di interessi a livello istituzionale, dal momento che l'ente pubblico è diventato sia proprietario che Ente regolatore, a causa dei salvataggi di imprese e delle nazionalizzazioni.

La maggioranza dei Paesi OCSE ha fissato dei divieti e delle restrizioni generali per in materia di ricollocazione lavorativa degli ex dipendenti pubblici che sono applicabili a tutto il settore dei servizi pubblici, seppur meno tagliati sulle aree di rischio. Tuttavia, i meccanismi per mettere in pratica queste regole, applicare le restrizioni e imporre sanzioni in maniera puntuale, coerente e giusta sono molti di meno. Gli attuali divieti e le restrizioni si incentrano principalmente sui funzionari che lasciano la carica pubblica. Sono molto pochi i Paesi che impongono divieti, nel codice penale, per il datore di lavoro, nuovo o potenziale, degli ex funzionari pubblici e tali divieti riguardano principalmente l'accettazione di un posto di lavoro o una carica futura (es. in seno a un consiglio di amministrazione o un organo

consultivo o di controllo) e l'uso distorto di "informazioni riservate". Pochi Paesi applicano restrizioni specifiche sul "passaggio dall'altra parte" e sull'esercizio di attività di lobbying nei confronti della pubblica amministrazione. Tuttavia, molti Paesi hanno sviluppato standard specifici, rivolti ai funzionari che occupano le cariche più alte, ivi inclusi i decision makers e i dipendenti pubblici di grado superiore. Anche se, ad esempio, l'assetto patrimoniale resta, per i capi di governo e i membri degli esecutivi, la principale informazione da fornire ai fini del conflitto di interessi, il numero di Paesi che esige informazioni sul posto di lavoro passato e futuro è più che raddoppiato tra il 2000 e il 2009 (Indicatore 25).

Allo scopo di aiutare i Paesi a migliorare i propri sistemi per gestire questioni questo tema, l'OCSE ha pubblicato: *Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service* (OCSE, 2003) e creato un insieme di principi e una struttura di buone pratiche per l'occupazione successiva all'impiego pubblico (OCSE, 2009g).

Migliore coordinamento tra i livelli di governo

La gestione dei rapporti tra livelli di governo è un aspetto chiave nella governance pubblica, poiché quasi tutti i Paesi sono, seppur in misura diversa, decentralizzati: per il raggiungimento di molti dei loro obiettivi politici le amministrazioni centrali dipendono dalla collaborazione delle amministrazioni locali. Al tempo stesso, per adempiere ai propri compiti istituzionali, i livelli locali dipendono spesso dalla collaborazione o dal consenso dei livelli superiori. La crisi fiscale ha accresciuto lo sforzo di efficienza nella spesa pubblica a tutti i livelli di governo ed ha direttamente portato ad un miglioramento della collaborazione tra le amministrazioni centrali e territoriali di governo.

L'impatto della crisi sui livelli territoriali di governo

La crisi economica globale ha accresciuto il disavanzo di bilancio e il debito delle amministrazioni locali, a causa dell'effetto "forbice": le entrate fiscali registrano una brusca caduta dovuta alla riduzione dell'attività economica, mentre le spese sono in aumento per la più elevata domanda di servizi assistenziali. La situazione fiscale delle amministrazioni locali è importante per due ragioni: in primo luogo, le loro difficoltà finanziarie potrebbero incidere sulla fornitura di servizi e beni pubblici e portare a una diminuzione della crescita potenziale di lungo periodo a causa dei tagli sugli investimenti. In media, le amministrazioni locali sono responsabili del 56% dell'investimento pubblico nei Paesi OCSE e sono altresì responsabili dei servizi e delle erogazioni di tipo assistenziale, che rappresentano circa il 16% delle loro spese. In secondo luogo, le misure che tali amministrazioni attuano per pareggiare i loro bilanci potrebbero essere in contraddizione con i piani centrali di stimolo fiscale³. Ad esempio negli Stati Uniti, la spesa dell'amministrazione locale rappresenta il 20% del PIL e le riduzioni di spesa per pareggiare i bilanci (attuata dalla maggioranza degli stati) ostacolano gli sforzi che l'amministrazione centrale fa per stimolare l'economia. In un recente articolo, Joseph Stiglitz osserva "... [circa] la metà del piano di ripresa [statunitense] è azzerato da ciò che accade a livello locale" (Stiglitz, 2009). Tale fattore riveste una minore importanza in Paesi come la Svizzera, dove le amministrazioni locali sono la forza motrice di gran parte dei progetti di incentivazione.

Le amministrazioni centrali sono consapevoli delle difficoltà finanziarie affrontate da quelle locali e hanno introdotto nuovi meccanismi per facilitarne il coordinamento. Queste misure discrezionali e transitorie comprendono un'ampia varietà di strumenti, dagli stan-

3 OECD (2009) "Sub-National Dimension and Policy Responses to the Crisis", contributo al meeting degli esperti della Rete sulle Relazioni Fiscali tra Livelli di Governo dell'OCSE, OCSE, Parigi, 12 giugno, http://www.oecd.org/departement/0,2688,en_2649_35929024_1_1_1_1_1,00.html

ziamenti generali a quelli per una destinazione specifica (principalmente per le spese in conto capitale) fino a strumenti meno convenzionali, quali i meccanismi di incentivazione (come il rimborso IVA anticipato alle amministrazioni locali che si impegnano a non ridurre gli investimenti, attuato dalla Francia), l'accelerazione del lancio dei progetti infrastrutturali già esistenti, la semplificazione delle procedure e delle misure di regolamentazione, l'agevolazione dei prestiti alle amministrazioni locali e l'allentamento temporaneo dei vincoli di bilancio⁴. Molti di questi strumenti innovativi sono ispirati dagli accordi di intervento per lo sviluppo regionale che rappresentano un modo di dare priorità agli investimenti pubblici nelle regioni, attraverso accordi di co-finanziamento⁵.

Le sfide principali per una governance multilivello

Per una gestione efficace dei rapporti all'interno della pubblica amministrazione, orizzontali (tra i ministeri) e verticali (tra i vari livelli) occorre colmare una serie di gap (si veda il Riquadro 1), derivanti dal fatto che un livello dipenderà dall'altro per informazioni, capacità e risorse, e prestare attenzione a tali vuoti rappresenta una delle principali sfide di governance multilivello. I Paesi potranno sperimentare i vari gap in misura diversa ma, data la reciproca dipendenza che si viene a creare in contesti decentralizzati e la dinamica a rete dei rapporti di governance multilivello, è probabile che i Paesi debbano affrontarli contemporaneamente.

Riquadro 1. I cinque gap ricorrenti che ostacolano la governance multilivello

Gap informativo: caratterizzato da asimmetrie nell'informazione tra i livelli di governo nella progettazione, attuazione ed erogazione degli interventi pubblici.

Gap di competenze: derivante dalla carenza di risorse umane, conoscitive (basate sulle capacità e il "know-how") o infrastrutturali a disposizione per lo svolgimento dei compiti, a prescindere dal livello di governo.

Gap fiscale: riflette la differenza tra le entrate e le spese a livello locale, necessarie per adempiere alle rispettive responsabilità e indica la dipendenza diretta dal finanziamento provenienti dai livelli superiori, per adempiere ai loro compiti.

Gap amministrativo: viene a crearsi quando i confini amministrativi non corrispondono alle aree economiche e funzionali a livello locale.

Gap di indirizzo: quando i ministeri competenti adottano approcci puramente verticali verso interventi intersettoriali (es. energia, acqua, gioventù).

Colmare i gap attraverso il coordinamento e il rafforzamento delle competenze

Nei Paesi OCSE, e in quelli non membri, è in fase di sviluppo e utilizzo un ampio insieme di meccanismi per contribuire a colmare questi gap, a migliorare la coerenza nel processo di definizione delle politiche multilivello e ad appianare le disparità che emergono dalla distribuzione di compiti e risorse. Si tratta di un vasto insieme di strumenti che varia dai meccanismi vincolanti, quali leggi e fusioni municipali, alle tecniche "più leggere", quali le

4 Gli strumenti qui citati non comprendono l'impatto indiretto delle misure nazionali di stimolo sulle finanze locali (come il sostegno a specifici settori industriali, le misure per l'occupazione, le riduzioni IVA, le sospensioni fiscali, la riduzione degli contributi previdenziali, ecc.).

5 OECD (di prossima pubblicazione), "Improving the Outcomes from Regional Development Policy", OECD Regional Outlook, OCSE, Parigi.

riunioni “ad hoc” e la direzione del lavoro degli organismi di coordinamento. I *meccanismi legali* possono intervenire sui vuoti in termini di capacità e di risorse fiscali e per migliorare il coordinamento identificando chiaramente le responsabilità. Gli *appalti* sono fondati sul reciproco accordo e possono contribuire a colmare i cinque gap; in particolare, possono costituire un metodo efficace per gestire l’interdipendenza verticale. I *meccanismi di semi-integrazione* comprendono le fusioni e i vari metodi di collaborazione municipale, incidono sul coordinamento verticale e orizzontale e forniscono strumenti per affrontare numerosi vuoti, tra cui quelli riguardanti la capacità. Nel caso della gestione delle risorse umane, ad esempio, la collaborazione municipale può portare ad una razionalizzazione delle risorse che può avere un effetto positivo sulla capacità delle amministrazioni locali di erogare servizi in modo più efficace e a costo minore. L’estremità “leggera” dello spettro comprende gli *organismi di coordinamento*, quali le agenzie regionali, i gruppi di lavoro tematici e le task force, che offrono un forum per lo sviluppo delle competenze e la condivisione delle buone pratiche, nonché le *riunioni ad hoc e informali*, che danno l’opportunità di instaurare comunicazione, dialogo e reti orizzontali, verticali e interdisciplinari. La *misurazione della prestazione* e la *sperimentazione* basate sugli indicatori, nella progettazione e attuazione delle politiche, sono altresì meccanismi per colmare i vuoti. Il principale impatto degli indicatori di prestazione è la loro capacità di rafforzare i collegamenti tra i portatori di interesse ai diversi livelli amministrativi, nonché il loro contributo in termini di potenziamento dell’apprendimento e delle competenze. La raccolta sistematica delle informazioni sulla prestazione può altresì contribuire a identificare e valutare fonti di pratiche di governance efficaci e innovative. La sperimentazione può sintetizzare molti dei meccanismi esaminati, rappresentare un modo efficace per i Paesi di superare la resistenza alla riforma e offrire un’elevata possibilità di individuare lezioni e buone pratiche.

Contribuire alla sostenibilità di bilancio: il ruolo delle proiezioni fiscali

La recente crisi economica ha indebolito la solidità fiscale di numerosi Paesi in tutto il mondo, molti dei quali stanno affrontando altre difficoltà di lungo periodo (quali il cambiamento demografico, il cambiamento climatico globale e le spese pubbliche impreviste) che possono potenzialmente mettere a repentaglio la loro sostenibilità fiscale. Negli Stati Uniti, i disavanzi di breve periodo del 10-13% del PIL possono apparire enormi, ma sono esigui se rapportati alle proiezioni di debito di lungo periodo. Secondo l’Office of Management and Budget statunitense, il debito crescerà dal 60% del PIL, nel 2010, a quasi il 120%, nel 2040, fino al 275% nel 2080, in assenza di sostanziali cambiamenti ai programmi sanitari e di altre iniziative. I governi potrebbero, pertanto, avere la necessità di iniziare a pensare ad una “exit strategy” per ridurre il debito e il disavanzo e imboccare la strada della sostenibilità fiscale.

La sostenibilità di bilancio comprende una valutazione di quattro dimensioni: la *solvenza*, la capacità del governo di finanziare le passività e le obbligazioni future, reali o presunte; una *crescita economica stabile*, la capacità del governo di sostenere la crescita economica nel corso di un lungo periodo; la *stabilità fiscale*, l’abilità di un governo di finanziare le obbligazioni future senza aumentare l’onere fiscale e l’*equità intergenerazionale*, la capacità del governo di offrire vantaggi finanziari netti alle generazioni future che non siano minori dei vantaggi netti offerti alle generazioni attuali. La sostenibilità fiscale è pertanto un concetto per valutare le implicazioni sociali, politiche e finanziarie degli interventi attuali e futuri.

Nell’affrontare queste sfide e nel tentativo di prepararsi meglio al proprio futuro in materia fiscale, i Paesi OCSE hanno sperimentato diversi correttivi al bilancio dello stato tra cui: l’introduzione di norme fiscali, in particolare di regole sulla spesa; l’utilizzo di informa-

zioni di performance per incoraggiare una migliore valutazione delle riforme della spesa in titoli e moneta e, più recentemente, la preparazione di proiezioni fiscali di lungo periodo. Gli indicatori nel Capitolo VII descrivono le modalità con cui queste riforme sono state attuate nei Paesi OCSE; ad esempio, tutti i Paesi membri, ad eccezione di cinque, impiegano regole fiscali di qualche tipo, spesso regole riguardanti il debito e pareggio del bilancio (Tabella 17.2). Come parte della propria exit strategy, la Germania ha recentemente approvato una nuova legge costituzionale che entrerà in vigore nell'anno finanziario 2011 che prevede il pareggio generale di bilancio, da parte della Federazione e dei *Länder*, in termini di entrate e di spese, escluso il debito netto. L'auspicio è che tale riforma delle norme costituzionali in materia di bilancio possa apportare un contributo importante e credibile alla risoluzione della crisi, limitando gli attuali aumenti di spesa per stimolare la domanda a fronte di una perdita di fiducia che potrebbe insorgere a causa di un debito pubblico costantemente in crescita. Il legislatore auspica inoltre che questo in questo modo si possano ritoccare gli incentivi politici volti ad incrementare la spesa, esistenti nella precedente normativa fiscale, che consentivano un indebitamento netto fino all'importo dell'investimento lordo.

Le proiezioni di bilancio sono uno strumento per valutare la sostenibilità economica e si basano sugli assunti delle attuali politiche, sulla stabilità delle imposte e su altri parametri demografici e macro-microeconomici fondamentali. Le proiezioni forniscono preziosissime indicazioni su quando e dove agire sulla pressione fiscale, al fine di evitare ostacoli alla crescita e promuovere un'economia più trasparente ed equa. In tal modo, le proiezioni potranno aiutare i governi successivi a posizionarsi e a gestire meglio gli eventuali squilibri di finanza pubblica, nel caso e nel momento in cui si dovessero presentare. Le proiezioni di lungo periodo sulla posizione fiscale di un Paese potranno altresì permettere ai vertici di preparare riforme, una volta che la situazione economica si sarà riassetata.

Se è vero che le proiezioni sono un modo per promuovere la sostenibilità di bilancio, è importante ricordare che si tratta di proiezioni e non di previsioni e non possono rimettere in sesto o rafforzare automaticamente la situazione economica di un governo. Le proiezioni potranno fare da complemento (ed essere a loro volta integrate) il quadro economico di breve termine di un paese e il contenuto strutturale delle politiche fiscali. Una comunicazione efficace, il collegamento tra le proiezioni e le pratiche e procedure decisionali e la successiva azione politica, sono importanti per gestire gli incentivi politici di breve periodo che modellano la spesa pubblica.

Nel corso del passato decennio, le proiezioni di bilancio sono diventate sempre più comuni nei Paesi OCSE: a metà degli anni '90, erano pubblicate solo da pochissimi Paesi, per la precisione da Nuova Zelanda, Norvegia, Regno Unito e Stati Uniti, mentre nel 2009, sono state pubblicate da 27 Paesi membri, due in più rispetto al 2007. Come illustrato nella Tabella 17.1, l'orizzonte temporale delle proiezioni varia tra i Paesi, dai 25 anni della Corea ai 100 anni circa dei Paesi Bassi, sebbene la maggior parte dei Paesi si attestano sui 41-50 anni. Oltre la metà dei Paesi OCSE preparano le proiezioni fiscali su base annuale, cinque Paesi le predispongono su regolare base periodica (da tre a cinque anni) e due le preparano su base *ad hoc*.

Molti Paesi dell'Unione europea comunicano annualmente le proiezioni come parte delle loro relazioni sul programma di stabilità o di convergenza, in ottemperanza al Patto di Stabilità e Crescita della UE. Le linee guida della Commissione europea stabiliscono un requisito minimo di rendicontazione, un modello e una scadenza per la comunicazione. Le relazioni comprendono le proiezioni degli aggregati di bilancio in una tabella standardizzata, unitamente a "tutte le ulteriori informazioni necessarie, sia di natura qualitativa che quantitativa, in modo da permettere alla Commissione e al Consiglio [sulla Politica Economica] di valutare la sostenibilità delle finanze

pubbliche dei Paesi membri sulla base delle politiche attuali” (Commissione europea, 2005). Anche se i Paesi membri dell’UE potrebbero pubblicare le proiezioni fiscali esclusivamente per ottemperare ai requisiti di rendicontazione della Commissione, alcuni le pubblicano anche nel rispetto della normativa nazionale. La Tabella 1 offre un quadro dei documenti di finanza pubblica contenenti proiezioni di bilancio di lungo periodo per 12 Paesi OCSE intervistati.

Le proiezioni accrescono il profilo della sostenibilità economica, offrono un quadro per discutere la sostenibilità degli interventi attuali e il possibile impatto finanziario delle riforme e centralizzano la responsabilità per l’analisi delle politiche di lungo termine. Dalla fine degli anni ’90, l’OCSE identifica le proiezioni di bilancio come buona pratica⁶ e un recente documento di Anderson e Sheppard (2009) esamina le dimensioni analitiche e istituzionali delle proiezioni in 12 Paesi OCSE. Sulla base di tali valutazioni, gli autori consigliano che le proiezioni di bilancio dovrebbero:

- essere predisposte su base annuale per focalizzare l’attenzione sulle conseguenze economiche di lungo periodo degli interventi correnti e per eliminare la discrezione su quando redigere tali proiezioni;
- integrare elementi comparativi con le stime fatte dal governo precedente, per evidenziare se la posizione economica sia migliorata o deteriorata;
- includere un’analisi di sensitività (o “scenari alternativi”) relativi ai cambiamenti demografici e agli assunti macro e micro economici, per illustrare l’esposizione ai rischi e la direzione generale dell’impatto di tale esposizione;
- presentare con chiarezza i cambiamenti nella metodologia, gli assunti fondamentali e le fonti di dati, per fornire garanzia della loro credibilità e qualità. Le proiezioni sono incerte per loro stessa natura e sensibili agli assunti che vi sottostanno. La divulgazione e la motivazione delle modifiche degli assunti di fondo garantiscono la qualità delle proiezioni e costituiscono una base per un esame indipendente del futuro economico di un Paese;
- essere utilizzate, da parte dei Paesi, per illustrare le conseguenze di bilancio delle riforme passate o delle opzioni politiche complessive. Questo può dimostrare ai vertici politici che sebbene siano possibili miglioramenti nella posizione economica di lungo periodo di un Paese, questi potrebbero non eliminare completamente le difficoltà di lungo periodo. Durante l’elaborazione delle proiezioni è necessario, tuttavia, esaminare attentamente i tipi di simulazioni sul futuro utilizzate, per assicurare che le opzioni di intervento non siano presentate come ricette o come mezzi per eludere la consultazione politica sui tipi di riforma;
- essere direttamente collegate alle procedure di formazione del bilancio annuale e alle altre pratiche e procedure di bilancio, per assicurare che venga data la giusta attenzione alle conseguenze economiche degli interventi correnti. Un metodo potrebbe essere quello di collegare i risultati delle proiezioni alle regole di bilancio, quali i tetti di spesa di medio periodo, o alle concessioni di diritti assistenziali, attraverso meccanismi di bilancio più o meno rigidi.

Se è vero che l’analisi di sensitività delle proiezioni relative ai cambiamenti demografici ed alle assunzioni macroeconomiche è comune nei 12 Paesi esaminati dagli autori, i paragoni a fronte dei risultati dell’analisi delle proiezioni passate lo sono di meno. Sebbene i Paesi OCSE preparino le proiezioni di bilancio, il collegamento delle stesse alle altre pratiche e procedure di bilancio rimane debole in molti Paesi. Tali proiezioni rischiano di essere considerate esclusivamente un esercizio analitico degli economisti, che oltrepassa l’ambito della politica, e sono altresì presentate insieme al bilancio preventivo solo in pochi dei Paesi esaminati. L’Australia si distingue per avere attuato molte delle raccomandazioni OCSE sulle proiezioni di bilancio (si veda il Riquadro 2).

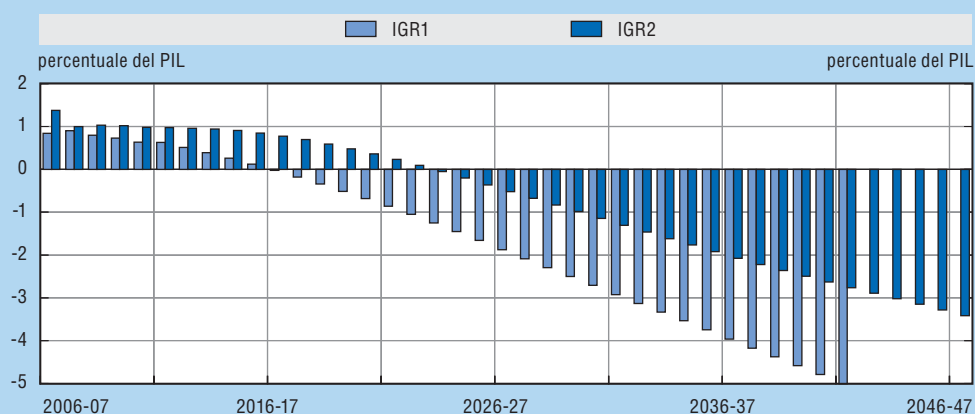
6 OECD (2002), “OECD Best Practices for Budget Transparency,” OECD Journal on Budgeting, Vol. 1, No. 3.

Riquadro 2. L'approccio australiano alla sostenibilità di bilancio

L'Australia ha tenuto conto dell'importanza della sostenibilità di bilancio di lungo periodo e ha posto in atto molte pratiche esemplari per la trasparenza del bilancio dello stato (OCSE, 2002). Le proiezioni di spesa pubblica procapite, l'avanzo primario (la differenza tra entrate e spesa, ad esclusione degli interessi passivi sul debito) ed il debito pubblico netto sono predisposte dalla Tesoreria e presentate alla Camera dei Deputati, nel Rapporto intergenerazionale (Intergenerational Report – IGR). Questi dati vengono integrati dalla misurazione del gap fiscale alla fine del periodo considerato dalla proiezione. Le proiezioni comprendono un periodo di 40 anni e vengono aggiornate almeno ogni 5 anni, come previsto dal Charter of Budget Honesty Act del 1998. Tuttavia, il governo ha di recente accettato di presentare l'IGR con maggiore frequenza, aggiornando le proiezioni ogni tre anni.

Alla data odierna sono state predisposte due proiezioni: negli anni 2002/03 (IGR1) e 2007/08 (IGR2). La relazione 2007/08 confrontava le proprie proiezioni di spesa pubblica procapite e l'avanzo primario con quelle contenute nella relazione 2002/03. La Figura 1 confronta le proiezioni dell'avanzo primario tra le due relazioni, dimostrando un miglioramento nella posizione economica proiettata.

Figura 1. Rapporto intergenerazionale australiano (IGR) 2007:
Confronto delle proiezioni degli avanzi primari



Fonte: Intergenerational Report 2007. Copyright Commonwealth of Australia. Riproduzione autorizzata.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/723233818633>

La relazione analizza la sensitività di specifiche categorie di spesa proiettate – ad eccezione delle proiezioni relative all'avanzo primario – all'indebitamento netto o all'avanzo primario rettificato, alle diverse variabili identificate dalla Tesoreria, di natura demografica e macroeconomica. Vengono altresì presentate le opzioni di intervento per riduzioni graduali nella spesa pubblica. La relazione illustra la metodologia e gli assunti chiave che sottostanno alle proiezioni e all'analisi di sensitività, che sono illustrate nel testo. Non vi è, tuttavia, un unico elenco delle assunzioni chiave.

Il governo del Commonwealth ritiene che i Rapporti intergenerazionali abbiano influenzato il dibattito pubblico sulla politica economica e focalizzato l'attenzione sulle conseguenze di lungo periodo delle politiche attuali. Questi rapporti sono ampiamente utilizzati dall'esecutivo, dai ministri e dal gabinetto, per dibattiti su un'ampia gamma di settori d'intervento pubblico, tra cui la salute, l'istruzione, i sussidi famigliari, il welfare, la messa in stato di quiescenza e il pensionamento. Oltre al lavoro svolto dalla Treasury's Budget Policy Division, per la redazione dell'IGR, altre unità della Tesoreria e del Department of Finance and Deregulation stanno anche studiando alcune problematiche attinenti alla sostenibilità di bilancio.

I Rapporti hanno altresì generato cambiamenti nelle normali pratiche e procedure di bilancio. Le proiezioni di lungo periodo sono state incorporate nel documento di bilancio annuale, attraverso l'inclusione di una proiezione riguardante un arco temporale di 15-20 anni (medio periodo esteso) sul saldo di cassa sottostante, come parte delle proiezioni di bilancio di medio periodo del bilancio federale.

Quali sono le sfide future per la governance?

Un contesto in evoluzione: le sfide per la governance pubblica

Le attuali sfide demografiche, finanziarie e ambientali rendono sempre più urgente rivedere il ruolo del governo e le competenze di cui ha bisogno per poter governare. La qualità, la flessibilità e l'efficacia dei sistemi di governance pubblica sono centrali per garantire che i Paesi abbiano la capacità di affrontare le sfide future.

In particolare, i governi stanno mettendo a punto nuovi strumenti di intervento o rimodellando quelli vecchi nel tentativo di sostenere le attività economiche, stimolare la crescita e consolidare la struttura per assicurare un mercato efficiente; hanno, inoltre, rilevato istituti finanziari e provveduto al salvataggio di specifiche società private, stanno rielaborando le normative e aumentando gli investimenti pubblici. È difficile prevedere le possibili implicazioni che queste misure avranno nel lungo periodo: le interazioni tra le pubbliche amministrazioni, i cittadini, le imprese e la società civile potrebbero anche funzionare diversamente nel breve periodo e, probabilmente, anche in futuro. Inoltre, sia il cambiamento climatico che la crisi finanziaria hanno messo in luce l'importanza di dotarsi di sistemi di governance globali, ora che le azioni di uno o più Paesi possono avere ripercussioni a livello mondiale; dal momento che i settori sono sempre più interconnessi, i governi devono poter agire con flessibilità e rapidità all'interno di un contesto dinamico.

I cittadini si rivolgono alla pubblica amministrazione per chiedere soluzioni immediate a problemi complessi e servizi pubblici di elevata qualità che rispondano a circostanze e bisogni mutevoli; il continuo progresso tecnologico ha inoltre accresciuto le aspettative dei cittadini nei confronti dell'amministrazione, in virtù delle nuove possibilità di comunicare e personalizzare i servizi. I cittadini, sia quelli più istruiti che quelli meno deferenti, giudicano i governi sia dal punto di vista della "prestazione democratica" – la misura in cui i processi decisionali dei governi sono all'altezza dei principi democratici –, che dal punto di vista delle "performance politiche", vale a dire la capacità di generare risultati positivi per la società (OCSE, 2009a). Sebbene le aspettative della società nei confronti della pubblica amministrazione siano in crescita, le risorse disponibili per soddisfare i bisogni sono in diminuzione: molti Paesi stanno registrando un aumento di disavanzo di bilancio, che accrescerà la pressione per ridurre la spesa pubblica. In questo contesto, è aumentata l'urgenza di rivedere il ruolo della pubblica amministrazione e l'ambito delle sue attività, nonché di migliorare l'efficienza e l'efficacia del settore pubblico. "Di più a meno" appare un punto all'ordine del giorno dell'agenda destinato a durare.

Le lezioni apprese dalle riforme passate

Negli ultimi 25 anni, i governi hanno modificato molto il loro modo di gestire il settore pubblico: come accade attualmente, la spinta al cambiamento è arrivata dagli sviluppi sociali, economici e tecnologici. Se è vero che in molti Paesi, gli squilibri di finanza pubblica e la stagflazione hanno fornito l'impulso alla riforma, ulteriori pressioni verso il cambiamento sono derivate dal fatto che le pubbliche amministrazioni fossero sempre meno al passo con una società in trasformazione, che maturava nuove e diverse aspettative. I cittadini hanno manifestato una crescente preoccupazione sulla qualità dei servizi ricevuti e sulle possibilità di scelta. Hanno mostrato inoltre una maggiore riluttanza verso il crescente intervento statale nell'economia nazionale.

A partire degli anni '80, e proseguendo fino al 21° secolo, la maggior parte dei Paesi si è proposta di modernizzare il settore pubblico introducendo meccanismi di mercato, che

Tabella 1. **Quadro dei documenti di finanza pubblica nei 12 Paesi OCSE intervistati (2009)¹**

	Obblighi di comunicazione formali	Titolo del Rapporto più recente	Responsabilità della redazione e la pubblicazione	Prima/più recente pubblicazione	Livello di analisi/ ente preposto alla comunicazione	Orizzonte temporale più recente	Frequenza di produzione
Australia	Charter of Budget Honesty 1998	Intergenerational Report 2	Department of the Treasury	2002/2007	Governo centrale	40 anni	Almeno ogni tre anni ²
Canada	n/d	Staff working papers	Department of Finance	2000/2002	Governo centrale	40 anni	<i>Ad hoc</i>
Danimarca	Patto UE di Crescita e Stabilità	Convergence Programme Report	Ministry of Finance	1997/2008	Governo centrale	Fino al 2070 (fisso) ³	Annualmente
Germania	Patto UE di Crescita e Stabilità	Report on the Sustainability of Public Finance	Federal Finance Administration	2005/2008	Governo centrale	Fino al 2050 (fisso) ³	Almeno ogni quattro anni
Corea	n/d	Vision 2030	Joint Task Force Team ⁴	2006/2006	Governo centrale	25 anni	Su base <i>ad hoc</i>
Paesi Bassi	Patto UE di Crescita e Stabilità	Aging and the Sustainability of Dutch Public Finances	Central Planning Bureau	2000/2006	Governo centrale	Fino al 2100 ⁵	Su base <i>ad hoc</i>
Nuova Zelanda	Public Finance Act (1989, as amended) ⁶	New Zealand's Long-term Fiscal Position	New Zealand Treasury	1993/2006 ⁷	Governo centrale	40 anni	Almeno ogni quattro anni
Norvegia	n/d	Long-term Perspective for the Norwegian Economy	Ministry of Finance	1993/2009 ⁸	Governo centrale	50 anni	Almeno ogni quattro anni
Svezia	Patto UE di Crescita e Stabilità	Sweden's Economy (Budget Bill)	Ministry of Finance	1999/2009	Governo centrale	Fino al 2060 (fisso) ³	Annualmente
Svizzera	n/d	Long-term Sustainability of Public Finances in Switzerland	Federal Department of Finance	2008/2008	Governo centrale	50 anni	Almeno ogni quattro anni
Regno Unito	Code of Fiscal Stability 1998 ⁹	Long-term Public Finance Report	HM Treasury	1999/2008	Governo centrale	50 anni ³	Annualmente
Stati Uniti	n/d	Analytical Perspectives (Long-run budget outlook)	Office of Management and Budget	1997/2008 ¹⁰	Governo centrale	75 anni	Annualmente
	n/d	The Long-term Budget Outlook	Congressional Budget Office	1991/2007	Governo centrale	75 anni	Ogni due anni circa
	n/d	Long-term Fiscal Outlook	Government Accountability Office	1992/2008	Governo centrale	75 anni	Tre volte l'anno

1. Dati aggiornati al maggio 2009.

2. **Australia** A dicembre 2008 il governo ha annunciato che avrebbe prodotto il Rapporto intergenerazionale ogni tre anni. In precedenza vigeva l'obbligo di produrla almeno una volta ogni cinque anni.

3. **Danimarca, Germania, Svezia e Regno Unito** Le proiezioni fiscali sono anche preparate per un periodo di tempo illimitato.

4. **Corea** Una task force congiunta, composta da funzionari pubblici e altri consulenti, principalmente provenienti dal Ministero delle Finanze e dell'Economia, dal Ministero della Pianificazione e del Bilancio e dal Ministero della Salute e del Welfare. Altri esperti provengono dall'Istituto coreano per lo Sviluppo e l'Istituto coreano per la Finanza pubblica.

5. **Paesi Bassi** L'orizzonte temporale si estende fino al 2100, sebbene la relazione discuta separatamente i settori di intervento fino al 2040.

6. **Nuova Zelanda** Gli obblighi di legge sono stati richiesti per la prima volta ai sensi del Public Finance Act del 1989, e successive modifiche del 2004.

7. **Nuova Zelanda** Nel 1993 e nel 1996, sotto forma di relazione precedente le elezioni e comprendente un periodo di 50 anni; dal 2000, sono integrate nel bilancio per un periodo di 10 anni; dal 2006 sotto forma di relazione singola per un periodo di 40 anni.

avrebbero portato ad migliore rapporto costi-efficienza. La “Nuova Gestione pubblica” ha determinato un’enfasi sui risultati (in termini di efficienza ed efficacia organizzativa), trasformato i cittadini in clienti (piuttosto che semplici elettori) e aumentato l’autonomia gestionale e lo smembramento delle funzioni pubbliche. In molti Paesi, queste riforme hanno comportato una riconsiderazione fondamentale del ruolo e della portata della pubblica amministrazione secondo il principio che la stessa debba “pilotare ma non remare”. La prima domanda posta è stata quali beni e quali servizi le pubbliche amministrazioni debbano fornire, seguita dall’eventualità o meno che tali beni e servizi debbano essere resi direttamente (es. dai dipendenti pubblici) o indirettamente (es. attraverso appalti a enti privati, ma pagati dai fondi pubblici) e da quale livello amministrativo. Se la decisione finale era quella di provvedere internamente alla produzione di beni e di servizi, i leader chiedevano come migliorare la prestazione e renderla più efficiente ed efficace.

L’impiego di meccanismi di mercato da parte del settore pubblico è diventato sempre più comune nei vari Paesi OCSE, dato il loro potenziale di produrre significativi guadagni in termini efficienza, mediante l’introduzione della concorrenza. La privatizzazione, il passaggio dall’erogazione diretta di servizi alla creazione e regolamentazione di semi-mercati, sono state riforme diffuse; con la privatizzazione molti governi non solo si sono ritirati da numerose aziende (es. le compagnie aeree), ma si sono altresì ritirati dal controllo e dalla fornitura di servizi pubblici, quali l’energia, l’acqua e le comunicazioni. Le pubbliche amministrazioni sono, dunque, passate dalla fornitura diretta di alcuni servizi alla creazione e regolamentazione di nuovi mercati e alcune di queste tendenze sono illustrate dagli indicatori di *Uno sguardo sulla pubblica amministrazione* sull’utilizzo dell’outsourcing (Indicatore 8) e sulla dimensione dell’occupazione nella pubblica amministrazione e nelle aziende pubbliche (Indicatore 9).

Un altro tipo di riforma comune è stata la ristrutturazione dell’organizzazione delle pubbliche amministrazioni; questo ha spesso portato alla separazione del policy making dalla fornitura dei servizi, al conferire maggiore autorità alle amministrazioni statali e locali, a smantellare gli enti esistenti e a crearne di nuovi e più autonomi. Ai dirigenti è stata inoltre concessa una maggiore flessibilità decisionale rispetto al fabbisogno e all’utilizzo delle risorse: l’indicatore 21 mostra la flessibilità concessa all’esecutivo sull’impiego di fondi impegnati per varie finalità; parallelamente, l’indicatore 13 dimostra che gran parte dei Paesi ha accresciuto il ruolo dei ministeri competenti nelle decisioni concernenti le risorse umane. Politiche personalizzate in materia di occupazione sono diventate sempre più comuni; il contratto di lavoro dei dipendenti pubblici è diventato sempre più simile a quello del settore privato, grazie alla modifica dello stato giuridico e delle condizioni di assunzione. Al fine di accrescere la trasparenza a fronte del decentramento del potere, sono stati fissati obiettivi di risultato per i ministeri, le agenzie e i programmi ed è stata introdotta, per molti dipendenti, la valutazioni di performance, legando a questa i salari (Indicatore 15).

8. **Norvegia** Dal 1954, il “Programma di Lungo Periodo” del Gabinetto illustra i settori di intervento del Gabinetto per i quattro anni successivi. Tra il 1954 e il 1973 le proiezioni di bilancio hanno compreso un periodo di 4 anni. Tra il 1973 e il 1993 le proiezioni hanno compreso un periodo di 20 anni, ma erano incentrate esclusivamente sullo sviluppo della spesa pubblica confrontata alla proiezione del PIL. Dal 1993, le proiezioni sono state riferite ad un periodo di 40-50 anni e hanno riguardato sia la spesa pubblica che il reddito/credito netto.
9. **Regno Unito** Sebbene il Codice non faccia esplicito riferimento alle parole LTPFR, il testo “Explanation to the Core” stabilisce che le proiezioni illustrative dovranno essere pubblicate dal governo coprendo un periodo non inferiore a 10 anni.
10. **Stati Uniti (OMB)** Le proiezioni di bilancio quinquennali, predisposte durante gli anni '70 e '80 sono state definite “di lungo periodo” e, in questa relazione, sono considerate stime di bilancio di medio periodo.

A causa della mancanza di dati e delle numerose difficoltà di misurazione degli output e dei risultati, per i governi risulta difficile stabilire se le riforme hanno davvero generato guadagni in termini di efficienza ed è risultato altresì difficile valutare non solo gli effetti a breve termine della riforma, ma anche le implicazioni di lungo periodo. In molti casi, cambiare le regole, le strutture ed i processi non ha prodotto i cambiamenti di condotta e di cultura attesi; in alcuni casi, le riforme hanno dato origine a conseguenze non volute oppure opposte e hanno minato i principi di fondo della governance, ad esempio la proliferazione di enti pubblici autonomi e in regime di libera concorrenza ha reso difficile le iniziative collettive e il coordinamento. La Nuova Gestione Pubblica ha esacerbato la tradizionale separazione tra livello politico e amministrativo, tra le decisioni politiche e la loro attuazione. Talvolta, lo smantellamento degli enti ha altresì causato una perdita di continuità, di memoria istituzionale e capacità di lungo periodo. L'attenzione agli appalti e alla trasparenza potrebbe essere andata a scapito della coerenza strategica, della continuità di valori e del collegamento tra l'interesse pubblico e la motivazione individuale. Molte amministrazioni non hanno poi sviluppato una capacità di controllo sufficiente, accrescendo il rischio di "sovravvento dei meccanismi di fornitura" (provider capture), e hanno spesso adottato strumenti di riforma o idee tratti dal settore privato o da altre amministrazioni senza considerare il contesto specifico del Paese e/o senza comprendere i limiti e le debolezze di tali strumenti.

È necessario un nuovo paradigma?

Se è vero che le sfide che le pubbliche amministrazioni devono affrontare non sono necessariamente nuove, queste sono più forti e pressanti che nel passato, e le sfide che si sono aggiunte derivano dalle conseguenze non volute delle riforme intraprese negli ultimi decenni. Alla luce dei nuovi sviluppi, i Paesi OCSE potrebbero voler riconsiderare cosa ha funzionato bene negli ultimi 25 anni, cosa non ha funzionato altrettanto bene e per quali ragioni, quali aspetti di tali riforme potrebbero essere eliminati e corretti, cosa potrebbe essere migliorato, e quali sono le condizioni perché una cosa funzioni. Le sezioni che seguono pongono tre interrogativi a cui l'OCSE e i suoi Paesi membri potrebbero essere chiamati a rispondere, nella loro ricerca di soluzioni per continuare a consolidare la propria capacità di governance.

In che modo i Paesi possono raggiungere un migliore equilibrio tra pubblica amministrazione, mercati e cittadini?

L'avvento della crisi finanziaria globale ha, più di ogni altro avvenimento recente, dato vita alla seguente domanda: qual è il ruolo della pubblica amministrazione? È necessario ridefinire il rapporto tra pubblica amministrazione, settore privato e cittadini? Le altre sfide che le amministrazioni devono affrontare, dai cambiamenti demografici al cambiamento climatico, sottolineano ulteriormente l'importanza di questo interrogativo e suggeriscono un rinnovato ruolo di guida delle amministrazioni.

Il ruolo della pubblica amministrazione

La riunione a livello ministeriale che l'OCSE ha tenuto nel 2005, "Strengthening Trust in Government: What Role for Government in the 21st Century?" ha concluso che "una pubblica amministrazione responsabile...lavora per l'interesse comune e guarda al medio e lungo periodo per assicurare che le generazioni future non siano penalizzate". Un'idea e un ruolo, per le pubbliche amministrazioni, che rimangono validi. Le amministrazioni operano

per migliorare il benessere sociale dei propri cittadini; quello di cui potrebbero aver bisogno è capire *come* si avvicinano al loro ruolo, vale a dire *come* tutelano l'interesse comune, *come* garantiscono che le necessità di breve termine non penalizzino gli interessi di lungo periodo e *come* riescono ad assicurare l'efficacia nel miglioramento del benessere sociale. Per alcuni, la crisi finanziaria globale ha evidenziato la legittimità del ruolo della pubblica amministrazione e l'efficacia dei sistemi di governance nel garantire l'interesse pubblico, ma anche gli svantaggi di accordi istituzionali frammentari e il ruolo fondamentale che l'azione dei governi ricopre nell'attenuare e risolvere le crisi. Altri sottolineano il ruolo che le precedenti riforme di governance e politiche pubbliche hanno avuto nel dare vita agli incentivi che hanno impoverito la gestione del rischio e il controllo. Il modo in cui le pubbliche amministrazioni avvicinano il loro ruolo di promotrici dell'interesse comune ha un effetto anche sulle capacità e le abilità necessarie; inoltre, l'approccio adottato incide sul rapporto tra settore pubblico e settore privato.

La pubblica amministrazione e il settore privato

Mentre le amministrazioni pubbliche fanno chiarezza su quali siano i settori sui quali hanno diretta responsabilità, anche i rapporti tra le amministrazioni ed il settore privato meritano un attento riesame, in particolare sulle modalità di rafforzamento di una struttura che renda i mercati ben funzionanti. Se è vero che il perseguimento del profitto del settore privato e il perseguimento del benessere sociale della pubblica amministrazione non si escludono necessariamente a vicenda, la crisi mette in luce i punti deboli del passato modello di regolamentazione dei mercati per il raggiungimento di obiettivi socio-economici. In un contesto in cui i governi affrontano un debito senza precedenti generato dalla risposta alla crisi finanziaria, miglioramenti in termini di efficienza sono improbabili. Esistono, tuttavia, nuovi modelli per migliorare l'efficienza che bilanciano sia gli interessi di breve che di lungo periodo. I modelli basati sul mercato, che conducono a una stretta collaborazione con il settore privato, continueranno ad avere valore ma, nel processo di selezione e modifica degli stessi, le pubbliche amministrazioni dovranno tenere conto di tutti i fattori rilevanti. Anche se, per esempio, i meccanismi di mercato si sono dimostrati uno strumento utile per l'erogazione di beni e servizi, la valutazione dei costi e dei benefici dell'intervento privato in questo settore potrebbe evidenziare che i miglioramenti in termini di efficienza sul breve periodo non sono sufficienti a compensare alcune delle implicazioni negative sul lungo periodo, relative alla equità, efficacia e qualità dei servizi.

In presenza di un restringimento delle casse pubbliche, dovuto al calo nelle entrate, e di un aumento della domanda verso il settore pubblico, le pubbliche amministrazioni devono collaborare con il settore privato per consentire un contesto imprenditoriale competitivo, valutando e modificando, al tempo stesso, le condizioni che hanno portato alla crisi finanziaria. Nel settore della regolamentazione, molti Paesi OCSE hanno avviato un riesame delle proprie regole di mercato, al fine di stimolare una maggiore competitività e crescita e quelli che sono anche membri dell'UE si muovono in questa direzione sin dal 2000, nell'ambito della Strategia di Lisbona. Sebbene alcuni mercati siano stati deregolamentati mentre per altri si siano trovati migliori regimi di regolamentazione, è opportuno tendere ad un miglioramento del processo di consultazione e di relazione con le imprese in quelle aree di regolamentazione che ancora soffocano la crescita o la concorrenza. Mentre la maggioranza dei Paesi tiene consultazioni informali con gruppi specifici, meno di due terzi pubblica avvisi e richieste pubbliche di commenti (Indicatore 24). La sfida è quella di raggiungere un punto di equilibrio: la limitata regolamentazione, unita alla deferenza verso il mercato, può aver

presentato vantaggi nel breve termine ma, nel lungo periodo, si è dimostrata altamente problematica sia per le imprese che per i cittadini, il che non implica che ci sia necessità di una maggiore regolamentazione in ogni ambito, quanto di una regolamentazione migliore e più “saggia”, nella quale regole e processi di controllo possono essere visti positivamente per il loro effetto di lungo periodo di riduzione del rischio. Un approccio “saggio” implica continui esami delle norme per rimuovere, abrogare e modificare la legislazione superata, per codificare le norme, per migliorarne la comprensione e il rispetto e per tenere in maggiore considerazione i probabili impatti che i requisiti di conformità potrebbero avere sulle imprese. Sebbene la maggioranza dei Paesi applichi, in certa misura, l’analisi dell’impatto della regolamentazione, la precisione dei sistemi varia (Indicatore 22). Come illustrato dall’Indicatore 23, nel 2008 numerosi Paesi hanno mostrato una forte attenzione alle strategie di semplificazione amministrativa e l’impegno per la riduzione degli oneri amministrativi non necessari è possibile che debba proseguire.

I cittadini e la pubblica amministrazione

Instaurare e mantenere la fiducia nella pubblica amministrazione, erogare servizi pubblici di alta qualità, con efficienza ed equità, e assicurare la capacità di rispondere ai bisogni sociali e alle richieste dei cittadini e delle imprese è un punto che deve rimanere prioritario nell’agenda dei governi. Il raggiungimento di questi obiettivi potrebbe anche prevedere servizi supportati da strumenti di e-government, nonché un numero crescente di scelte per gli utenti di tali servizi. In questo ambito, i Paesi OCSE dimostrano un’elevata capacità di implementazione (Indicatore 29) di questi servizi, tuttavia, potrebbero non essere tutti disponibili online (Indicatore 30) e/o i tassi di utilizzo da parte dei cittadini, inferiori al 50%, indicano che esistono margini di miglioramento (Indicatore 31). Potrebbe essere necessario un maggiore impegno nel monitoraggio della prestazione per controllare meglio la qualità dei servizi forniti e la soddisfazione dei cittadini, così come l’efficienza. Queste sfide potrebbero implicare un aumento della “co-progettazione” dei servizi pubblici con i cittadini, dei partenariati pubblico-privato e pubblico-non profit, un migliore coordinamento dei servizi tra i vari livelli di amministrazione o un continuo mutamento nel ruolo della stessa, da erogatore a facilitatore di servizi⁷.

In alcuni casi, anche la dinamica tra cittadini e pubblica amministrazione potrebbe avere bisogno di un cambiamento. L’approccio della Nuova Gestione pubblica ha introdotto una nuova visione dei cittadini come consumatori e i Paesi OCSE si sono spinti oltre, considerando i cittadini come partner per la progettazione, la fornitura e la valutazione dei servizi. Per molti Paesi l’innovazione e la maggiore produttività nell’erogazione dei servizi nei prossimi anni arriveranno, presumibilmente, da fornitori di servizi altamente professionali, che instaureranno partenariati di collaborazione più forti con i cittadini, poiché la co-produzione, l’integrazione e il confezionamento su misura di servizi può portare ad un risparmio di risorse economiche, alla riduzione delle attività non necessarie e ad incanalare risorse non sfruttate (il tempo, l’energia e la motivazione degli utenti). Le pubbliche amministrazioni dovranno però domandarsi quando e in che modo coinvolgere effettivamente i cittadini.

La democrazia e la buona governance sono fondate sul diritto dei cittadini di essere pubblicamente coinvolti, consultati e ascoltati; un processo decisionale aperto e inclusivo esige che i *policy makers* raccolgano un’ampia varietà di pareri, da utilizzare come input di

7 OECD (2009), *Rethinking E-Government Services: User-Centred Approaches*, OCSE, Parigi.

azioni politiche basate su elementi oggettivi e per delineare l'interesse pubblico. Le pratiche efficaci di coinvolgimento dei cittadini nella fornitura dei servizi hanno di previsto l'offerta di maggiori informazioni sui servizi a disposizione, un migliore accesso a servizi più personalizzati attraverso punti di accesso molteplici (online e offline) e più controllo sui servizi, ivi inclusa la possibilità di richiedere servizi personalizzati. Tuttavia, rimangono difficoltà di consultazione durante la fase di sviluppo degli interventi e, nonostante l'impegno delle pubbliche amministrazioni, alcuni cittadini potrebbero non venire coinvolti: alcuni, infatti, sono "disponibili ma non in grado" di partecipare, per varie ragioni, quali barriere linguistiche, distanza geografica o disabilità; altri sono "in grado ma non disponibili", perché si aspettano che lo facciano i loro rappresentanti, perché non hanno il tempo o non sono interessati alla politica, oppure non credono che le amministrazioni facciano buon uso dei loro input. Nel caso dei soggetti "disponibili ma non in grado", le amministrazioni potrebbero avere bisogno di abbassare le barriere alla partecipazione, il che potrebbe richiedere che i funzionari pubblici "si mettano in gioco" e avviino consultazioni anche al di fuori dei tradizionali orari d'ufficio, recandosi direttamente dai cittadini anziché invitarli presso i propri uffici. Le nuove opportunità che gli strumenti Web 2.0 offrono ai cittadini di prendere l'iniziativa e di auto-organizzarsi aprono un nuovo scenario per i rapporti tra pubblica amministrazione e cittadini: le prime potrebbero staccarsi in misura crescente dal ruolo di conduttore delle iniziative pubbliche e andare nella direzione di facilitarle e parteciparvi. Per i soggetti non disponibili, le amministrazioni potrebbero avere la necessità di esaminare la valenza delle affermazioni di tali soggetti, riflettere sull'ambito e sui meccanismi di coinvolgimento e, in alcuni casi, aumentare l'attrattiva della partecipazione.

Esistono limiti al coinvolgimento dei cittadini di cui le pubbliche amministrazioni potrebbero dover prendere atto: la partecipazione dei soggetti "disponibili" potrebbe essere suscettibile di un pregiudizio di autoselezione e causare un deterioramento della consultazione. In alcuni casi, i cittadini dispongono di informazioni insufficienti per valutare adeguatamente i rischi delle opzioni di intervento o le implicazioni di lungo periodo delle politiche volte a superare i problemi contingenti e, similmente, la partecipazione può aumentare i tempi del processo decisionale. Tutte queste considerazioni conferiscono particolare importanza alle scelte riguardanti l'ambito e il tipo di partecipazione dei cittadini.

Scelte e trad-offs

La crisi finanziaria globale, unita alle ardue sfide che i governi devono affrontare, sollecita una rivalutazione del ruolo che le pubbliche amministrazioni ricoprono e del loro rapporto con il mercato e i cittadini. Messi davanti ai fallimenti nei mercati e nella governance pubblica, i cittadini esigono, a ragione, un cambiamento, ma che tipo di cambiamento sarà? Quando potrebbe arrivare? Quanto potrebbero essere permanenti i cambiamenti? Sebbene il ruolo influente della pubblica amministrazione potrebbe rimanere lo stesso, le modalità con cui i Paesi adottano pratiche di buona governance potrebbe cambiare. Nel decidere come cambiare, le amministrazioni dovranno tenere conto delle seguenti valutazioni:

- la stabilizzazione di breve periodo a fronte dell'equità intergenerazionale;
- la competitività attraverso la deregolamentazione a fronte dei rischi di lungo periodo;
- l'erogazione privata dei servizi a fronte di un settore pubblico di dimensioni più ridotte, ma con una limitata capacità futura;
- la partecipazione dei cittadini a fronte di difficoltà nella consultazione.

In ultima istanza, le tradizioni e i valori culturali relativi all'approccio di alcuni Paesi nei confronti della progettazione degli interventi e della governance pubblica potrebbero

non essere pienamente compatibili con i valori, le priorità e la tolleranza al rischio degli altri. Mentre il ruolo contenitore complessivo delle pubbliche amministrazioni dei Paesi OCSE potrebbe essere simile ed è possibile che le attività delle amministrazioni estendano la portata delle loro responsabilità alla luce delle sfide attuali, l'eterogeneità del metodo di avvicinamento a tale ruolo e l'adattamento dei nuovi approcci alle caratteristiche nazionali devono essere attentamente valutate. Dal momento che non esiste un modello "ottimale" di governance pubblica, i Paesi OCSE dovranno probabilmente cercare buone pratiche (adattate al contesto) che possano fare fronte alle sfide che li attendono e dalle quali possano essere tratti degli insegnamenti.

Quali capacità o competenze sono necessarie per affrontare le sfide globali?

Le sfide globali che i governi devono affrontare rendono sempre più necessario che essi pensino ed agiscano in un'ottica di lungo periodo, che si coordinino, sia a livello internazionale che nazionale, che analizzino ed elaborino le diverse informazioni, data la loro natura complessa. Per fare fronte a tali difficoltà, le pubbliche amministrazioni avranno bisogno di personale preparato, che abbia le giuste competenze, di rafforzare la collaborazione per assicurarsi di avere informazioni di elevata qualità da utilizzare nel processo decisionale. Emergerà poi, probabilmente, la necessità che le amministrazioni sviluppino nuove competenze, ma continuino a esaminare le riforme fatte, domandandosi quali misure abbiano funzionato e come garantire che ci siano le condizioni affinché esse funzionino.

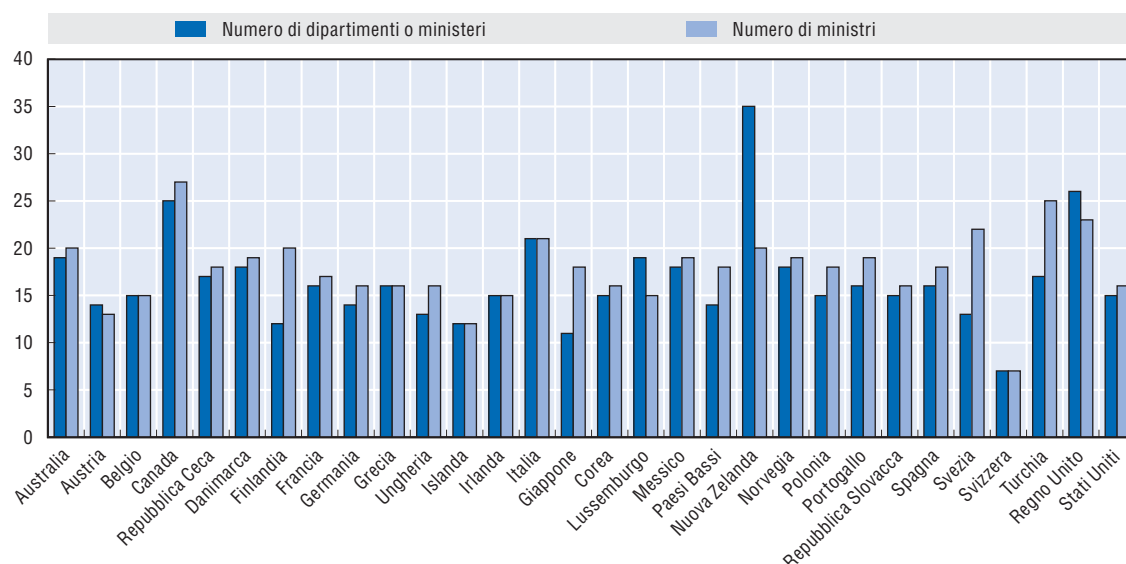
La capacità di prevedere le sfide future: pianificazione e previsione strategica

Il cambiamento climatico, l'invecchiamento della popolazione e le pandemie sono solo alcune delle sfide conosciute che i governi si trovano ad affrontare e che necessiteranno di coordinamento e di pianificazione di lungo periodo. Queste sfide sottolineano l'importanza e la continua necessità di una migliore valutazione e gestione del rischio nella formulazione, nel perseguimento e nella valutazione delle politiche finalizzate a promuovere l'interesse pubblico. A causa degli imperativi politici ed elettorali di breve periodo, i governi incontrano spesso difficoltà a prevedere o anticipare le situazioni di rischio emergenti o a valutare e anticipare le sfide e le opportunità di governance. Queste stesse pressioni rendono altresì difficile sviluppare e attuare in modo efficace delle risposte di lungo periodo, il cui arco temporale comprenda più legislature. La pianificazione e la previsione degli interventi all'interno delle pubbliche amministrazioni tende a porre un peso maggiore sul breve piuttosto che sul lungo periodo, con programmi di lavoro di alto livello o dichiarazioni di strategia ampiamente legate al ciclo elettorale. Un'eccezione è rappresentata dalla compilazione dei bilanci, per i quali i Paesi hanno adottato strumenti per integrare prospettive di lungo e medio periodo, ivi incluse le regole e le proiezioni fiscali (Indicatore 17) con le stime e i tetti di spesa di medio periodo (Indicatore 19). Tuttavia, in quale modo le pubbliche amministrazioni potranno garantire che tali strumenti siano impiegati efficacemente a sostegno del processo decisionale? In che modo riusciranno a sviluppare le capacità e competenze interne per effettuare previsioni di lungo periodo da una prospettiva di governo integrata e complessiva? Lo sviluppo di questa più ampia prospettiva interna potrebbe richiedere la maggiore cooperazione orizzontale tra settori e funzioni amministrative anziché un approccio a compartimenti stagno (*silo-based thinking*).

Collaborazione e coordinamento

Le sfide poste dalla governance presentano spesso una natura orizzontale e hanno ripercussioni su molteplici aspetti dell'attività amministrativa: ne consegue che per affrontarle occorre spesso un coordinamento tra i ministeri. La Figura 2 evidenzia come sono diverse le strutture di governo per numero di ministeri, con la Nuova Zelanda, da un capo, con 35 ministeri e la Svizzera, dall'altro, con sette ministeri. Purtroppo le attuali strutture di governance possono rendere la cooperazione difficile: le amministrazioni più piccole, con una quantità di ministeri minore per numero ma di dimensioni più grandi, potrebbero facilitare la cooperazione e offrire guadagni in efficienza grazie ai risparmi nei costi generali e fissi; tuttavia, presentano degli inconvenienti, in quanto organizzazioni eccessivamente grandi possono accrescere la difficoltà per i dirigenti di prestare sufficiente attenzione a tutte le questioni fondamentali. I ministeri di grandi dimensioni possono anche mascherare eventuali divisioni e rotture nella condivisione e nel coordinamento di informazioni. Le strutture tradizionali interministeriali e interdipartimentali possono essere utili, ma la loro efficacia può essere limitata se il personale di sportello, quello preposto alla fornitura del servizio o quello coinvolto nel controllo o supervisione della regolamentazione sono esclusi dalle deliberazioni. Tali strutture possono altresì risultare logore anziché proattive e innovative. Gli approcci rappresentati dai network di lavoro possono offrire nuovi modi per migliorare il coordinamento, in particolare facilitando la discussione e la cooperazione tra i diversi livelli di amministrazione e con i vari stakeholder. L'aumento della cooperazione potrebbe, tuttavia, non necessitare solo di adeguamenti strutturali, ma di cambiamenti culturali per creare un contesto e degli incentivi utili alla collaborazione. Una leadership di alto livello nel servizio pubblico potrebbe integrare e facilitare questi cambiamenti e alcuni Paesi hanno intrapreso misure che puntano a formare questo tipo di alti dirigenti (Indicatore 16).

Figura 2. **Numero di dipartimenti o ministeri e di ministri a livello di amministrazione centrale (2008)**



Fonte: Siti internet governativi dei Paesi membri. Dati aggiornati al 31 dicembre 2008.

Nota: I dati presentati si riferiscono al numero di ministri che formano il governo ed escludono i vice ministri.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/723240588421>

Sviluppare le giuste competenze: attrarre e mantenere il personale adeguato

In circostanze normali, la preoccupazione delle pubbliche amministrazioni è quella di attrarre e mantenere personale di alto livello e molti Paesi hanno attuato riforme atte a migliorare la loro capacità in tale direzione, ivi incluso delegare le decisioni in materia di gestione delle risorse umane (GRU) a ministeri competenti (Indicatore 13), aprire le assunzioni ai candidati esterni (Indicatore 14), introdurre le valutazioni di prestazione ed i salari basati sulla prestazione (Indicatore 15) e la formazione di un gruppo di gestione della dirigenza separato (Indicatore 16). Similmente, le amministrazioni stanno affrontando cambiamenti demografici, sia interni che esterni, che possono avere un impatto sulla loro capacità di fornire beni e servizi; ad esempio, in molti Paesi OCSE, rispetto agli altri settori del mercato del lavoro, nell'amministrazione statale si registrano un invecchiamento più rapido (Indicatore 12) ed una maggiore presenza di donne (Indicatore 11).

La gestione delle sfide globali ha, tuttavia, accresciuto queste preoccupazioni e ne ha aggiunte di nuove e, in conseguenza della crisi economica, numerose amministrazioni stanno cercando di ridurre la spesa tagliando il numero di dipendenti pubblici e limitando le opportunità di assunzione e promozione. Sebbene questa sia un'opportunità per disfarsi del personale non produttivo, quali misure devono prendere le amministrazioni in modo da evitare di perdere il loro personale migliore a favore del settore privato o di dare vita a "vuoti generazionali" o a future carenze di personale qualificato che potranno incidere sulla loro capacità di affrontare le sfide di lungo periodo? I governi e le pubbliche amministrazioni stanno facendo ora delle scelte che influiranno sulla natura e la forma delle amministrazioni di cui disporranno in futuro. Chi, all'interno della pubblica amministrazione, presta attenzione alle future necessità "globali" del servizio pubblico (es. in materia di ICT, di appalti, di gestione dei progetti)? E possiede informazioni aggiornate? Nel momento di considerare politiche di cambiamento più ampie, che potrebbero impattare sull'erogazione del servizio, viene fatto ricorso ai loro input? In che modo i Paesi con un numero elevato di soggetti/consulenti di nomina politica hanno affrontato le sfide di costruire competenze e sviluppare una memoria settoriale nel più ampio servizio pubblico "permanente"?

Il sostegno a un processo decisionale basato sull'evidenza empirica: la raccolta e la valutazione dei dati

Le sfide che le pubbliche amministrazioni devono affrontare hanno implicazioni di lungo periodo, le soluzioni individuate avranno un impatto su larga parte dell'economia e, di conseguenza, sono molti i gruppi di interesse che sostengono un'opzione di intervento piuttosto che un'altra. Per fornire più facilmente ai governi suggerimenti basati su elementi empirici, la pubblica amministrazione deve essere messa nelle condizioni di accedere ed analizzare con tempestività informazioni neutre e di rilievo. I lobbisti/gli stake-holder più importanti hanno spesso accesso a fonti alternative di dati e di informazioni, che possono essere imparziali o meno: da un lato, è ora più semplice reperire le informazioni e archivarle, poiché queste ultime sono digitalizzate; dall'altro lato, la decentralizzazione e la frammentazione (ivi incluso l'impiego di sistemi di ICT diversi e non compatibili) all'interno della pubblica amministrazione ha spesso reso difficile assicurare la coerenza dei dati, ostacolando i confronti. Al fine di migliorare l'ampiezza e la qualità dei dati a disposizione, può essere importante sviluppare le competenze degli uffici nazionali di statistica e, allo stesso tempo, il personale addetto alla interventi definizione delle policy potrebbe necessitare di formazione sul metodo di analisi e valutazione critica di tali fonti di dati. Potrebbero rendersi necessari maggiori collegamenti tra il ciclo di formazione delle policy e l'ampiezza e qualità

delle informazioni di cui dispongono le amministrazioni. Laddove possibile, l'individuazione dei dati necessari deve essere coniugata alla pianificazione della fornitura dei servizi, in modo da massimizzare la possibilità di utilizzo dei dati operativi. I costi e i vantaggi delle richieste di comunicazione e/o informazioni aggiuntive da parte dei ministeri e del pubblico necessitano una ponderazione, al fine di evitare oneri non necessari. Infine, le amministrazioni potrebbero valutare di pubblicare un numero maggiore di dati per incoraggiarne l'analisi da parte di think-tank, docenti universitari e organizzazioni non profit.

Integrare la definizione delle politiche e la loro realizzazione

La separazione della fase di definizione e quella di attuazione delle politiche è stata un elemento di riforma comune a molti Paesi OCSE; tuttavia, la definizione e l'attuazione sono due facce della stessa medaglia, entrambe necessarie per garantire che una politica o un programma raggiungano positivamente gli obiettivi prefissati. Purtroppo, la separazione tra definizione e attuazione ha spesso portato ad una interruzione del flusso informativo, producendo a volte interventi scarsamente pianificati (che rendono difficile un'attuazione efficace) e incompleti o attuati parzialmente. Il ciclo di definizione delle politiche è tale che le sfide poste dall'applicazione, l'attuazione e la conformità dei cambiamenti di politiche, sia esistenti che proposti, devono essere tenute in considerazione quanto prima possibile nel corso del processo decisionale. Poiché i rischi sono tanto più elevati quanto maggiore è la dimensione e la rischiosità delle sfide globali, potrebbe essere importante ristabilire il collegamento tra pianificazione e attuazione.

In che modo è possibile conciliare un'attenzione continua ad efficienza ed efficacia con il sostegno di altri principi fondamentali per la pubblica amministrazione?

La prestazione, il suo miglioramento e la sua misurazione rappresentano una fonte di preoccupazione per le pubbliche amministrazioni da oltre mezzo secolo e, più recentemente, la tendenza di queste ultime è stata quella di definire la performance in termini di efficienza e di efficacia. Così continuerà ad essere in futuro, dal momento che il pagamento del crescente debito pubblico potrebbe portare ad una minore disponibilità di risorse economiche per l'erogazione dei servizi pubblici, mentre le amministrazioni saranno sotto pressione per aumentare il livello e la qualità. Di conseguenza, si potrebbe porre una maggiore enfasi sulla qualità con cui tali servizi pubblici saranno resi, sul fatto che siano gestiti o meno in modo adeguato e sul loro costo, vale a dire se per i cittadini e le imprese il servizio offerto vale il costo.

L'attuale insieme di sfide globali ha, tuttavia, anche evidenziato l'importanza di definire la prestazione in termini più ampi della semplice efficienza ed efficacia, al fine di includere la capacità delle pubbliche amministrazioni di sostenere principi centrali quali la responsabilità, la trasparenza e l'equità. La performance "non è un concetto unitario all'interno di un significato ambiguo evidente. Piuttosto deve essere vista come un insieme di informazioni concernenti risultati il cui significato varia col variare degli stake-holders" (Boviard, 1996). Le pubbliche amministrazioni non possono fornire beni e servizi in modo efficiente ed efficace senza assicurare al tempo stesso che vengano garantiti i valori di base di uno stato democratico e di un'economia adeguatamente funzionanti, quali lo stato di diritto, l'imparzialità e l'integrità. La capacità e la prestazione non sono esclusivamente basate su aspetti strettamente tecnici di gestione, ma dipendono dal modo con cui tali aspetti sono collegati ad altri valori pubblici fondamentali. Di conseguenza, la gestione pubblica potrebbe essere soggetta a un passaggio da un'attenzione più tecnocratica verso l'ottimizzazione della prestazione tecnica a un'attenzione veramente più ampia verso la governance pubblica, che comporta la reintegrazione di

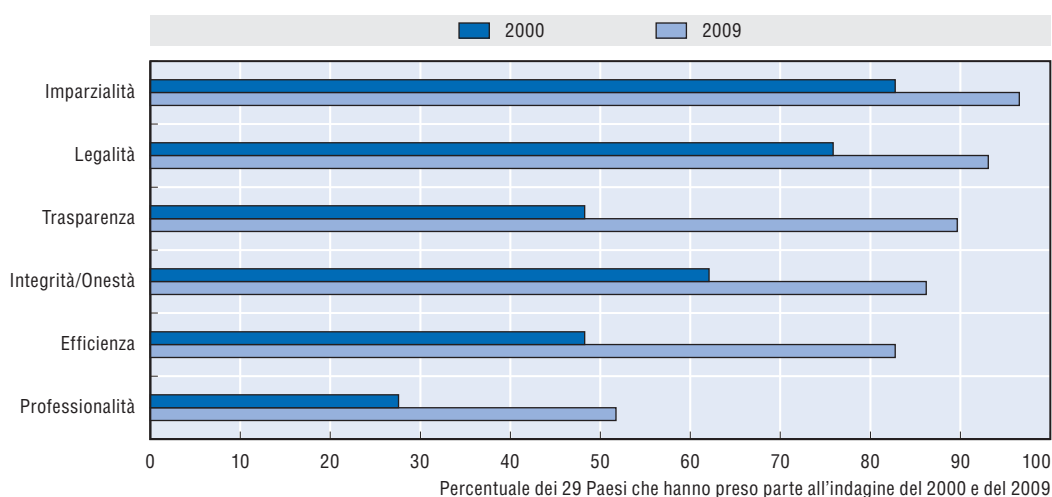
principi pubblici essenziali, quali l'integrità, la trasparenza, la responsabilità, l'equità e la partecipazione, all'interno dell'insieme di strumenti volti a migliorare l'efficienza e l'efficacia.

I principi sono alla base del servizio pubblico: sono parte della cultura delle organizzazioni e si manifestano attraverso le attitudini, i comportamenti del personale e il processo decisionale; essi sono alla base dei giudizi su cosa funziona o meno dei servizi volti al pubblico interesse. I principi contenuti nei documenti pubblici danno forma, inoltre, alle aspettative dei cittadini sulla missione, la visione e le attività quotidiane delle organizzazioni del settore pubblico. È possibile osservare con sempre maggiore frequenza che i dipendenti pubblici non sono esclusivamente motivati dalla premiazione economica della prestazione e che i principi del servizio pubblico svolgono un ruolo nella promozione della prestazione e dell'integrità della pubblica amministrazione.

Nonostante le differenze di contesto sociale, politico e amministrativo, i Paesi presentano similitudini notevoli nei valori che dichiarano e, come illustrato alla Figura 3, nel corso del decennio passato, l'imparzialità e la legalità sono rimaste al primo posto tra i principi della pubblica amministrazione nei Paesi OCSE, principi distinti da quelli del settore privato, che pongono enfasi sulla redditività e sull'innovazione (van Der Wal e Huberts, 2008).

Tra il 2000 e il 2009, si è assistito, al tempo stesso, a un cambiamento significativo dei valori principali dichiarati; ad esempio, il numero di Paesi che identifica la trasparenza come il principio centrale della pubblica amministrazione è quasi raddoppiato nel corso del decennio passato, ed anche l'efficienza viene vista, in misura crescente, come un principio centrale da parte dei Paesi membri, cosa che riflette la loro maggiore attenzione alla prestazione. Nel corso del decennio passato, oltre l'85% dei Paesi OCSE ha riesaminato e ricontrattato la definizione dei principi centrali del servizio pubblico, per soddisfare le aspettative della società di buona governance e di un servizio pubblico basato, in misura sempre maggiore, sui risultati. Mentre i dipendenti pubblici sono stati coinvolti in questo processo di revisione nella maggioranza dei Paesi OCSE, il coinvolgimento dei cittadini non è stato altrettanto comune: solo dieci Paesi li hanno consultati durante questa fase.

Figura 3. Principi fondamentali per la pubblica amministrazione più frequentemente dichiarati (2000 e 2009)



Nota: I dati non comprendono la Repubblica della Slovacchia.

Fonte: Indagine OCSE sull'Integrità (2000 e 2009). Allegato D – dati relativi a come sono comunicati i principi fondamentali ai dipendenti statali.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/723362586341>

L'enfasi posta su efficienza ed efficacia considera la pubblica amministrazione principalmente come un ente produttore di servizi, ma questo è, tuttavia, un sistema istituzionale che copre un elevato numero di compiti, tra cui la regolamentazione, il controllo, la supervisione e l'applicazione. Nell'ambito di tali attività, principi come la legalità, le giuste procedure, l'imparzialità e la parità di trattamento sono tanto importanti quanto l'efficienza e l'efficacia. Inoltre è possibile sostenere che il rispetto dei valori pubblici di base rivesta un'importanza fondamentale anche nell'erogazione dei servizi. La loro efficacia dipende anche dal livello di attenzione verso altri principi fondamentali della pubblica amministrazione, per fare un esempio, l'imparzialità degli amministratori nello stabilire il diritto alle indennità previdenziali o di disabilità.

L'ampliamento della definizione di performance, fino a ricomprendere il modo con cui tali principi centrali sono sostenuti, potrebbe esigere l'aggiornamento, da parte dei Paesi, dei sistemi di gestione e misurazione e, in questo senso, è importante evitare errori comuni. L'esperienza dell'utilizzo della misurazione della prestazione nei sistemi di gestione, sia a livello individuale che organizzativo, ha dimostrato che questa può avere numerose conseguenze non volute; ad esempio, il collegamento della performance agli incentivi economici o di carriera potrebbe portare all'impiego di accorgimenti, tra cui la manipolazione delle informazioni di output che vengono comunicate (es. manomissioni nella fase di reporting per mostrare risultati migliori di quelli effettivi) o l'alterazione dell'output stesso (es. il fenomeno del "teaching to the test", in cui il personale concentra il proprio lavoro esclusivamente in funzione degli output misurati). Inoltre, la sola attenzione alla misurazione dei risultati può fissare, anche non volendo, uno standard minimo, anziché incentivare un migliore rendimento.

L'ampliamento della definizione di performance potrebbe portare benefici alla luce delle difficoltà relative alla misurazione dell'efficienza e dell'efficacia: entrambe le nozioni necessitano di dati immediatamente disponibili sugli input, gli output e i risultati dell'azione della pubblica amministrazione (outcomes). Se è vero che nei Paesi OCSE la misurazione degli input è molto avanzata e standardizzata, a livello internazionale esiste un ampio e continuativo dibattito su come misurare output e risultati e su come impiegare tale misurazione per influenzare la condotta individuale, organizzativa e dell'intero sistema. Esistono notevoli progressi in termini di misurazione dell'output (es. numero di vaccinazioni somministrate) e dei risultati (es. maggiore aspettativa di vita) nei settori dell'istruzione e della sanità, ma pochi Paesi misurano gli altri output e risultati del settore pubblico e le tipologie di misurazione variano da Paese a Paese. L'analisi dell'efficienza impone altresì la contabilizzazione dei costi in base alle competenze, che solo pochi Paesi applicano (Regno Unito, Nuova Zelanda e Australia) e la misurazione dell'efficacia è altresì complicata da problemi di attribuzione: in che misura il risultato misurato può essere attribuito strettamente all'azione dell'amministrazione e in quale misura è causato da altri fattori?

La risoluzione di tali questioni rappresenta una delle sfide, degli obiettivi e delle ambizioni principali delle edizioni future: via via che saranno disponibili dati migliori e più frequenti e potrà essere condotta un'analisi più solida delle strategie e delle attività della pubblica amministrazione, *Uno sguardo sulla pubblica amministrazione* contribuirà allo sforzo dei Paesi di confrontarsi con questi temi e di imparare dall'esperienza altrui.





II. LE ENTRATE DELLO STATO

1. Le entrate delle pubbliche amministrazioni
2. La struttura delle entrate delle pubbliche amministrazioni
3. La struttura delle entrate per livello di governo

Tutti i governi riscuotono entrate per finanziare la spesa pubblica, dalle autostrade alle scuole al sistema previdenziale. La domanda è: che tipo di entrate riscuotere, in particolare che tipo di prelievo fiscale operare, come applicare le imposte e in che modo queste ultime incidono sulle persone e sull'economia? Le diverse tipologie di entrate aumentano o fanno diminuire la crescita economica? Migliorano la competitività e tutelano l'occupazione oppure ampliano il divario tra ricchezza e povertà?

Il presente capitolo mette a confronto la dimensione e la struttura delle entrate statali tra i Paesi OCSE, nonché il modo con cui le stesse vengono incassate e condivise tra i diversi livelli di governo in ogni Paese. Il monitoraggio delle fonti e dei livelli delle entrate, nel corso del tempo, può altresì mettere in luce le modalità con cui i governi reagiscono agli squilibri economici.

È importante osservare che le entrate di un dato anno non corrispondono necessariamente alle spese effettuate nello stesso anno, ad esempio, le entrate incassate nel 2009 potrebbero finanziare spese correnti, passate (attraverso il pagamento degli interessi passivi sul debito) e/o future (attraverso le eccedenze di bilancio). All'interno dell'Unione europea, i criteri di Maastricht fissano altresì gli obiettivi per la dimensione dei disavanzi e del debito e tutti i Paesi membri dell'Unione europea prevedono obblighi specifici relativi all'imposta sul valore aggiunto. Tali obiettivi e obblighi potranno incidere sulla quantità e sulla struttura delle entrate.

L'ammontare delle entrate riscosse dai Paesi va considerato alla luce delle decisioni passate e presenti riguardanti i beni e i servizi che le pubbliche amministrazioni forniscono e al modo in cui sono forniti; ad esempio, se i governi prevedono misure centrate sulle agevolazioni fiscali, il rapporto entrate - prodotto interno lordo (PIL) sarà più basso. Per i Paesi OCSE che sono anche membri dell'Unione europea, i criteri di Maastricht fissano inoltre obiettivi sul livello dei disavanzi e dei debiti che possono incidere sulla dimensione delle entrate in un dato anno.

La dimensione delle entrate pubbliche varia sostanzialmente tra i Paesi OCSE, da meno di un terzo del PIL in Turchia fino a quasi il 60% del PIL in Norvegia. Rispetto a qualsiasi altro gruppo di Paesi, i Paesi nordici, raggruppati assieme, riscuotono in media 10 punti percentuali di PIL in più in entrate; qui la maggior parte dei sussidi per i singoli cittadini e le famiglie sono tassabili e corrispondono al 3-4% delle entrate fiscali; in molti altri Paesi i sussidi non sono tassabili, il che riduce sia le entrate che le spese in percentuale del PIL.

Tra il 1995 e il 2006, le entrate statali in percentuale del PIL hanno registrato un leggero aumento in gran parte dei Paesi OCSE. Se si esegue un confronto tra i Paesi in base alle entrate pubbliche in percentuale del PIL, le loro posizioni sono rimaste pressoché costanti tra il 1995 e il 2006. Le entrate in percentuale del PIL nei Paesi nordici erano elevate già nel 1995, se confrontate ad altri Paesi OCSE. Negli Stati Uniti, in Svizzera e in Australia, tali entrate hanno una minore incidenza sul PIL sia nel 1995 che nel 2006. Per quanto attiene alla Corea, sebbene il Paese presenti ancora i più bassi valori OCSE in termini di entrate statali in rapporto al PIL, le entrate sono cresciute in modo sostanzialmente più spedito (1,5 volte) del PIL tra il 1995 e il 2006, principalmente a causa dei cambiamenti nel sistema previdenziale.

La quantità di entrate riscosse pro capite è un altro modo di confrontare la dimensione delle entrate pubbliche tra Paesi e fornisce una valutazione approssimativa anche sulla necessità di servizi pubblici, poiché ogni soggetto è un potenziale paziente, studente o utente. Il Lussemburgo e la Norvegia presentano valori di molto superiori alla media, con entrate pubbliche maggiori di USD 30.000 pro capite nel 2006. I Paesi nordici tendono a riscuotere entrate pubbliche

sopra la media, mentre i Paesi del centro Europa riscuotono entrate pro capite minori. Solo due Paesi (la Repubblica Ceca e la Corea) hanno assistito ad una crescita reale annuale delle entrate pubbliche superiore al 5% tra il 2000 e il 2006. Nello stesso periodo, le entrate pro capite sono aumentate in media del 2% annuo nei Paesi OCSE, mentre le entrate statali reali in Germania sono rimaste invariate.

Metodologia e definizioni

I dati sulle entrate statali sono tratti dalle National Accounts Statistics dell'OCSE del 2006 e sono i dati più recenti a disposizione per la maggior parte dei Paesi al momento della stesura del presente testo. Le National Accounts Statistics sono basate sul Sistema dei Conti Nazionali (SCN), un insieme di concetti, definizioni, classificazioni e regole di contabilità nazionale, concordati a livello internazionale. Secondo la terminologia SCN, le entrate delle pubbliche amministrazioni sono formate dalle entrate centrali, statali, e locali e dai fondi previdenziali. Il termine entrate comprende i contributi previdenziali, le imposte diverse dai contributi previdenziali, e stanziamenti ed entrate di altro tipo. Il prodotto interno lordo (PIL) rappresenta la misura standard del valore dei beni e dei servizi prodotti da un Paese in un dato periodo.

Le entrate pubbliche pro capite sono state calcolate convertendo le entrate totali in USD (2006), utilizzando le parità del potere d'acquisto (PPA) OCSE/Eurostat per il PIL e dividendole per la popolazione. La PPA è data dalle unità di valuta del Paese B necessarie ad acquistare la medesima quantità di beni e di servizi nel Paese A. La percentuale di variazione reale annuale è stata calcolata utilizzando un deflatore per il PIL e l'anno base 2000 per i dollari USA.

Ulteriori approfondimenti

OECD, *Benefits and Wages*, www.oecd.org/els/social/working-incentives.

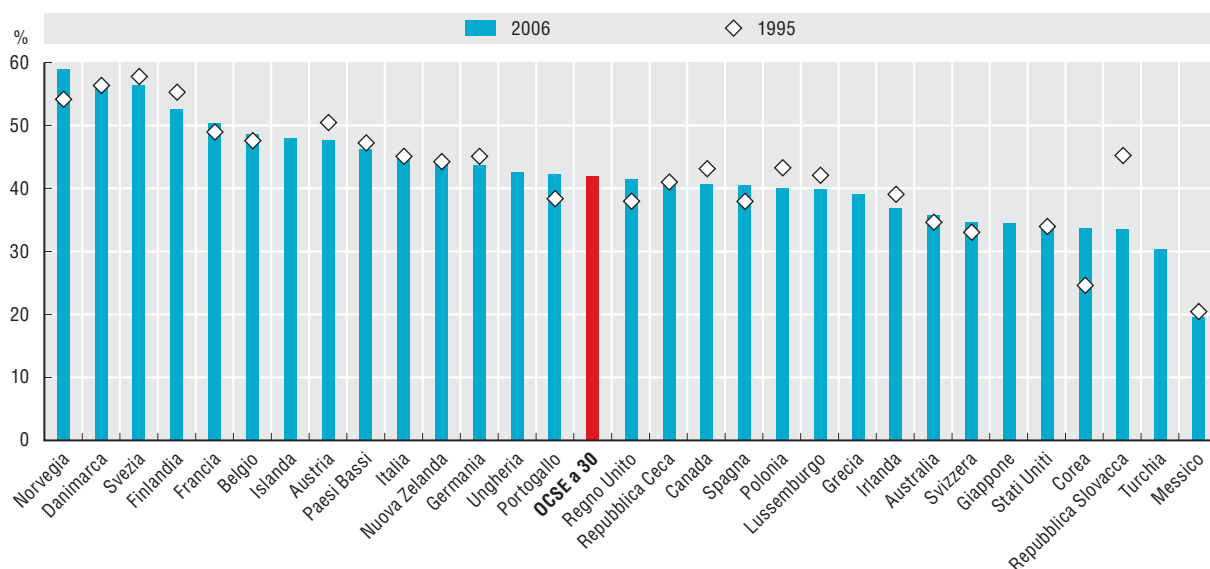
Note

I dati per la Nuova Zelanda sono riferiti al 2005 e i dati per il Messico sono riferiti al 2004.

1.1: I dati relativi al 1995 non sono disponibili per Grecia, Ungheria, Islanda, Giappone e Turchia.

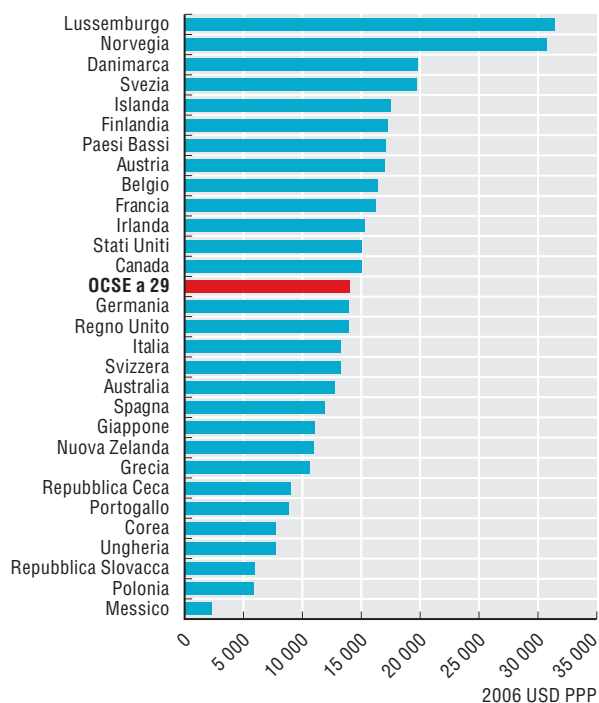
1.2 e 1.3: I dati per la Turchia non sono disponibili.

1.1 Entrate delle amministrazioni pubbliche in percentuale del PIL (1995 e 2006)

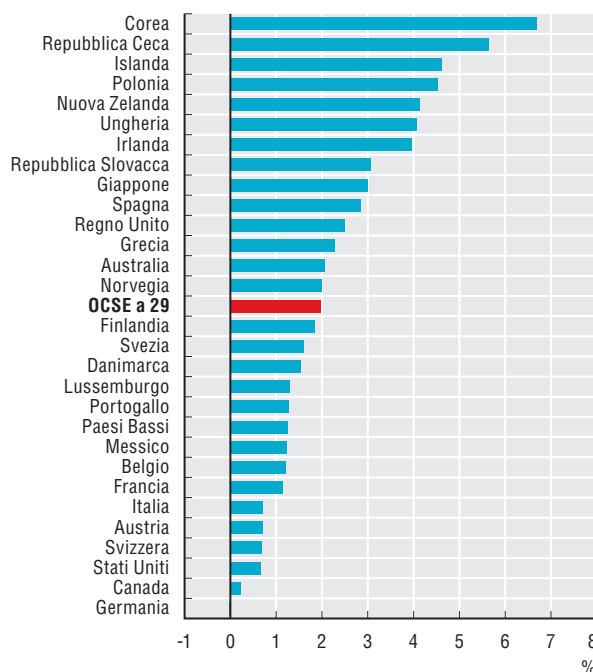


Fonte: OECD National Accounts Statistics. I dati relativi alla Turchia sono stati forniti dai funzionari pubblici.

1.2 Entrate pro capite (2006)



1.3 Variazione percentuale reale annua delle entrate pro capite (dal 2000 al 2006)



Fonte: OCSE National Accounts Statistics e OCSE Population Statistics.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/723364536124>

La struttura delle entrate di un Paese stabilisce chi contribuisce a pagare i beni ed i servizi pubblici: spalmando le entrate su strumenti diversi, i Paesi distribuiscono l'onere tra specifici gruppi di cittadini e/o di settori dell'economia.

In tutti i Paesi OCSE, le imposte diverse dai contributi previdenziali rappresentano la più ampia quota di entrate pubbliche, quota che è aumentata nel corso del decennio passato. La proporzione delle entrate generali derivate da imposte diverse dai contributi previdenziali è aumentata in tutti i Paesi tra il 1995 e il 2006, ad eccezione di quattro. In alcuni casi, come in Italia, questo è stato dovuto alla riforma fiscale e all'introduzione di nuove imposte che hanno aumentato la riscossione fiscale totale. In tutti i Paesi OCSE, gli stanziamenti e le altre entrate (quali le concessioni su e la vendita di risorse naturali) rappresentano la fonte minore di entrate, normalmente tra il 10% e il 15% delle entrate totali. La Norvegia riceve oltre il 25% delle entrate da altre fonti, principalmente dalla vendita di risorse petrolifere.

Se la ricerca in campo economico indica che l'effetto cumulativo delle imposte sulla crescita economica è moderato, una ricerca recente (OCSE, 2008b) ha evidenziato l'esistenza di un rapporto tra la tipologia di imposizione fiscale e la crescita economica. In generale le imposte patrimoniali (in particolare quelle sugli immobili) sembrano essere quelle generatrici di maggiore crescita, seguite dalle imposte sul consumo e da quelle sul reddito personale, mentre le imposte sulle imprese sembrano essere quelle più dannose per la crescita.

Metodologia e definizioni

I dati sulle entrate sono tratti dalle National Accounts Statistics dell'OCSE del 2006 e sono i dati più recenti a disposizione per la maggior parte dei Paesi al momento della stesura del presente testo. Le National Accounts Statistics sono basate sul Sistema dei Conti Nazionali (SCN), un insieme di concetti, definizioni, classificazioni e regole di contabilità nazionale, concordati a livello internazionale. Secondo la terminologia SCN, le entrate pubbliche generali sono formate da entrate centrali, statali e locali e dai

fondi previdenziali. Le entrate comprendono i contributi assistenziali e previdenziali (es. i contributi pensionistici, sanitari e previdenziali), le imposte diverse dai contributi assistenziali e previdenziali (le imposte sul consumo, sul reddito, sulla ricchezza, sul patrimonio e sul capitale), i sussidi e le altre entrate. Gli stanziamenti possono provenire dai governi stranieri o dalle organizzazioni internazionali e le altre entrate comprendono vendite, concessioni, redditi patrimoniali e sovvenzioni. Gli aggregati presentati (imposte diverse dai contributi previdenziali, sussidi, contributi sociali e altre entrate) non sono direttamente disponibili nelle National Accounts Statistics dell'OCSE e sono stati elaborati utilizzando poste di voci sussidiarie. I dati sulla loro elaborazione vengono illustrati in maggior dettaglio nell'Allegato A. I dati presentati al punto 2.3 sono tratti dalle Revenue Statistics dell'OCSE.

Esistono alcune differenze tra le definizioni di entrate fiscali utilizzate nelle Revenue Statistics dell'OCSE e nel Sistema SNC: in generale in questa analisi sono state adottate le definizioni SNC per permettere l'utilizzo di un unico insieme di dati che comprendano tutti i tipi di entrate pubbliche (l'impatto di queste differenze di definizione sulla presentazione è relativamente contenuto).

Ulteriori approfondimenti

Arnold, J. (2008), "Do Tax Structures Affect Aggregate Economic Growth? Empirical Evidence from a Panel of OECD Countries", OECD Economics Department Working Papers, No. 643, OCSE, Parigi.

OECD (2008a), *Revenue Statistics 1965-2007*, OCSE, Parigi.

OECD (2008b), "Taxation and Economic Growth", *Economics Department Working Papers*, No. 620, OCSE, Parigi.

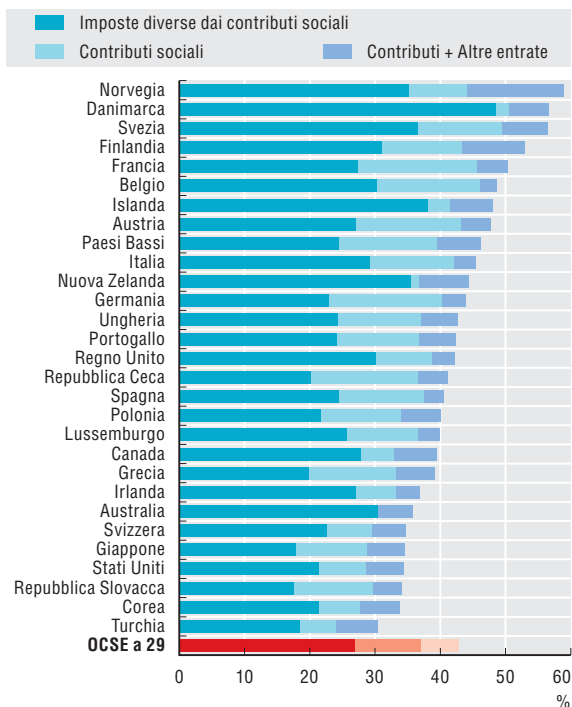
Note

L'Australia non riceve entrate mediante i contributi previdenziali, perché non prevede piani statali di assicurazione previdenziale.

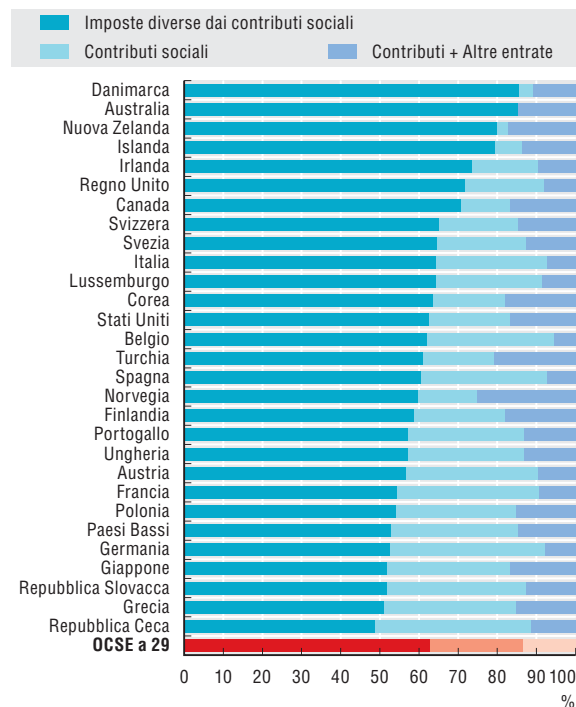
2.1 e 2.2: I dati per la Nuova Zelanda sono riferiti al 2005. Per il Messico non sono disponibili dati. Le lievi differenze tra 1.1 e 2.1 nelle entrate totali come percentuale del PIL sono dovute all'impiego di diverse tabelle di dati nelle National Accounts Statistics dell'OCSE.

2.3: I dati per la Nuova Zelanda si riferiscono al 1995 e al 2005. Non vi sono dati a disposizione per Canada, Grecia, Ungheria, Islanda, Giappone, Corea, Messico e Turchia.

2.1 Struttura delle entrate delle pubbliche amministrazioni in percentuale del PIL (2006)

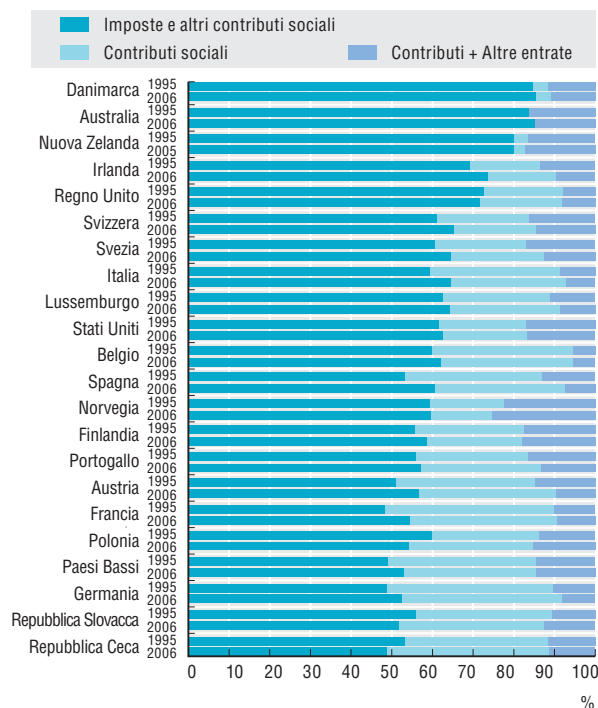


2.2 Struttura delle entrate delle pubbliche amministrazioni (2006)



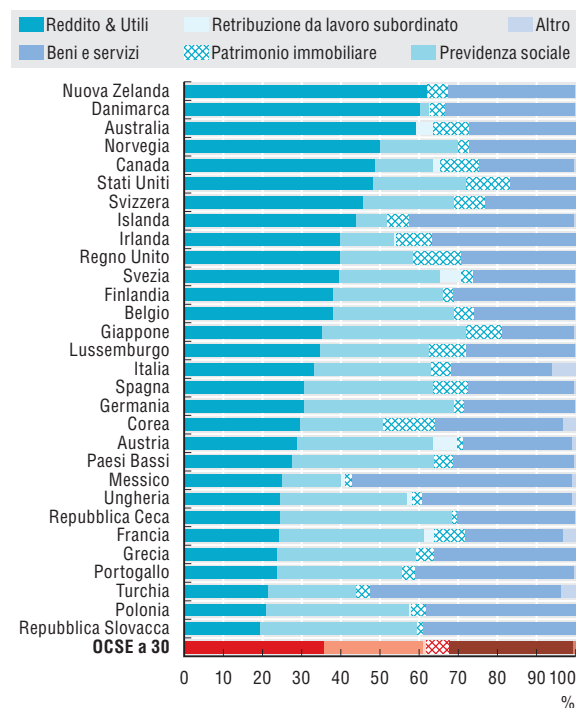
Fonte: OECD National Accounts Statistics. I dati per Canada e Turchia sono stati forniti dai funzionari pubblici.

2.3 Struttura delle entrate delle pubbliche amministrazioni (1995 e 2006)



Fonte: OECD National Accounts Statistics. I dati per Canada e Turchia sono stati forniti dai funzionari pubblici.

2.4 Struttura della tassazione generale delle pubbliche amministrazioni (2006)



Fonte: OECD Revenue Statistics.

Le strutture delle entrate e i trasferimenti tra i vari livelli di governo illustrano il grado di autonomia fiscale delle amministrazioni periferiche e la loro capacità di concretizzare le politiche pubbliche e la fornitura dei servizi previsti. Tali capacità risentono anche degli effetti della struttura istituzionale di un Paese: gli stati federali condividono la sovranità con le amministrazioni centrali che, di conseguenza, potrebbero avere più potere di disegnare le politiche pubbliche.

In gran parte dei Paesi OCSE, la maggioranza delle entrate sono riscosse dal governo centrale: le imposte diverse dai contributi previdenziali costituiscono la principale fonte di finanziamento per i bilanci dei governi e rappresentano generalmente tra l'80% e il 90% delle entrate. In quasi tutti i Paesi, gli stanziamenti e le entrate di altro tipo rappresentano la seconda maggiore fonte di entrata e formano circa il 10% delle entrate centrali. La maggioranza dei contributi previdenziali finanziano i relativi fondi e, pertanto, rappresentano una piccola quota delle entrate delle amministrazioni centrali e periferiche.

Contrariamente alla relativa omogeneità della struttura delle entrate dell'amministrazione centrale, la discrezione nella allocazione delle risorse tra livello statale e locale varia in misura considerevole. I limiti posti alle amministrazioni periferiche di fissare a livello locale sia un loro sistema di imposizione di base che tassi e agevolazioni, riducono il potere di generare fonti di entrata proprie locali e, potenzialmente, la capacità delle amministrazioni locali di fornire servizi pubblici maggiormente personalizzati. Tra i Paesi OCSE con un sistema federale, gli stati della Germania incassano gran parte delle entrate (oltre il 70%) attraverso le imposte diverse dai contributi previdenziali; il Belgio, al contrario, riscuote meno del 20% delle proprie entrate da imposte diverse dai contributi previdenziali.

Gli stanziamenti intergovernativi e le altre entrate sono le voci chiave delle finanze locali in gran parte dei Paesi e rappresentano in media oltre il 50% delle entrate. Gli stanziamenti intergovernativi possono essere specifici (vincolati ad usi specifici) o generali e possono essere impiegati dalle amministrazioni centrali per compensare una base fiscale debole in alcune zone o per assicurare la coesione territoriale negli interventi e nei servizi.

Metodologia e definizioni

I dati sulle entrate statali sono tratti dalle National Accounts Statistics dell'OCSE del 2006 e sono i dati più recenti a disposizione per la maggior parte dei Paesi al momento della stesura del presente testo. Le National Accounts Statistics dell'OCSE sono basate sul Sistema dei Conti Nazionali (SCN), un insieme di concetti, definizioni, classificazioni e regole di contabilità nazionale, concordati a livello internazionale. Secondo la terminologia SCN, le entrate pubbliche generali sono formate da entrate centrali, statali e locali e dai fondi previdenziali. Il concetto di amministrazione statale è applicabile esclusivamente a nove Paesi OCSE che sono stati federali: Australia, Austria, Belgio, Canada, Germania, Messico, Spagna (considerata di fatto uno stato federale ai fini dei dati sulla contabilità nazionale), Svizzera e Stati Uniti. Per calcolare la quota di entrate pubbliche generali per livello di governo, i trasferimenti tra i vari livelli sono stati esclusi. Le entrate comprendono i contributi assistenziali e previdenziali (es. i contributi pensionistici, sanitari e sociali), le imposte diverse dai contributi assistenziali e previdenziali (le imposte sui consumi, sul reddito, sulla ricchezza, sul patrimonio e sul capitale), gli stanziamenti e le altre entrate. Gli stanziamenti possono provenire dai governi stranieri o dalle organizzazioni internazionali e le altre entrate comprendono vendite, concessioni, reddito patrimoniale e sovvenzioni. Gli aggregati presentati (imposte diverse dai contributi previdenziali, sussidi, contributi sociali e altre entrate) non sono direttamente disponibili nelle National Accounts Statistics dell'OCSE e sono stati elaborati utilizzando poste di voci sussidiarie. I dati sulla loro elaborazione vengono illustrati in maggior dettaglio nell'Allegato A.

Note

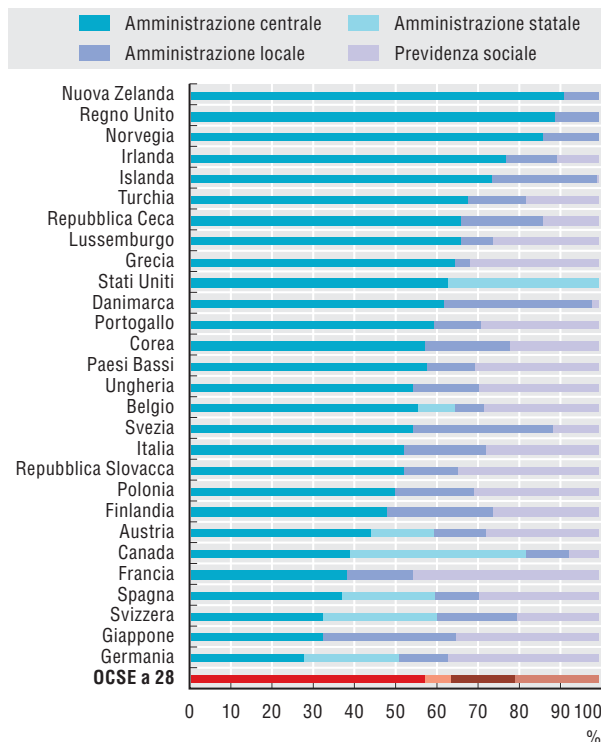
I dati per la Nuova Zelanda sono riferiti al 2005. La suddivisione tra amministrazione statale e locale non è disponibile per gli Stati Uniti, pertanto, le entrate statali locali sono comprese nelle entrate dei vari stati.

3.1: Per Australia e Messico non ci sono dati disponibili. I fondi previdenziali sono compresi nelle entrate dell'amministrazione centrale di Nuova Zelanda, Norvegia, Regno Unito e Stati Uniti.

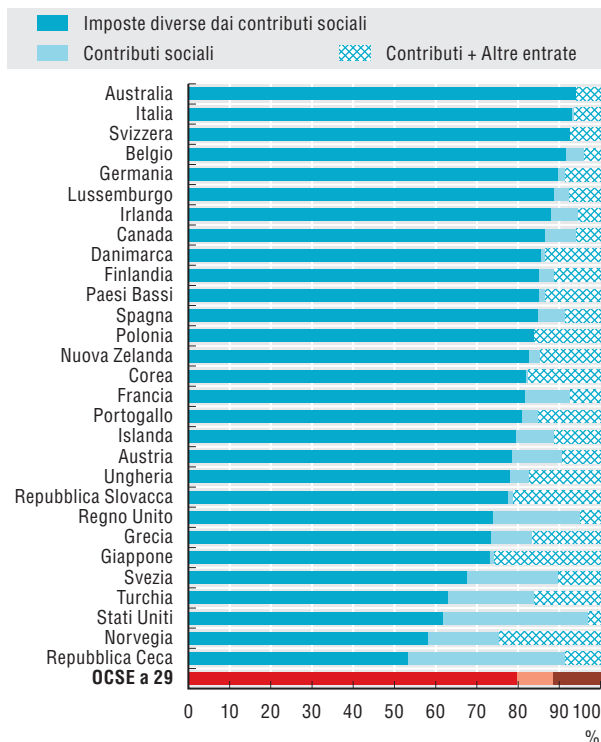
3.2 e 3.3: Non ci sono dati disponibili per il Messico.

3.4: Non ci sono dati disponibili per Messico e Stati Uniti.

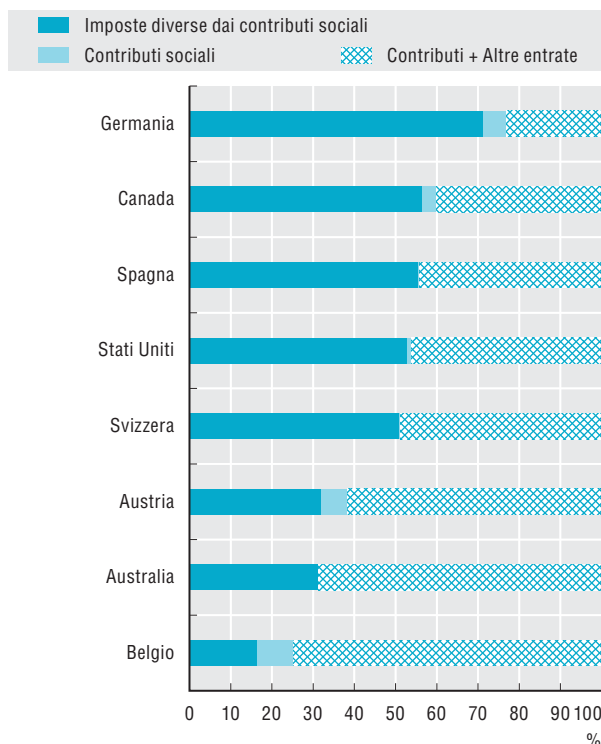
3.1 Distribuzione delle entrate delle pubbliche amministrazioni tra i diversi livelli di governo (2006)



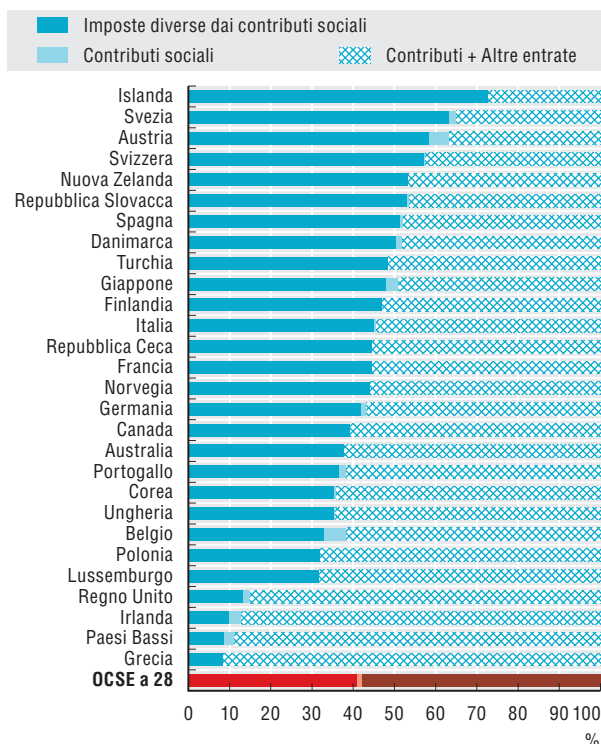
3.2 Struttura delle entrate dell'amministrazione centrale (2006)



3.3 Struttura delle entrate delle amministrazioni statali (2006)



3.4 Struttura delle entrate delle amministrazioni locali (2006)



Fonte: OECD National Accounts Statistics. I dati per Canada e Turchia sono stati forniti dai funzionari pubblici.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/723418413857>





III.LA SPESA DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

4. La spesa delle pubbliche amministrazioni
5. La spesa delle pubbliche amministrazioni per funzioni
6. La spesa delle pubbliche amministrazioni per livelli di governo
7. La spesa delle pubbliche amministrazioni per tipologia

La spesa pubblica si concretizza nella produzione e nell'acquisto di beni e servizi (es. difesa, istruzione e sanità) e nei programmi di redistribuzione (es. pensioni e indennità di disoccupazione). Il presente Capitolo confronta la dimensione della spesa tra i vari Paesi, analizza quanta parte del bilancio pubblico viene destinato alle varie funzioni operando altresì la scomposizione delle spese per livello di governo, permettendo un confronto sul modo in cui variano le diverse responsabilità di fornitura di beni e servizi tra i vari Paesi. Ad esempio, in alcuni Paesi, la responsabilità dell'istruzione ricade principalmente sulle amministrazioni centrali, mentre in altri le amministrazioni locali ricoprono un ruolo maggiore: il monitoraggio di queste variabili nel corso del tempo può illustrare il modo in cui le priorità cambiano, in risposta alle sfide che le amministrazioni si trovano ad affrontare.

I dati contenuti in questo Capitolo sono tratti dalle National Accounts Statistics dell'OCSE e sono basati sul Sistema dei Conti nazionali (SCN) del 1993 o sul Sistema europeo dei Conti nazionali (SEC) del 1995, in modo da utilizzare un insieme comune di definizioni per tutti i Paesi. Tuttavia, la comparabilità dei dati può essere influenzata da due fattori: in primo luogo, nonostante gli sforzi delle organizzazioni internazionali di assicurare la coerenza, le differenze nazionali di attuazione delle definizioni SCN/SEC possono incidere sulla comparabilità dei dati relativi alla spesa pubblica tra Paesi; in secondo luogo, i cambiamenti nell'attuazione delle definizioni SCN/SEC possono incidere sulla comparabilità dei dati, all'interno di un Paese, nel corso del tempo e, di conseguenza, per il processo di comparazione sarebbe opportuno consultare i metadati.

4. La spesa delle pubbliche amministrazioni

La spesa pubblica, sia in percentuale del PIL che pro capite, è un indicatore della dimensione della pubblica amministrazione e riflette le decisioni politiche, passate e presenti, relative al ruolo che essa intende ricoprire in materia di fornitura di servizi e di ridistribuzione del reddito. Tuttavia, larga parte delle differenze fra tali rapporti percentuali tra i Paesi è da attribuire, più che a sostanziali differenze nella spesa, ad una eterogeneità di approcci alla fornitura di beni e servizi e all'offerta di assistenza. Se, ad esempio, l'assistenza si concretizza attraverso agevolazioni fiscali, piuttosto che con una spesa diretta, i rapporti spesa/PIL saranno naturalmente inferiori. Per i Paesi OCSE che sono membri dell'Unione europea, i criteri di Maastricht fissano inoltre un tetto al superamento della spesa rispetto alle entrate in un dato anno. È importante infine osservare che la dimensione della spesa non riflette l'efficienza o la produttività della pubblica amministrazione.

Dal 1995 l'espansione della spesa delle pubbliche amministrazioni in relazione al PIL nei Paesi OCSE ha registrato una battuta d'arresto: mentre, nel 1995, la spesa delle pubbliche amministrazioni era compresa tra il 20% e il 65% del PIL, oggi la spesa nei Paesi OCSE è compresa tra il 30% e il 55% del PIL. Tra il 1995 e il 2006, la spesa in percentuale del PIL ha conosciuto un declino in tutti i Paesi, ad eccezione di due. Questa riduzione può essere imputata all'aumento del PIL, anziché alla contrazione della spesa delle pubbliche amministrazioni in senso assoluto. Al confronto, durante tale periodo, la spesa in percentuale del PIL è aumentata leggermente in Portogallo e, in misura maggiore, in Corea. Qui, nonostante la crescita massiccia, sin dal 1995, della spesa in percentuale del PIL, nel 2006 le spese del Paese sul PIL si sono attestate a livelli bassi rispetto ad altri Paesi. Il continuo monitoraggio di tali variabili nel corso del tempo permetterà un'analisi degli effetti di medio e lungo periodo dei recenti aumenti nelle spese effettuate dai Paesi OCSE per stimolare le loro economie in risposta alla crisi finanziaria globale.

La varietà di spesa pubblica pro capite è considerevole: la spesa pro capite del Lussemburgo supera di oltre dieci volte quella del Messico per ciò che concerne i servizi e i beni pubblici. Dal 2000, le spese

pro capite sono aumentate in tutti i Paesi OCSE, ma sono cresciute più velocemente in Corea e nei Paesi dell'Europa centrale, quali Ungheria, Repubblica Ceca e Polonia.

Metodologia e definizioni

I dati sono tratti dalle National Accounts Statistics dell'OCSE del 2006 e sono i dati più recenti a disposizione per la maggior parte dei Paesi al momento della stesura del presente testo. Le National Accounts Statistics dell'OCSE sono basate sul Sistema dei Conti Nazionali (SCN), un insieme di concetti, definizioni, classificazioni e regole di contabilità nazionale, concordati a livello internazionale. Secondo la terminologia SCN, le entrate delle pubbliche amministrazioni sono formate da entrate del governo centrale, statale e locale e dai fondi previdenziali. Il prodotto interno lordo (PIL) rappresenta la misura standard del valore dei beni e dei servizi prodotti da un Paese in un dato periodo.

La spesa pubblica pro capite è stata calcolata convertendo la spesa totale in USD (2006), utilizzando le parità del potere d'acquisto (PPA) OCSE/Eurostat per il PIL e dividendola per la popolazione. La PPA è data dalle unità di valuta del Paese B necessarie ad acquistare la medesima quantità di beni e di servizi nel Paese A. La percentuale di variazione reale annuale è stata calcolata utilizzando un deflatore per il PIL e l'anno base 2000 per il dollaro USA.

Ulteriori approfondimenti

OECD, *Benefits and Wages*, www.oecd.org/els/social/working-incentives.

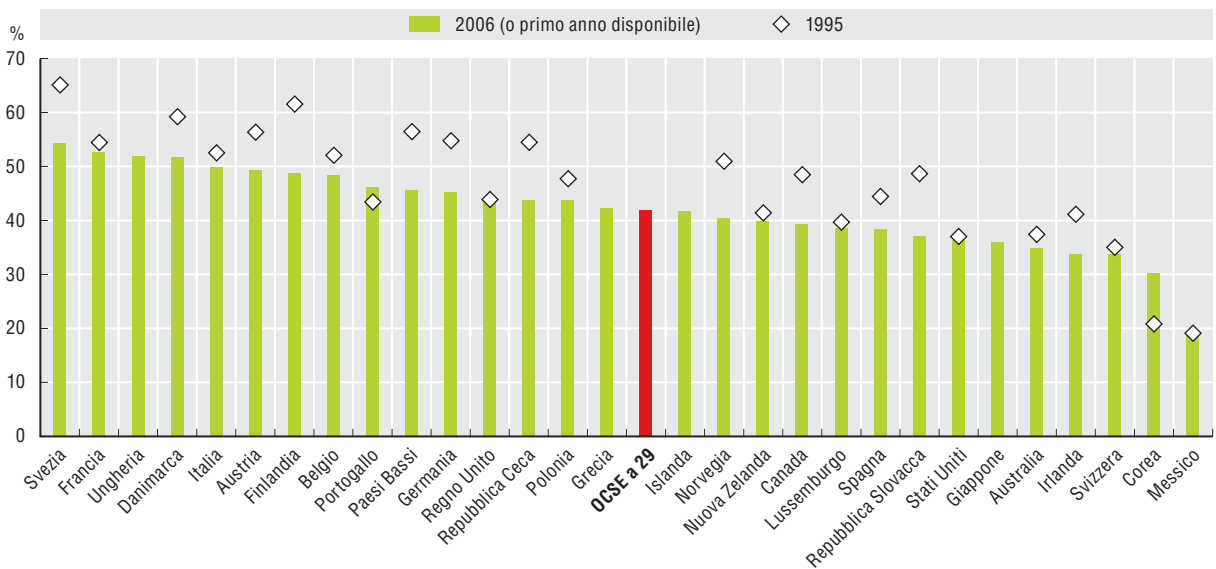
OECD (2008), *National Accounts of OECD Countries*, OCSE, Parigi.

Note

I dati per la Nuova Zelanda sono riferiti al 2005 e i dati per il Messico sono riferiti al 2004. Per la Turchia non sono disponibili dati.

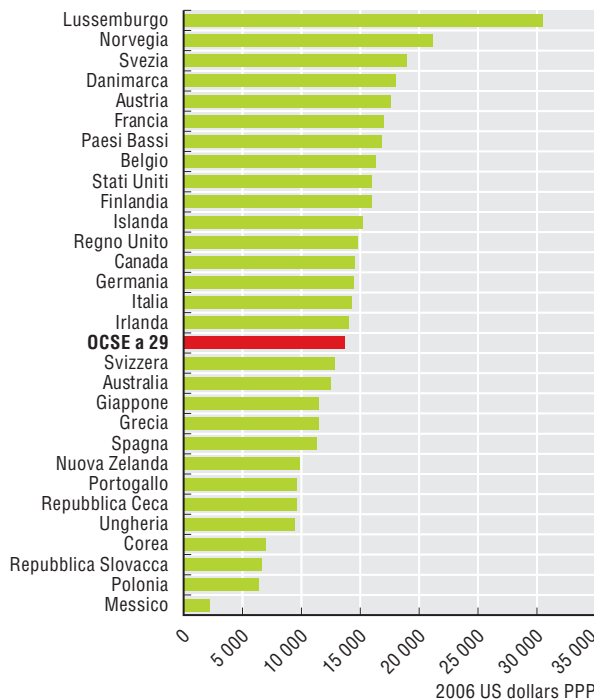
4.1: I dati riferiti al 1995 non sono disponibili per Grecia, Ungheria, Islanda e Giappone.

4.1 Spesa delle pubbliche amministrazioni in percentuale del PIL (2006)



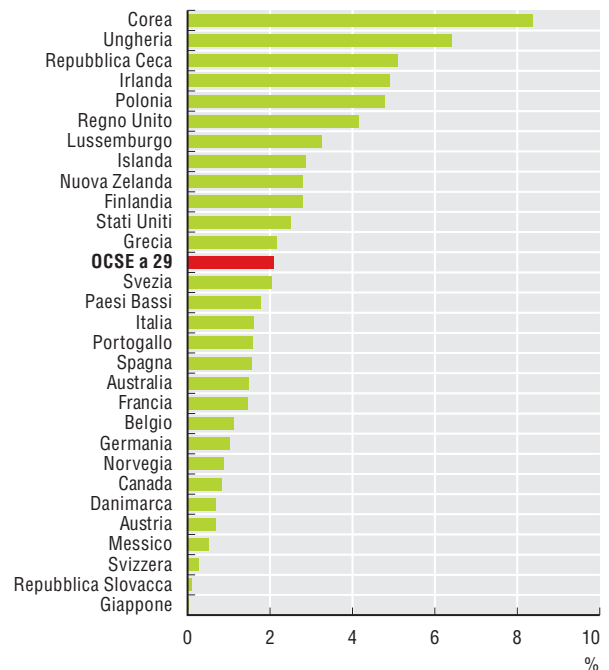
Fonte: OCSE National Accounts Statistics.

4.2 Spesa delle pubbliche amministrazioni pro capite (2006)



Fonte: OCSE National Accounts Statistics e OECD Population Statistics.

4.3 Variazione percentuale annua reale della spesa delle pubbliche amministrazioni pro capite (dal 2000 al 2006)



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/723433536816>

Le pubbliche amministrazioni possono scegliere di utilizzare le proprie risorse per una varietà di beni e di servizi, dall'assistenza per l'infanzia alla costruzione di ponti, alla sovvenzione di fonti energetiche alternative. Per i Paesi OCSE che sono membri dell'Unione Europea, gli obiettivi di intervento comuni, riguardanti la crescita economica, l'agricoltura, l'energia, le infrastrutture e la ricerca e lo sviluppo (per citarne solo alcuni) potrebbero incidere sulla struttura della spesa.

La variazione tra Paesi relativa alla spesa in percentuale del PIL si spiega principalmente con le differenze politiche relative al ruolo che la pubblica amministrazione ricopre nella fornitura di protezione sociale (indennità di disoccupazione, pensioni di anzianità e indennità di disabilità). Se si fa eccezione per la spesa della pubblica amministrazione in materia di protezione sociale, le spese oscillano tra il 20% e il 30% del PIL in tutti i Paesi e la protezione sociale è la categoria in cui confluiscono la maggior parte delle risorse in tutti i Paesi, eccetto tre: la Corea, le cui spese si concentrano principalmente nel settore economico, mentre gli Stati Uniti e l'Islanda spendono in sanità più che in ogni altro settore pubblico.

Oltre alla protezione sociale, i Paesi OCSE spendono la quota più consistente di PIL in sanità, istruzione e servizi pubblici generali (che comprendono il pagamento del debito pubblico). Se confrontata con gli altri Paesi OCSE, la spesa nel campo della difesa in percentuale del PIL è considerevolmente elevata negli Stati Uniti, in Corea, Regno Unito e Grecia. In generale, i Paesi OCSE destinano una quota minima di risorse finanziarie pubbliche per la protezione dell'ambiente, le politiche abitative ed i servizi comunitari.

La quota di risorse impiegate in attività diverse è altresì mutata nel corso del decennio passato: i Paesi OCSE spendono oggi una quota maggiore di risorse per la protezione sociale e sanitaria rispetto al 1995. Nella maggioranza dei casi, gli aumenti proporzionali delle risorse spese per la protezione sociale e sanitaria sono stati bilanciati dalle riduzioni proporzionali dei fondi spesi per i servizi pubblici generali. In alcuni Paesi, quali l'Italia, le spese in materia di servizi pubblici generali sono diminuite per la riduzione degli interessi sul debito pubblico. Le consistenti riduzioni della spesa sulle politiche abitative e i servizi comunitari nei Paesi Bassi e sull'economia nella Repubblica

Ceca e in Germania, verificatisi tra il 1995 e il 2006, sono dovuti alle considerevoli spese una tantum in conto capitale effettuate nel 1995.

Metodologia e definizioni

I dati rappresentano la spesa delle pubbliche amministrazioni nel 2006 e sono i dati più recenti a disposizione per gran parte dei Paesi OCSE al momento della stesura del presente documento. I dati sulla spesa vengono scomposti secondo la Classificazione delle Funzioni delle amministrazioni pubbliche (COFOG), che suddivide la spesa in 10 funzioni: servizi pubblici generali, difesa, ordine pubblico e sicurezza, affari economici, protezione dell'ambiente, territorio politiche abitative e servizi comunitari, sanità, attività ricreative, culturali e di culto, istruzione e protezione sociale. L'Allegato B contiene ulteriori informazioni sui tipi di spese compresi in ciascuna categoria. L'amministrazione pubblica generale è formata dalle amministrazioni centrali, statali e locali e dai fondi di previdenza sociale. Il Prodotto Interno Lordo (PIL) rappresenta la misura standard del valore dei beni e dei servizi prodotti da un Paese nel corso di un dato periodo.

Ulteriori approfondimenti

Struttura delle spese statali generali per funzione (1995 e 2006), disponibile online su:
<http://dx.doi.org/10.1787/723501646741>

OECD (2007), *Health at a Glance 2007: OECD Indicators*, OCSE, Parigi.

OECD (2008), *Education at a Glance*, OCSE, Parigi.

OECD (2008), *National Accounts of OECD Countries*, OCSE, Parigi.

OECD (2009), *Society at a Glance 2009 - OECD Social Indicators*, OCSE, Parigi.

Note

I dati per Nuova Zelanda, Norvegia e Regno Unito sono riferiti al 2005.

5.1: Per Australia, Messico, Svizzera e Turchia non ci sono dati a disposizione. Le lievi differenze di spesa totale in percentuale del PIL tra i punti 4.1, 5.1, 7.1 e 7.2 sono dovute a diverse fonti di dati.

5.2: Per Australia, Ungheria, Islanda, Giappone, Messico, Nuova Zelanda, Polonia, Repubblica Slovacca, Svizzera e Turchia non vi sono dati sulle serie temporali a disposizione.

III. LA SPESA DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

5. La spesa delle pubbliche amministrazioni per funzioni

5.1 Spesa delle pubbliche amministrazioni per funzione, in percentuale del PIL (2006)

	Servizi pubblici generali	Difesa	Ordine pubblico e sicurezza	Affari economici	Protezione dell'ambiente	Politiche abitative e servizi comunitari	Sanità	Attività ricreative, culturali e di culto	Istruzione	Protezione sociale	Totale
Svezia	7,7	1,7	1,3	4,8	0,4	0,7	6,8	1,1	7,1	22,7	54,3
Francia	6,9	1,8	1,3	2,9	0,8	1,9	7,2	1,5	6,0	22,3	52,7
Ungheria	9,6	1,4	2,2	6,3	0,7	1,1	5,5	1,7	5,8	17,7	51,8
Danimarca	6,0	1,6	1,0	3,5	0,5	0,5	7,0	1,6	7,7	21,8	51,2
Italia	8,7	1,4	1,9	5,9	0,8	0,7	7,0	0,8	4,5	18,2	49,9
Austria	6,7	0,9	1,5	4,6	0,4	0,6	7,2	1,0	5,9	20,6	49,3
Finlandia	6,5	1,5	1,5	4,5	0,3	0,3	6,8	1,1	5,8	20,4	48,9
Belgio	8,4	1,0	1,6	5,0	0,6	0,4	6,9	1,3	5,8	17,2	48,3
Portogallo	6,9	1,3	1,9	3,8	0,5	0,6	7,2	1,0	7,1	16,0	46,3
Paesi Bassi	7,3	1,5	1,7	4,7	0,8	1,0	5,9	1,4	5,1	16,4	45,6
Germania	6,0	1,1	1,6	3,3	0,5	0,9	6,2	0,6	4,0	21,2	45,4
Regno Unito	4,9	2,5	2,6	2,8	1,0	0,9	7,1	0,9	5,8	15,9	44,3
Repubblica Ceca	4,9	1,2	2,2	7,0	1,2	1,2	7,2	1,3	4,9	12,7	43,8
Polonia	5,9	1,2	1,8	4,4	0,6	1,2	4,7	1,1	6,0	16,9	43,8
Grecia	8,2	2,3	1,1	4,5	0,6	0,4	4,7	0,3	2,3	18,0	42,4
Norvegia	3,9	1,5	1,0	3,7	0,6	0,6	7,2	1,1	5,8	16,2	41,7
Islanda	4,8	0,1	1,4	5,9	0,7	0,6	8,1	3,6	8,3	8,1	41,7
Nuova Zelanda	5,3	1,0	1,9	4,2	1,3	0,7	6,6	1,1	7,4	10,3	39,9
Canada	7,3	1,0	1,6	3,4	0,5	0,9	7,3	0,9	7,2	9,2	39,2
Lussemburgo	4,0	0,2	0,9	4,5	1,0	0,6	4,6	1,7	4,5	16,4	38,6
Spagna	4,6	1,1	1,8	5,0	0,9	0,9	5,6	1,5	4,3	12,8	38,5
Repubblica Slovacca	5,1	1,8	2,2	4,2	0,7	0,9	5,4	0,9	4,2	12,4	37,7
Stati Uniti	4,8	4,3	2,1	3,7	0,0	0,6	7,7	0,3	6,2	7,0	36,7
Giappone	5,0	0,9	1,4	3,6	1,2	0,6	7,1	0,2	3,8	12,2	36,1
Irlanda	3,5	0,5	1,4	4,5	0,6	1,3	7,7	0,6	4,1	9,6	33,7
Corea	4,0	2,8	1,4	6,4	1,0	1,2	4,1	0,9	4,7	3,7	30,2
OCSE a 26	6,0	1,4	1,6	4,5	0,7	0,8	6,5	1,1	5,6	15,2	43,5

5.2 Variazione nella spesa delle pubbliche amministrazioni per funzione in percentuale del PIL (1995 e 2006)

	Servizi pubblici generali	Difesa	Ordine pubblico e sicurezza	Affari economici	Protezione dell'ambiente	Politiche abitative e servizi comunitari	Sanità	Attività ricreative, culturali e di culto	Istruzione	Protezione sociale	Totale
Svezia	-3,0	-0,7	-0,1	-1,2	0,2	-2,0	0,5	-0,8	0,0	-3,8	-10,8
Francia	-1,2	-0,7	0,0	-0,9	0,3	0,3	0,7	0,4	-0,6	0,0	-1,7
Danimarca	-4,3	-0,2	0,0	-0,8	0,0	-0,2	0,1	-0,1	0,2	-2,7	-8,0
Italia	-5,4	0,2	-0,1	1,4	0,1	-0,1	1,7	0,0	-0,2	-0,1	-2,6
Austria	-2,0	-0,1	-0,1	-0,9	-0,9	-0,5	-0,5	-0,1	-0,3	-1,6	-7,0
Finlandia	-1,3	-0,5	0,0	-4,4	0,0	-0,5	0,6	-0,1	-1,1	-5,4	-12,7
Belgio	-3,8	-0,5	0,2	0,0	-0,1	0,1	0,8	0,4	-0,1	-0,8	-3,7
Portogallo	-2,0	-0,4	0,3	-1,5	0,0	-0,1	1,6	0,2	0,9	3,9	2,9
Paesi Bassi	-3,2	-0,5	0,3	-0,1	-0,1	-5,3	2,1	0,2	-0,2	-4,0	-10,8
Germania	-0,7	-0,3	-0,1	-7,8	-0,5	0,1	-0,1	-0,2	-0,3	0,5	-9,3
Regno Unito	-1,0	-0,6	0,4	-0,6	0,5	-0,1	1,5	0,0	1,1	-1,5	-0,3
Repubblica Ceca	0,5	-0,6	-0,5	-13,2	0,1	0,2	1,3	0,2	0,6	0,8	-10,6
Grecia	-7,6	0,6	0,5	-0,2	0,1	0,0	0,9	0,1	-0,3	2,7	-3,1
Norvegia	-2,2	-1,0	0,0	-3,2	-0,4	-0,3	0,3	-0,2	-0,7	-1,8	-9,5
Canada	-5,1	-0,4	-0,3	-0,8	-0,1	-0,1	1,2	-0,1	-1,5	-2,0	-9,3
Lussemburgo	0,0	-0,3	0,2	-0,2	-0,3	-0,4	-0,3	0,2	0,1	-0,1	-1,0
Spagna	-2,9	-0,3	-0,2	-0,7	0,1	-0,2	0,3	0,1	-0,3	-1,9	-5,9
Stati Uniti	-1,8	0,3	0,2	0,1	0,0	-0,1	1,0	0,0	0,3	-0,4	-0,3
Irlanda	-4,0	-0,5	-0,4	-0,9	0,1	0,5	1,6	0,2	-0,9	-3,0	-7,5
Corea	1,5	0,0	0,2	1,2	0,3	0,3	2,8	0,5	1,0	1,8	9,4

Fonte: OECD National Accounts Statistics.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/723501646741>

La responsabilità del finanziamento di beni e servizi nei Paesi OCSE ricade su diversi livelli di amministrazione, ad esempio, in alcuni Paesi, la pianificazione degli interventi è responsabilità dell'amministrazione locale, mentre in altri ricade sulle autorità centrali. Su tale processo incide, tuttavia, la struttura istituzionale di un Paese: quando le amministrazioni centrali negli stati federali condividono la sovranità con quelle subcentrali, queste ultime potrebbero avere maggior potere di dare forma a interventi e programmi.

Se è vero che le amministrazioni centrali spendono, in media, la quota maggiore di risorse pubbliche totali, il livello di decentramento fiscale tra i vari Paesi membri dell'OCSE è soggetto a variazioni, ad esempio, in Nuova Zelanda (uno stato unitario), l'amministrazione centrale assorbe il 90% di tutte le spese, con un alto livello di centralizzazione: infatti, nonostante i beni e i servizi siano forniti a livello locale, è l'amministrazione centrale che ne sostiene i costi. Al contrario, in Svizzera, uno stato federale, in cui le amministrazioni regionali e locali ricoprono un ruolo ben maggiore nel finanziamento diretto di beni e servizi, la spesa della pubblica amministrazione totale del Paese è assorbita per meno del 15% dall'amministrazione centrale.

Le amministrazioni centrali destinano, in generale, quote relativamente maggiori dei propri bilanci ai servizi pubblici generali, alla protezione sociale e alla difesa, rispetto alle amministrazioni periferiche. La spesa in materia di protezione sociale rappresenta la quota maggiore dei bilanci dell'amministrazione centrale per circa la metà dei Paesi OCSE. Le amministrazioni centrali di Spagna e Belgio concentrano la propria spesa sui servizi pubblici generali (oltre il 50% della spesa totale) e, sebbene nei Paesi OCSE la spesa nel campo della difesa sia in prevalenza responsabilità delle amministrazioni centrali, questa rappresenta meno del 6% della spesa totale. La spesa riguardante istruzione, attività ricreative, protezione dell'ambiente e le politiche abitative ed i servizi comunitari, è, in linea di massima, responsabilità delle amministrazioni periferiche, includendo una larga parte della spesa statale e locale relativa ai costi dell'amministrazione centrale.

Metodologia e definizioni

I dati rappresentano la spesa delle pubbliche amministrazioni nel 2006 e sono i dati più recenti a disposizione per gran parte dei Paesi OCSE al momento della stesura del presente documento. I dati sulla spesa vengono scomposti secondo la Classificazione delle Funzioni delle amministrazioni pubbliche (COFOG), che suddivide la spesa in 10 funzioni: servizi pubblici generali, difesa, ordine pubblico e sicurezza, affari economici, protezione dell'ambiente, politiche abitative e servizi comunitari, sanità, attività ricreative, culturali e di culto, istruzione e protezione sociale. L'Allegato B contiene ulteriori informazioni sui tipi di spese compresi in ciascuna categoria. L'amministrazione pubblica generale è formata dalle amministrazioni centrali, statali e locali e dai fondi di previdenza sociale. L'amministrazione statale è riferita esclusivamente ai nove Paesi OCSE che sono stati federali: Australia, Austria, Belgio, Canada, Germania, Messico, Spagna (considerata a tutti gli effetti uno stato federale nei dati sulla contabilità nazionale), Svizzera e Stati Uniti.

I dati al punto 6.1 escludono i trasferimenti tra livelli di amministrazione e forniscono, pertanto, una variabile rappresentativa approssimativa dell'onere di bilancio totale per la fornitura di beni e di servizi a carico di ciascun livello di amministrazione. I dati sulla spesa a livello centrale e statale (6.2 e 6.3) comprendono, tuttavia, i trasferimenti alle amministrazioni locali, oltre alle spese per beni e servizi e illustrano pertanto l'importo speso per ciascuna funzione, a ogni livello di amministrazione.

Ulteriori approfondimenti

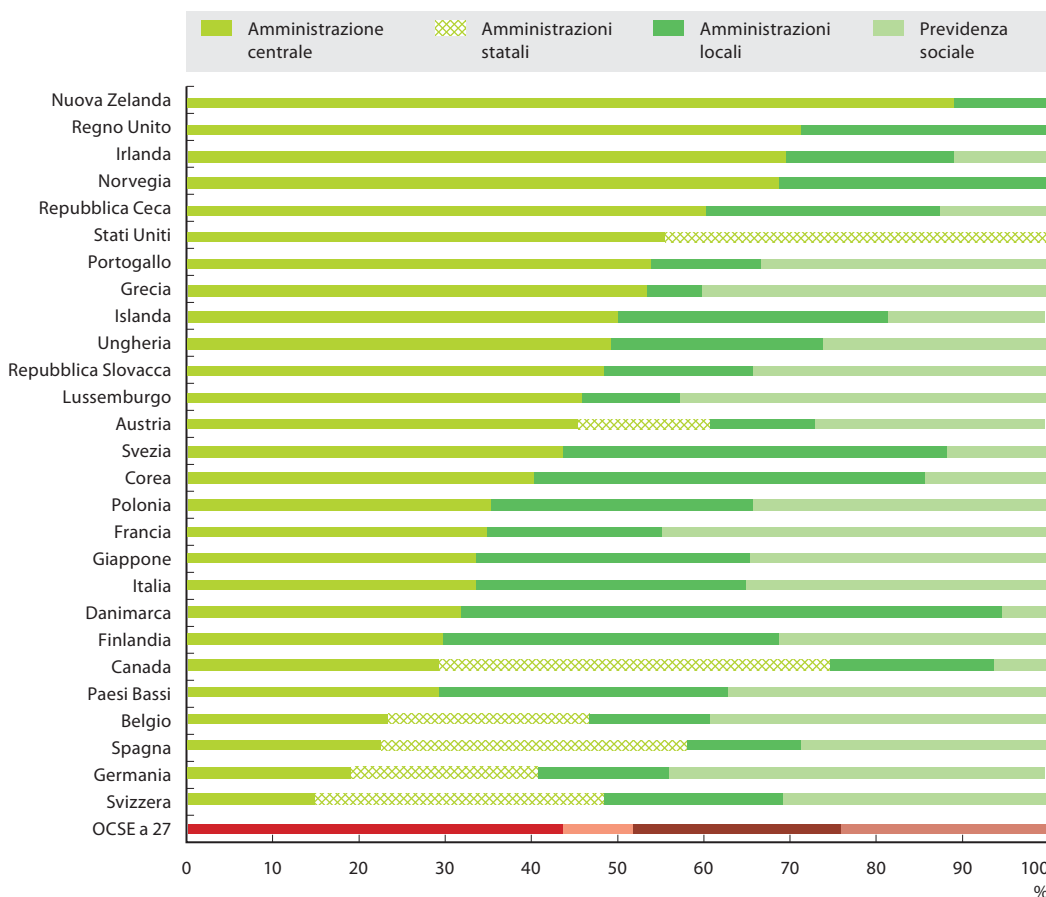
OECD (2008), *National Accounts of OECD Countries*, OCSE, Parigi.

Note

I dati per Nuova Zelanda, Norvegia e Regno Unito sono riferiti al 2005. Per gli Stati Uniti, non è disponibile alcuna ripartizione tra amministrazioni statali e locali, pertanto, la spesa pubblica locale è ricompresa nella spesa pubblica statale.

6.1: Per Australia, Messico e Turchia, non vi sono dati a disposizione.

6.1 Distribuzione della spesa delle pubbliche amministrazioni per livelli di governo (2006)



Fonte: OCSE National Accounts Statistics.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/723508524025>

Le tavole 6.2, 6.3 e 6.4 illustrano la proporzione tra le spese complessive al livello centrale (6.2), statale (6.3) e locale (6.4) dei livelli di governo per ognuna delle dieci funzioni (salute, istruzione e protezione sociale, ecc). Queste sono disponibili on line all'indirizzo: <http://dx.doi.org/10.1787/723508524025>

7. La spesa delle pubbliche amministrazioni per tipologia

I confronti tra Paesi sulla proporzione di indennità concesse dalla pubblica amministrazione agli aventi diritto spiegano le differenze negli interventi economici e sociali: in particolare, con i programmi di redistribuzione (quali la disoccupazione e l'assistenza sanitaria) le amministrazioni possono erogare indennità monetarie (es. le pensioni) o in natura (es. buoni pasto o casa). I Paesi OCSE spendono di più in beni e servizi in natura piuttosto che in trasferimenti monetari. Questi ultimi presentano, generalmente, minori costi di transazione, maggiori effetti moltiplicatori nell'economia e offrono una maggiore scelta al cittadino. Le pubbliche amministrazioni potrebbero, tuttavia, preferire trasferimenti in natura, per le difficoltà di individuare i cittadini aventi diritto o perché intendono controllare il processo di erogazione e/o assicurarsi dell'adeguatezza delle risorse alimentari e dei servizi medici o abitativi forniti ai cittadini.

Nei 13 Paesi rappresentati, i trasferimenti monetari variano tra il 30% e il 50% della spesa totale, ovvero tra il 10% ed il 20% del PIL. Germania, Grecia, Austria e Italia registrano la quota più elevata di spesa sotto forma di trasferimenti monetari (in questi Paesi, oltre il 40% della spesa totale consiste in trasferimenti monetari). Se rapportati al PIL, i trasferimenti monetari rappresentano oltre il 20% del PIL in Italia, Austria e Germania, mentre sono meno diffusi in Repubblica Ceca, Regno Unito e Spagna.

La spesa delle pubbliche amministrazioni può essere altresì classificata in spesa sui beni collettivi (un bene che porta beneficio alla società nel suo insieme, quali la difesa, l'ordine pubblico e la sicurezza) o in spesa sui beni individuali (un bene che porta beneficio principalmente ai singoli cittadini, quali i servizi sociali, la sanità e l'istruzione). L'analisi della spesa di un Paese sui beni collettivi e individuali può aiutare a illustrare le differenze sul ruolo che la pubblica amministrazione ricopre nei diversi Paesi: quelli che destinano una quota relativamente maggiore di fondi ai beni individuali tendono a essere considerati "stati assistenziali".

In tutti i 13 Paesi per cui i dati sono disponibili, le amministrazioni assegnano maggiori risorse ai beni individuali piuttosto che a quelli collettivi. I Paesi spendono, in media, dal 25% al 35% del PIL in beni individuali, a fronte del 10-20% del PIL in beni col-

lettivi. Solo l'Ungheria spende oltre il 20% del PIL (o circa il 40% della spesa totale) in beni collettivi. Al confronto, la Norvegia stanziava oltre il 10% del PIL (o circa il 26% di tutta la spesa) per i beni collettivi.

Metodologia e definizioni

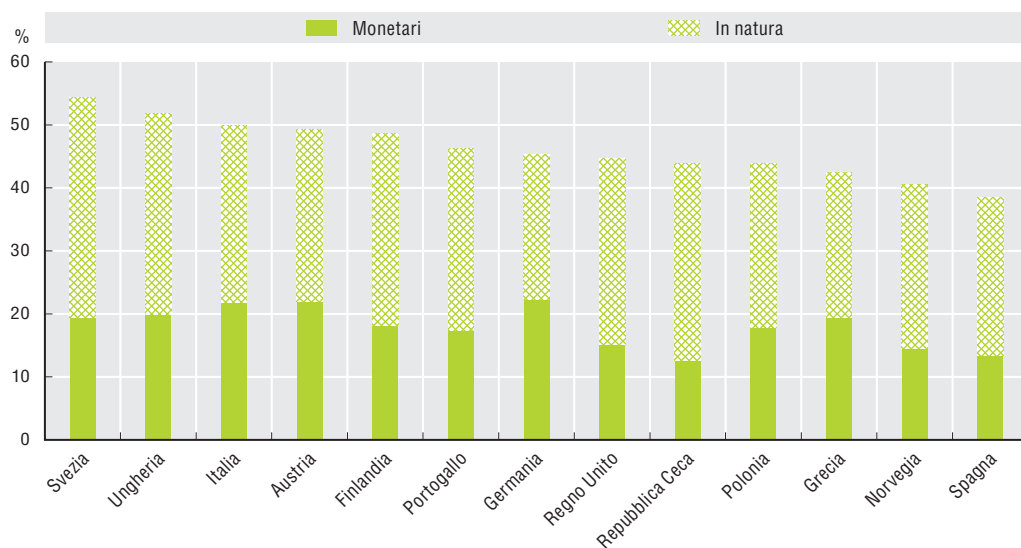
I trasferimenti monetari si riferiscono alle indennità concesse ai cittadini da parte delle pubbliche amministrazioni che non sono stanziati per un bene o un servizio specifico, quali le pensioni, le indennità di disoccupazione e gli aiuti allo sviluppo. Per beni e i servizi in natura si intendono i beni e i servizi (o gli appalti per la fornitura degli stessi) erogati direttamente o rimborsati alle famiglie per le loro spese, quali i buoni casa, i servizi di polizia e la maggioranza dei servizi sanitari e l'istruzione. I beni e i servizi collettivi portano beneficio all'intera collettività e comprendono le spese nel settore della difesa, della sicurezza e dell'ordine pubblico; i beni e i servizi individuali portano principalmente beneficio ai singoli cittadini e comprendono l'istruzione, la sanità e i programmi di assicurazione previdenziale. In tale contesto, i beni e i servizi collettivi e individuali si basano su concetti economici più estesi delle categorie di spesa sul consumo collettivo e individuale contenute nei dati sulla Contabilità Nazionale. Il Prodotto Interno Lordo (PIL) rappresenta la misura standard del valore dei beni e dei servizi prodotti da un Paese nel corso di un dato periodo.

I dati rappresentano la spesa pubblica per il 2006 e sono i dati più recenti a disposizione per la maggioranza dei Paesi OCSE al momento della stesura del presente documento. Sulla base di una metodologia messa a punto dall'OCSE e denominata Classificazione delle Funzioni delle amministrazioni pubbliche (COFOG)-Speciale, i dati sono stati suddivisi in beni individuali e collettivi e trasferimenti monetari e in natura, utilizzando le classificazioni del secondo livello COFOG, attualmente a disposizione solo per 13 Paesi europei membri dell'OCSE. Per maggiori dettagli sulla metodologia COFOG-Speciale, si veda l'Allegato B.

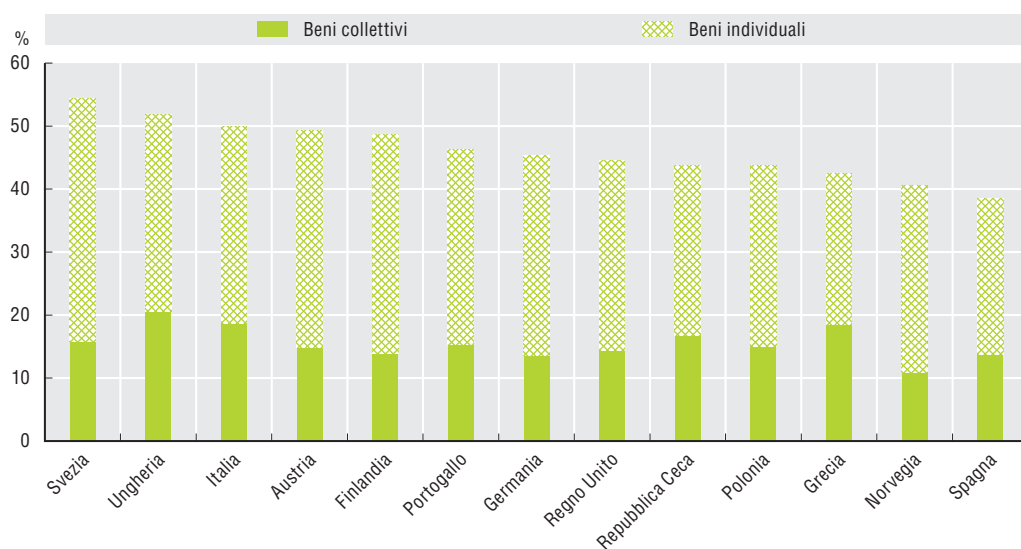
Note

Per Australia, Belgio, Canada, Danimarca, Francia, Islanda, Irlanda, Giappone, Corea, Lussemburgo, Messico, Paesi Bassi, Nuova Zelanda, Repubblica Slovacca, Svizzera, Turchia e Stati Uniti non ci sono dati a disposizione. Le lievi differenze tra i punti 4.1, 5.1, 7.1 e 7.2 nella spesa totale in percentuale del PIL sono dovute all'impiego di differenti fonti di dati.

7.1 Spesa delle pubbliche amministrazioni per trasferimenti monetari e beni e servizi in natura in percentuale del PIL (2006)



7.2 Spesa delle pubbliche amministrazioni per beni individuali e collettivi in percentuale del PIL (2006)



Fonte: Eurostat/OCSE National Accounts Statistics.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/723608005173>





IV. INTEGRAZIONE TRA SETTORE PUBBLICO E PRIVATO

8. I costi di produzione nelle amministrazioni pubbliche

Per varie ragioni, ivi inclusi la riduzione dei costi, la maggiore scelta, il miglioramento dell'accesso e la promozione dell'innovazione, molte pubbliche amministrazioni appaltano la produzione di beni e servizi a enti privati non profit e commerciali. L'outsourcing, la coproduzione e/o i partenariati pubblico-privato hanno avuto ripercussioni sulla maggior parte dei settori pubblici, tra cui la produzione di armi, la cura degli anziani, il funzionamento delle carceri e la fornitura di aiuti all'estero.

Questo Capitolo misura i costi totali della produzione di beni e servizi pubblici, compresi quelli prodotti da enti pubblici e quelli dati in outsourcing a enti privati o non governativi. I dati consentono ai Paesi di confrontare il loro ricorso all'outsourcing e di osservare le tendenze nel corso del tempo. I dati sui costi della produzione, tuttavia, non indicano la quantità o la qualità dei beni e dei servizi prodotti e, pertanto, non rappresentano un'indicazione dell'efficienza o della produttività.

I costi di produzione costituiscono un sottoinsieme della spesa complessiva delle pubbliche amministrazioni. Se confrontati a quest'ultima, i costi di produzione di beni e servizi escludono gli investimenti pubblici (diversi dai costi di ammortamento), gli interessi passivi sul debito pubblico e le somme erogate ai cittadini e ad altri soggetti non a fronte della fornitura di beni e di servizi (ad esempio i sussidi o le indennità previdenziali quali l'indennità di disoccupazione, gli assegni familiari e le pensioni di vecchiaia).

8. I costi di produzione nelle amministrazioni pubbliche

Le decisioni sulla quantità e sul tipo di beni e servizi da produrre, nonché il modo migliore per produrli, rivestono una natura spesso politica e sono basati sulle condizioni socio-culturali di un Paese. Sebbene alcune amministrazioni scelgano di dare in outsourcing un'ampia porzione della produzione di beni e di servizi a enti non governativi o privati, altri scelgono di fornirli per conto proprio.

La quota di economia dedicata alla produzione di servizi e di beni pubblici varia fortemente tra i Paesi OCSE, ad esempio, in Svezia i costi di produzione in percentuale del PIL sono oltre il doppio di quelli del Messico. I Paesi Bassi, il Regno Unito, la Germania e il Giappone si affidano in misura comparativamente maggiore, rispetto ad altri Paesi OCSE, agli enti privati per la produzione di beni e servizi. L'outsourcing viene impiegato in misura minore in Messico e in Grecia, dove oltre il 60% del valore dei servizi e dei beni pubblici sono prodotti dalla pubblica amministrazione.

Nella maggioranza dei Paesi OCSE, i costi totali di produzione in percentuale del PIL sono diminuiti tra il 1995 e il 2007, sebbene questo potrebbe essere attribuito agli aumenti del PIL piuttosto che alle effettive riduzioni nei costi di produzione. Nei Paesi in cui i costi di produzione in percentuale sul PIL sono aumentati, la crescita è stata principalmente dovuta agli aumenti nei costi dei beni e dei servizi prodotti dagli enti privati. In alcuni Paesi, come i Paesi Bassi e la Spagna, tali aumenti hanno avuto luogo parallelamente ad una relativa diminuzione nella quota di beni e di servizi prodotti dai dipendenti pubblici, lasciando supporre che alcuni beni e servizi precedentemente prodotti dai dipendenti pubblici potrebbero essere stati dati in outsourcing ad operatori del settore privato. In altri Paesi, quali il Regno Unito, il Portogallo e la Nuova Zelanda, tali aumenti si sono verificati in presenza di una relativa stabilità delle retribuzioni dei dipendenti pubblici.

Metodologia e definizioni

I dati utilizzano una metodologia sviluppata dal Gruppo di Lavoro Public Employment and Management dell'OCSE, che si basa sulla esistente classificazione delle organizzazioni comprese nel Sistema dei Conti Nazionali (SCN). In particolare, i costi di produzione della pubblica amministrazione comprendono:

- Le retribuzioni dei dipendenti pubblici, ivi inclusa la remunerazione in denaro e in natura, oltre a tutti i contributi previdenziali obbligatori versati dal datore di lavoro e i contributi volontari versati per conto dei dipendenti. È importante rilevare che le differenze tra i vari Paesi sulle modalità di finanziamento del sistema pensionistico dei dipendenti pubblici possono creare distorsioni nei confronti dei costi di retribuzione.
- I costi dei beni e dei servizi prodotti da enti privati finanziati dalla pubblica amministrazione (questi comprendono i beni e i servizi forniti sia alla pubblica amministrazione che ai cittadini). In termini di SCN, questo comprende i consumi intermedi (gli appalti di prodotti intermedi necessari per la produzione pubblica, quali i servizi di contabilità o di tecnologia dell'informazione (IT), ivi inclusi alcuni appalti, relativamente minori, ad organismi a controllo statale) e la fornitura di benefici sociali non monetari, attraverso produttori di mercato (una delega per la fornitura di beni e servizi resi da soggetti privati direttamente ai cittadini, ivi inclusi quelli inizialmente pagati dai cittadini ma, in ultima istanza, rimborsati dallo Stato, come le cure mediche rimborsate attraverso i sussidi previdenziali).
- Il consumo di capitale fisso (che indica il livello di svalutazione del capitale), che all'origine era escluso dalla metodologia pubblicata nel testo dell'OCSE "Working Paper on Public Government No. 8" e in "The State of the Public Service".

I dati comprendono la forza lavoro pubblica ed i consumi intermedi per output prodotto dalla pubblica amministrazione per utilizzo proprio, come le strade e altri progetti con investimenti di capitale, realizzati da dipendenti pubblici. I costi di produzione qui presentati non sono pari al valore dell'output contenuto nella contabilità nazionale.

Ulteriori approfondimenti

OECD (2008), *The State of the Public Service*, OCSE, Parigi.

Pilichowski, E. e E. Turkisch (2008), "Employment in Government in the Perspective of the Production Costs of Goods and Services in the Public Domain", OECD Working Papers on Public Governance, 8, OCSE, Parigi.

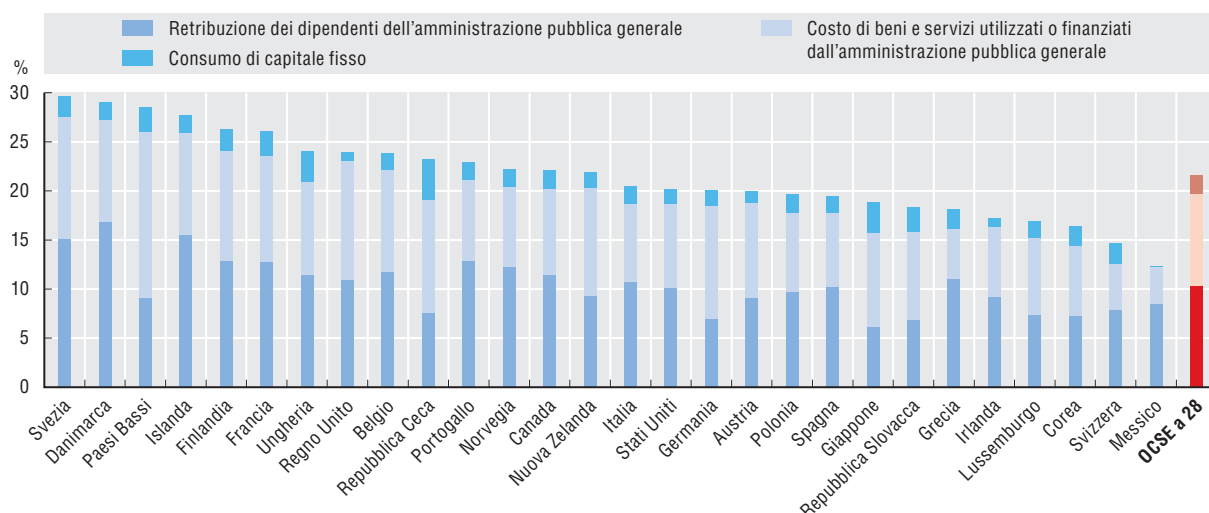
Note

I dati sul Messico sono riferiti al 2004. I dati sulla Nuova Zelanda sono riferiti al 2005. I dati su Giappone, Corea e Svizzera sono riferiti al 2006.

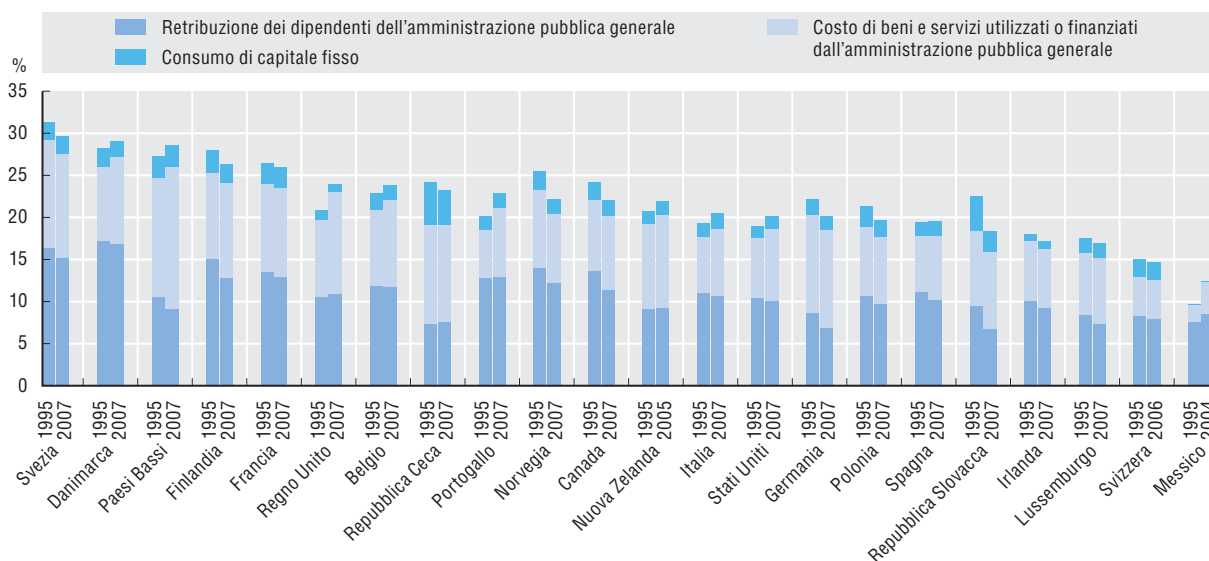
8.1 e 8.3: Per Australia e Turchia non ci sono dati a disposizione.

8.2: Per Australia, Austria, Grecia, Ungheria, Islanda, Giappone, Corea e Turchia non ci sono dati a disposizione.

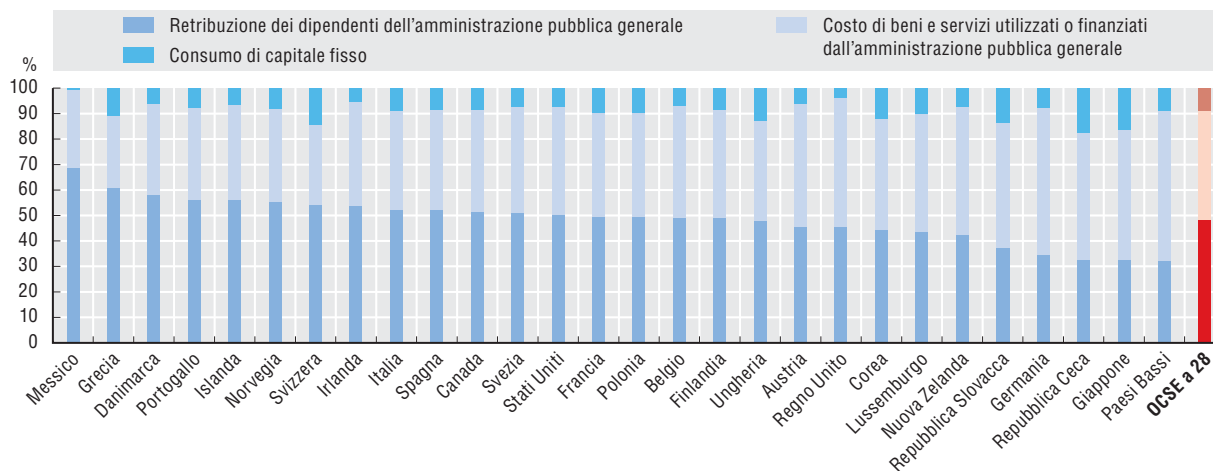
8.1 Costi di produzione in percentuale del PIL (2007)



8.2 Costi di produzione in percentuale del PIL (1995 e 2007)



8.3 Struttura dei costi di produzione (2007)



Fonte: OCSE National Accounts Statistics.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/723610442353>





V. IL PUBBLICO IMPIEGO

9. L'occupazione nella pubblica amministrazione
10. Il decentramento del pubblico impiego
11. L'occupazione femminile nell'amministrazione statale
12. L'invecchiamento della forza lavoro

Il lavoro rappresenta un input importante nella produzione pubblica di beni e servizi: attraverso la sua dimensione, le pratiche e le politiche di gestione delle risorse umane, il pubblico impiego incide sul funzionamento del mercato del lavoro in generale, influenzando i livelli salariali, le condizioni di lavoro generali e l'offerta e domanda occupazionale (come per gli insegnanti e operatori del settore sanitario). I dipendenti pubblici costituiscono l'avanguardia nel sostegno ai principi fondanti l'infrastruttura etica della pubblica amministrazione, quali imparzialità, legalità e integrità. Molte amministrazioni pubbliche si impegnano nel dotarsi di un organico che rifletta le varie componenti della società, al fine di meglio comprenderne bisogni, aspirazioni ed esperienze.

Questo Capitolo mette a confronto la dimensione dell'occupazione all'interno della pubblica amministrazione e delle aziende pubbliche (che, insieme, definiscono il settore pubblico) tra i Paesi OCSE e si sofferma sulla quota totale di dipendenti pubblici impiegati a livello centrale e periferico, presentando altresì i dati sulla distribuzione per sesso e per età all'interno della forza lavoro dell'amministrazione centrale.

I dati forniscono una visione dettagliata sull'ambito, il livello e il metodo di fornitura dei servizi pubblici tra i vari Paesi e illustrano altresì differenze importanti sulle caratteristiche della forza lavoro tra i Paesi, quali l'età, che potrebbero incidere sulla capacità della pubblica amministrazione di fornire servizi e offrire risposte alle sfide attuali. Il monitoraggio di tali variabili nel corso del tempo può aiutare ad analizzare gli effetti della pressione fiscale sulla dimensione della forza lavoro.

Vi sono ampie differenze nel settore del pubblico impiego tra i Paesi, che riflettono le scelte riguardanti l'ambito, il livello e il metodo di erogazione dei servizi pubblici. In termini di metodo di erogazione, alcuni Paesi prediligono il lavoro dei dipendenti pubblici, mentre altri scelgono l'appalto al settore privato. Di conseguenza, l'impiego pubblico dovrà essere interpretato in relazione ai costi dei beni e dei servizi finanziati dalla pubblica amministrazione, ma prodotti dal settore privato, un argomento discusso nel Capitolo IV.

La quota di forza lavoro impiegata nella pubblica amministrazione varia da poco più del 5% in Giappone e in Corea a quasi il 30% in Norvegia e Svezia con tendenze simili nella spesa pubblica in percentuale del PIL. Dal 1995, la quota della forza lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione è rimasta relativamente stabile nella maggioranza dei Paesi.

Le aziende pubbliche possono rappresentare una fase transitoria verso un modello di gestione maggiormente privatizzato. In alcuni Paesi, la gestione dei dipendenti in queste aziende è meno flessibile rispetto al settore privato, per ragioni legali o storiche o per la visibilità politica dei rapporti di sindacali. Ad eccezione di alcuni Paesi, in particolare Paesi Bassi e Francia, l'occupazione nelle aziende pubbliche rappresenta una quota relativamente esigua della forza lavoro. Dal 1995 al 2005, la quota di forza lavoro impiegata nel settore pubblico (pubblica amministrazione e aziende pubbliche) è scesa in 9 degli 11 Paesi per i quali ci sono dati disponibili, ad eccezione di Paesi Bassi e Spagna. I lievi aumenti complessivi del pubblico impiego in Spagna sono dovuti agli aumenti dell'occupazione a livello di amministrazione locale e nelle Comunità autonome.

Metodologia e definizioni

I dati sono riferiti al 2005 e sono stati raccolti con l'Indagine Comparison of Employment in the Public Domain (CEPD), condotta dall'OCSE nel 2006. Gli intervistati sono in prevalenza gli uffici statistici nazionali.

I dati si basano sulle definizioni del Sistema dei Conti Nazionali (SCN) e riguardano l'impiego nell'amministrazione pubblica generale e nelle aziende

pubbliche: il primo settore comprende tutti i livelli di amministrazione (centrale, statale, locale e previdenziale) e include ministeri, agenzie e istituzioni non profit a controllo statale. Le aziende pubbliche sono enti legali di proprietà o a controllo statale e producono la maggioranza dei beni e servizi per venderli sul mercato a costi economicamente rilevanti. Le aziende pubbliche comprendono le quasi-società, vale a dire società senza personalità giuridica con una contabilità propria e completa e la cui condotta è molto simile a quella delle aziende. I Paesi che non compilano specifici dati sulle "società/quasi-società pubbliche" ai fini del SNC potrebbero fornire dati basati su un elenco di aziende pubbliche preesistente.

I dati includono il numero di dipendenti, ad eccezione di Austria, Paesi Bassi, Svezia, Svizzera e Regno Unito, dove i dati rappresentano gli equivalenti a tempo pieno. Di conseguenza, i dati sull'occupazione per questi cinque Paesi sono, al confronto, sottovalutati. La forza lavoro comprende tutti i soggetti che soddisfano i requisiti per essere inclusi tra gli occupati o i disoccupati.

Ulteriori approfondimenti

OECD (2008), *The State of the Public Service*, OCSE, Parigi.

Pilichowski, E. e E. Turkisch (2008), "Employment in Government in the Perspective of the Production Costs of Goods and Services in the Public Domain", OECD Working Papers on Public Governance, 8, OCSE, Parigi.

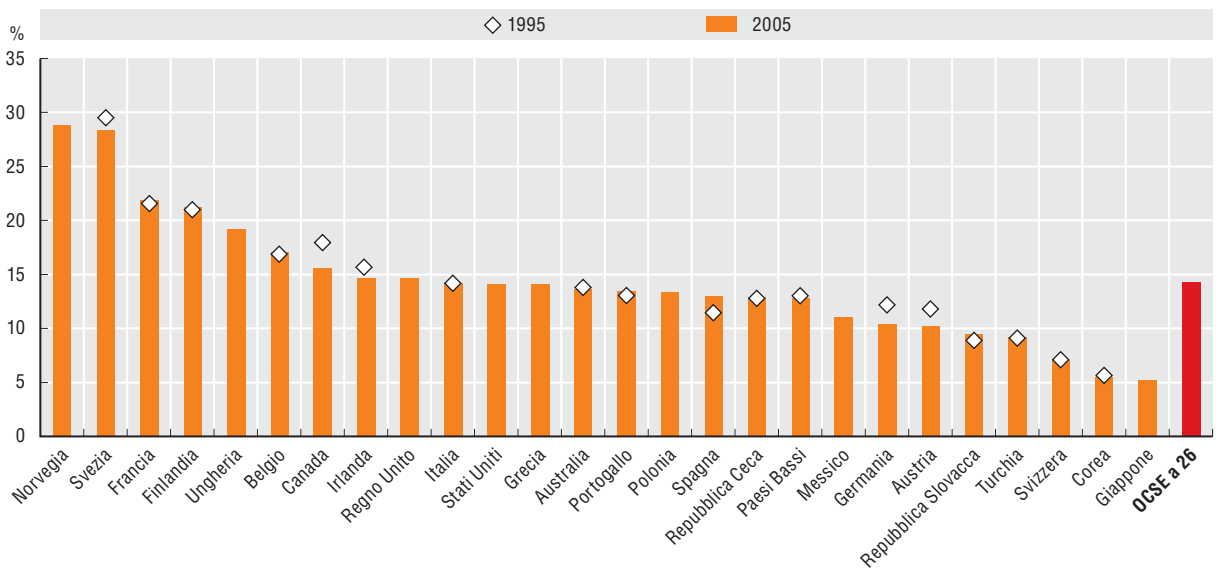
Note

I dati per l'Austria non comprendono le istituzioni non profit finanziate dal governo o dalla previdenza sociale (1995) e i dati sulle aziende pubbliche sono parziali e comprendono esclusivamente le università, che sono state riclassificate. I dati per la Francia escludono alcune istituzioni pubbliche. I dati per il Portogallo sono riferiti al 1996 anziché al 1995 e non comprendono la Regione autonoma di Madeira. I dati per Belgio, Francia, Corea e Polonia sono riferiti al 2004. I dati per Austria e Finlandia sono riferiti al 2004 e al 2005. I dati per il Messico sono riferiti al 2000 e i dati per la Grecia sono riferiti al 2006 e comprendono il personale, ai sensi del diritto privato. Non ci sono dati disponibili per Danimarca, Islanda, Lussemburgo e Nuova Zelanda.

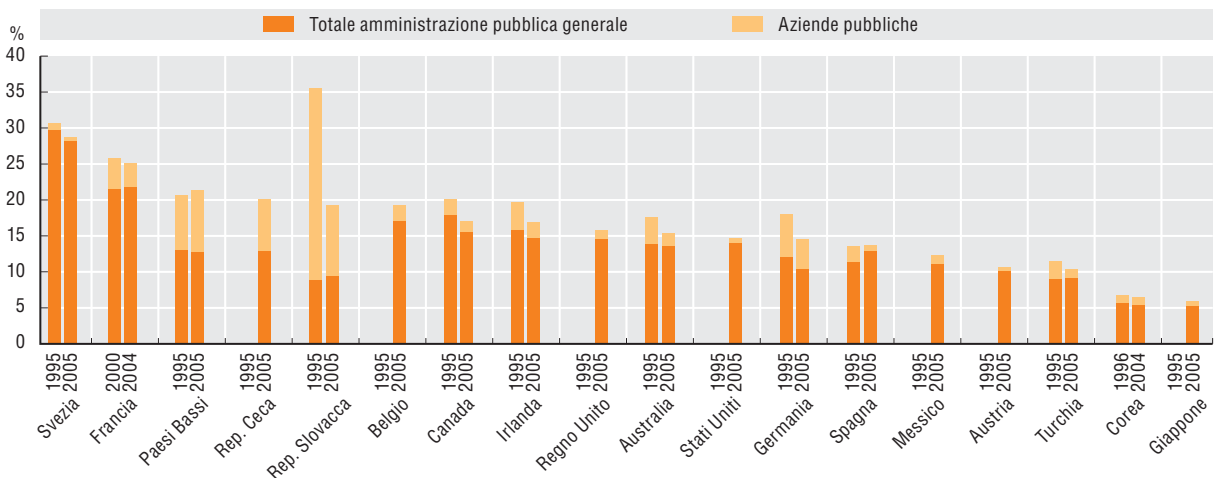
9.1: I dati riferiti al 1995 non sono disponibili per Grecia, Ungheria, Giappone, Messico, Norvegia, Polonia, Regno Unito e Stati Uniti.

9.2: I dati per il 1995 e il 2005 non sono disponibili per Finlandia, Grecia, Ungheria, Italia, Norvegia, Polonia, Portogallo e Svizzera. I dati per il 1995 non sono disponibili per Austria, Belgio, Repubblica Ceca, Giappone, Messico, Regno Unito e Stati Uniti.

9.1 Occupazione nelle amministrazioni pubbliche in percentuale sulla forza lavoro (1995 e 2005)



9.2 Occupazione nelle amministrazioni pubbliche e aziende pubbliche in percentuale sulla forza lavoro (1995 e 2005)



Fonte: OECD CEPD and Labour Force Survey (2006). I dati per Germania, Irlanda, Repubblica Slovacca e Regno Unito sono stati forniti dai funzionari pubblici.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/723622503117>

10. Il decentramento del pubblico impiego

La proporzione dei dipendenti pubblici impiegati a livello periferico è un indicatore potenziale del livello di decentralizzazione dell'amministrazione pubblica e del livello di responsabilità concesso alle amministrazioni statali e/o locali. In generale, più elevato è il numero dei dipendenti a livello periferico, maggiori sono le responsabilità che ci si attendono da tali amministrazioni per la fornitura di servizi pubblici. Sebbene il decentramento sia generalmente considerato un miglioramento della risposta delle pubbliche amministrazioni alle necessità e priorità locali, questo può provocare differenze nella gestione delle risorse umane tra livello di amministrazione centrale e periferica, nonché difformità nella fornitura dei servizi a livello nazionale.

Dei 21 Paesi per i quali sono disponibili i dati, la maggioranza ha più dipendenti a livello periferico che centrale. In generale, gli stati federali hanno meno di un terzo di tutti i dipendenti pubblici a livello centrale, a conferma di livelli più elevati di decentramento. La varietà nella percentuale di dipendenti pubblici a livello di amministrazione centrale è molto più ampia per gli stati unitari, dal 15% in Svezia a quasi il 90% in Turchia.

Nei Paesi per i quali vi sono dati disponibili, la quota di dipendenti pubblici a livello centrale e periferico è rimasta pressoché stabile tra il 1995 e il 2005. La Norvegia si distingue per aver registrato una relativa ri-centralizzazione del personale, mentre la Spagna ha registrato una relativa decentralizzazione del personale.

Metodologia e definizioni

I dati sono riferiti al 2005 e sono stati raccolti nell'Indagine Comparison of Employment in the Public Domain (CEPD), condotta dall'OCSE nel 2006. Gli intervistati sono in prevalenza gli uffici statistici nazionali.

I dati raffigurano l'occupazione negli organi di proprietà o sotto il controllo statale, a livello centrale e periferico; utilizzano la definizione "centrale" e "periferico" contenuta negli SNC e comprendono generalmente i principali ministeri, dipartimenti, agenzie e le istituzioni non profit a controllo statale. L'am-

ministrazione periferica comprende l'amministrazione statale e locale tra cui regioni, province e comuni. I livelli centrale e periferico formano, insieme, l'amministrazione pubblica generale. Dieci dei 21 Paesi, per i quali ci sono dati a disposizione, hanno fornito informazioni sull'impiego negli enti previdenziali, che sono stati compresi nell'impiego a livello periferico: Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Giappone, Corea, Paesi Bassi, Spagna, Svezia e Turchia. La previdenza sociale rappresenta un numero esiguo di dipendenti e la sua importanza in percentuale sulla forza lavoro pubblica totale è minore.

Ulteriori approfondimenti

OECD (2008), *The State of the Public Service*, OCSE, Parigi.

Pilichowski, E. e E. Turkisch (2008), "Employment in Government in the Perspective of the Production Costs of Goods and Services in the Public Domain", OECD Working Papers on Public Governance, 8, OCSE, Parigi.

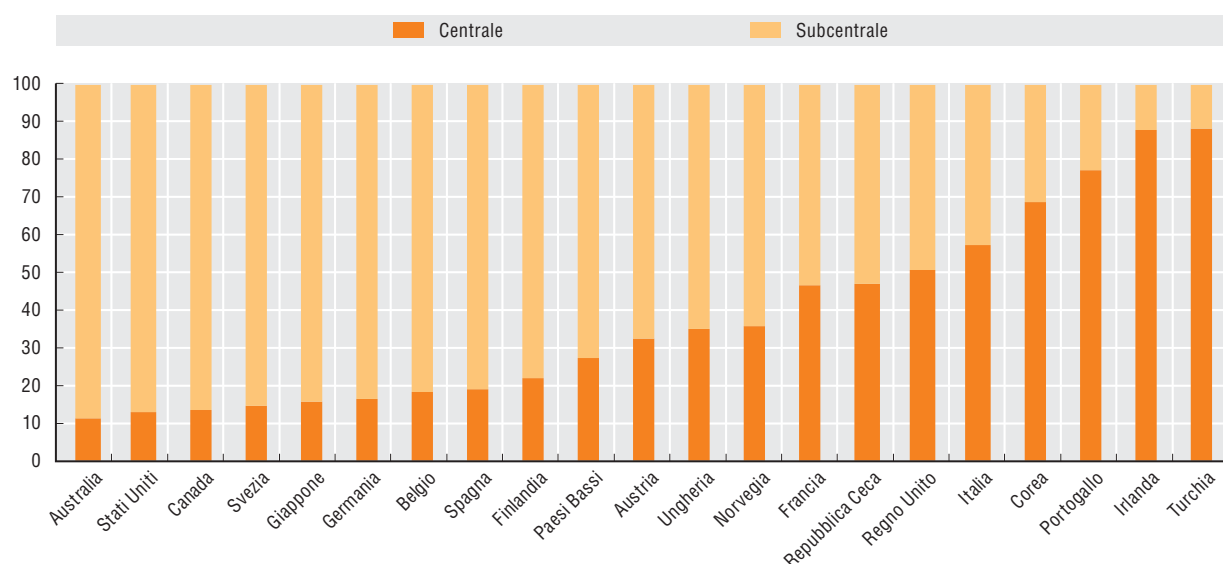
Note

I dati per l'Austria non comprendono le istituzioni private non profit finanziate dallo Stato. I dati per la Francia escludono alcune istituzioni pubbliche e tutti gli insegnanti sono dipendenti dell'amministrazione centrale. I dati sulla Corea fanno rientrare gli insegnanti e i poliziotti a livello centrale (e rappresentano il 75% della forza lavoro del governo centrale). I dati per Austria e Finlandia sono riferiti al 2004 e al 2005. I dati per Belgio e Francia sono riferiti al 2004.

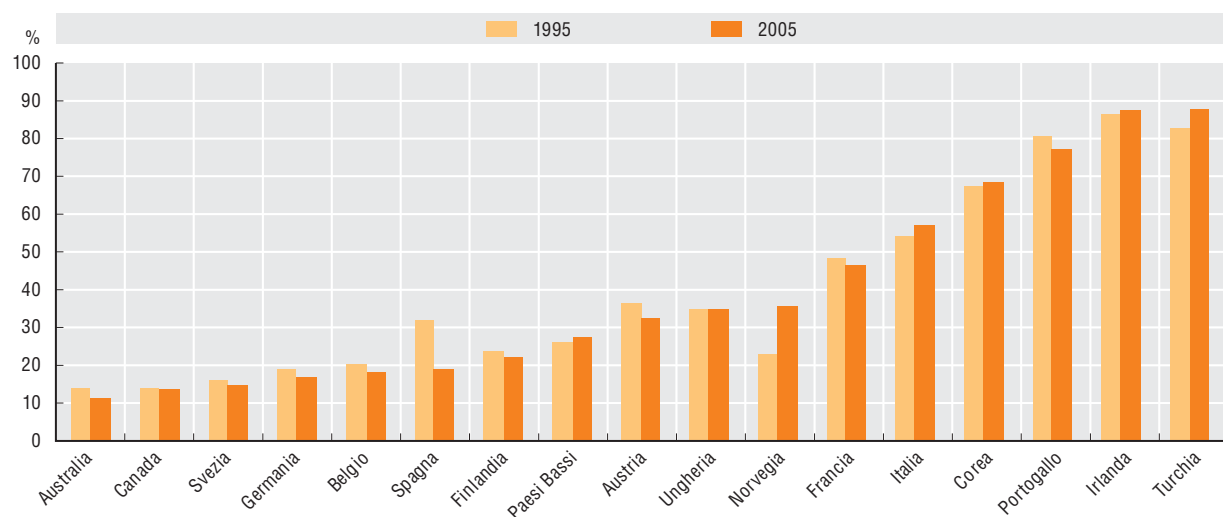
10.1: Non ci sono dati a disposizione per Danimarca, Grecia, Islanda, Lussemburgo, Messico, Nuova Zelanda, Polonia, Repubblica Slovacca e Svizzera.

10.2: Non ci sono dati a disposizione per Repubblica Ceca, Danimarca, Grecia, Islanda, Giappone, Lussemburgo, Messico, Nuova Zelanda, Polonia, Repubblica Slovacca, Svizzera, Regno Unito e Stati Uniti. I dati per Francia, Ungheria e Norvegia sono riferiti al 2000 e al 2005. In Austria, tra il 1995 e il 2005, i dipendenti degli ospedali pubblici sono stati riclassificati da dipendenti statali a dipendenti di aziende pubbliche (non raffigurati nel grafico).

10.1 Distribuzione dell'occupazione tra livelli di amministrazione centrale e periferica (2005)



10.2 Variazione nella percentuale di dipendenti pubblici impiegati a livello centrale (1995 e 2005)



Fonte: OECD CEPD Survey (2006). I dati per Irlanda, Germania e Regno Unito sono stati forniti dai funzionari pubblici.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/723627140760>

Molti Paesi OCSE hanno stabilito interventi mirati ad aumentare la partecipazione femminile nella forza lavoro della pubblica amministrazione, specialmente a livello dirigenziale, per aumentare la parità, la diversità e la dimensione del bacino occupazionale.

I dati mostrano un aumento costante, tra il 1995 e il 2005 dell'occupazione femminile nell'amministrazione centrale. Se è vero che le donne rappresentano tra il 40 e il 50% del totale della forza lavoro nella maggioranza dei Paesi OCSE, la forza lavoro femminile nell'amministrazione centrale varia in misura maggiore tra Paesi: dal 70% in Polonia a poco più del 10% in Turchia. Nella maggior parte dei Paesi per cui vi sono dati disponibili, le donne sono meglio rappresentate come forza lavoro nell'amministrazione centrale che in generale. Le donne sono, tuttavia, relativamente meno presenti nell'amministrazione centrale in Svizzera, Germania, Giappone e Turchia, dove rappresentano meno di un terzo di tutti i lavoratori: ciò può essere dovuto alle differenti competenze dell'amministrazione centrale in questi Paesi. Ad esempio, in Germania, un elevato numero di dipendenti dell'amministrazione centrale lavora nel campo della difesa o nella polizia, che hanno una quota tradizionalmente bassa di dipendenti di sesso femminile. Infatti, se viene presa in esame anche l'occupazione a livello periferico, le donne in Germania rappresentano il 52% della forza lavoro pubblica.

Le donne sono meno rappresentate a livelli apicali dell'amministrazione pubblica centrale, anche se, ancora una volta, la situazione differisce tra diversi Paesi: mentre oltre un terzo di tutti i dipendenti di grado superiore in Grecia, Nuova Zelanda, Messico e Portogallo sono donne, queste ultime rappresentano meno del 5% dell'alta dirigenza in Corea e Giappone. Inoltre, le donne sono più rappresentate a livelli inferiori o nelle posizioni di tipo impiegatizio. In 10 dei 15 Paesi per i quali esistono dati a disposizione, le donne sono sovra rappresentate nelle posizioni impiegatizie se paragonate alla forza lavoro generale dell'amministrazione centrale.

Metodologia e definizioni

I dati sono riferiti al 2005 e sono stati raccolti dall'Indagine Strategic Human Resource Management in Government, condotta dall'OCSE nel 2006. Gli intervistati sono in prevalenza funzionari di grado superiore dei dipartimenti del personale dell'amministrazione centrale. Australia, Austria, Canada, Grecia e Spagna hanno fornito successivamente i dati del 2005, che inizialmente mancavano dalle risposte dell'indagine. I Paesi che non hanno dato risposte esaustive alle domande contenute nello studio, non figurano nei riquadri.

I dati riguardano il "nucleo centrale" del pubblico impiego nella pubblica amministrazione. Le definizioni di pubblico impiego, nonché i settori inclusi a livello di amministrazione centrale variano tra i Paesi e dovranno essere considerati al momento di effettuare confronti. Le definizioni di "posizioni di grado superiore" e "mansioni amministrative" sono state lasciate all'interpretazione dei Paesi nel corso dell'indagine e sono, pertanto, indicative di tendenze di ampia portata. La forza lavoro comprende tutti i soggetti che soddisfano i requisiti per essere inclusi tra gli occupati o i disoccupati.

Ulteriori approfondimenti

OECD (2008), *The State of the Public Service*, OCSE, Parigi.

Note

11.1: Non ci sono dati a disposizione per Repubblica Ceca, Danimarca, Francia, Ungheria, Irlanda, Lussemburgo, Messico e Repubblica Slovacca. I dati per la Grecia sono riferiti al 1996 e al 2005. I dati per i Paesi Bassi sono riferiti al 2000 e al 2005. I dati per la Polonia sono riferiti al 1995 e al 2004.

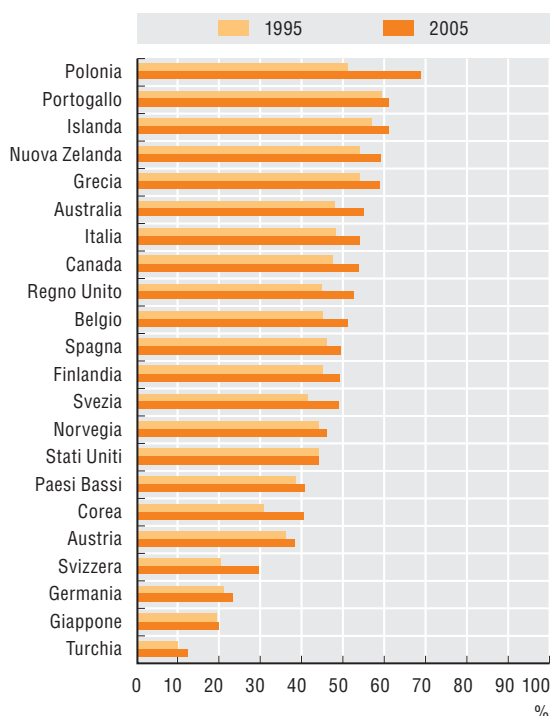
11.2: Non ci sono dati disponibili per Repubblica Ceca, Danimarca, Ungheria, Irlanda, Lussemburgo, Messico e Repubblica Slovacca. I dati per la Polonia e Francia sono riferiti al 2004.

11.3: Non ci sono dati disponibili per Repubblica Ceca, Danimarca, Ungheria, Islanda, Lussemburgo, Polonia, Repubblica Slovacca e Turchia. I dati per l'Italia sono riferiti al 2003. I dati per l'Irlanda sono riferiti al 2001. I dati per l'Austria sono riferiti al 2006. I dati per la Spagna sono riferiti al numero di donne in posizioni di "grado elevato" (ad esclusione di segretarie statali e ministeriali) nonché ai funzionari di carriera ai livelli 28-30.

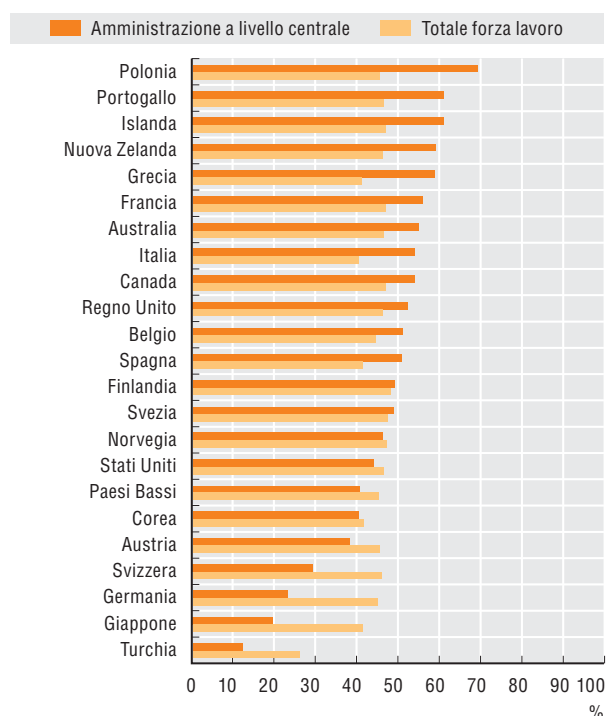
11.4: Non ci sono dati disponibili per Repubblica Ceca, Danimarca, Francia, Ungheria, Islanda, Lussemburgo, Norvegia, Polonia, Repubblica Slovacca, Spagna, Svizzera, Turchia e Stati Uniti. I dati per l'Italia sono riferiti al 2003. I dati per l'Irlanda sono riferiti al 2001. I dati per il Canada sono riferiti ai dipendenti del gruppo occupazionale dei servizi amministrativi nella pubblica amministrazione centrale.

11. L'occupazione femminile nell'amministrazione statale

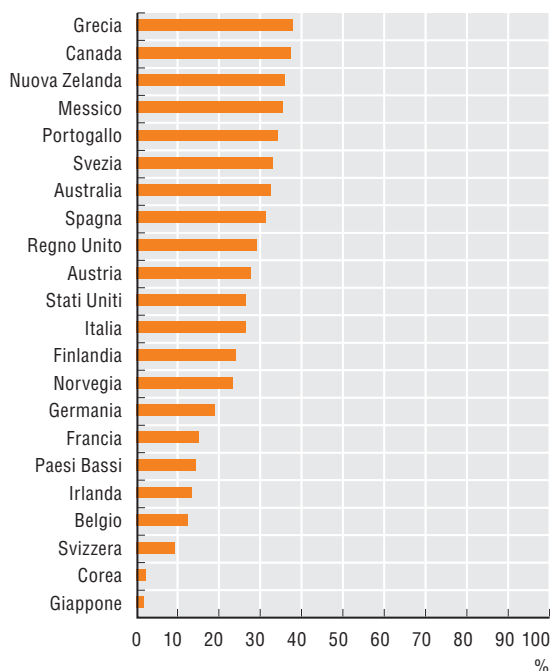
11.1 Presenza femminile tra i dipendenti dell'amministrazione centrale (1995 e 2005)



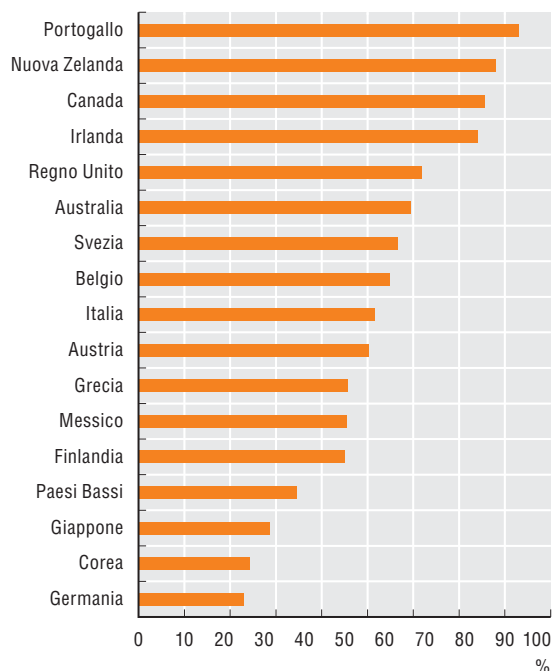
11.2 Presenza femminile tra i dipendenti dell'amministrazione centrale in rapporto al totale della forza lavoro (2005)



11.3 Presenza femminile nelle posizioni dirigenziali nell'amministrazione centrale (2005)



11.4 Presenza femminile nelle posizioni impiegatizie nell'amministrazione centrale (2005)



Fonte: OECD Strategic Human Resource Management in Government Survey (2006). OECD Labour Force Survey (2006).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/723642841533>

Se è vero che la pubblica amministrazione deve fare fronte alle sempre diverse richieste avanzate da una società caratterizzata dall'invecchiamento (quali la minore richiesta di istruzione primaria e la maggiore domanda di servizi sanitari e di assistenza per gli anziani), l'invecchiamento caratterizza anche il pubblico impiego: una percentuale molto alta della forza lavoro dell'amministrazione centrale andrà in pensione in un arco di tempo relativamente breve. Mantenere lo stesso livello e la stessa competenza della pubblica amministrazione nell'erogazione dei servizi diventa una questione complessa: il numero significativo di personale che lascia il posto di lavoro crea l'opportunità di assumere personale con nuove capacità, di ridurre la forza lavoro, laddove necessario, di diminuire i costi del personale (poiché i salari iniziali sono inferiori) e di ridistribuire le risorse umane tra i vari settori. Tuttavia, questo può comportare una perdita in termini di competenze e il bisogno di posporre la pensione di alcuni dipendenti chiave. Inoltre, data l'elevata percentuale di impiego pubblico in molti Paesi OCSE, queste necessità di sostituzione potrebbero comportare il rischio di riversare nel settore privato i nuovi entrati nel mondo del lavoro.

Ad eccezione della Corea, la forza lavoro dell'amministrazione centrale nei Paesi OCSE invecchia e le radici di questa caratteristica demografica vanno ricercate nella rapida espansione dei servizi pubblici dagli anni '70 fino alla metà degli anni '80 e alle massicce assunzioni che hanno avuto luogo a quel tempo. A questa fase è succeduto un congelamento delle assunzioni, negli anni '80 e '90, pertanto la forza lavoro si è stabilizzata.

In molti Paesi OCSE, la forza lavoro dell'amministrazione centrale registra un invecchiamento più rapido rispetto al resto della società e del mercato del lavoro nel loro complesso. La differenza più pronunciata è in Belgio, dove quasi il 45% della forza lavoro dell'amministrazione centrale ha più di 50 anni a fronte di una percentuale di poco superiore al 20% nel totale della forza lavoro. Negli 11 Paesi OCSE, oltre il 30% della forza lavoro dell'amministrazione centrale andrà in pensione entro i prossimi 15 anni.

Metodologia e definizioni

I dati sono riferiti al 2005 e sono stati raccolti dall'indagine *Strategic Human Resource Management in Government*, condotta dall'OCSE nel 2006. Gli intervistati sono in prevalenza funzionari di grado superiore nei dipartimenti del personale dell'amministrazione centrale. Tale indagine è stata completata da tutti i Paesi OCSE, a esclusione della Grecia, che ha successivamente fornito all'OCSE i dati riferiti al 2005. Australia e Canada hanno successivamente fornito i dati per il 2005, che inizialmente mancavano dalle risposte all'indagine. I Paesi che non hanno dato risposte esaustive alle domande contenute nello studio o che hanno fornito dati non comparabili, non figurano.

I dati riguardano il "nucleo centrale" del pubblico impiego nella pubblica amministrazione. Le definizioni di pubblica amministrazione, nonché i settori inclusi a livello centrale variano tra i Paesi e dovranno essere considerati al momento di effettuare confronti, ad esempio, in Germania, un numero elevato di dipendenti dell'amministrazione centrale lavora nel campo della difesa o della polizia con regole specifiche in materia di pensione. La forza lavoro comprende tutti i soggetti che soddisfano i requisiti per essere inclusi tra gli occupati o i disoccupati.

Ulteriori approfondimenti

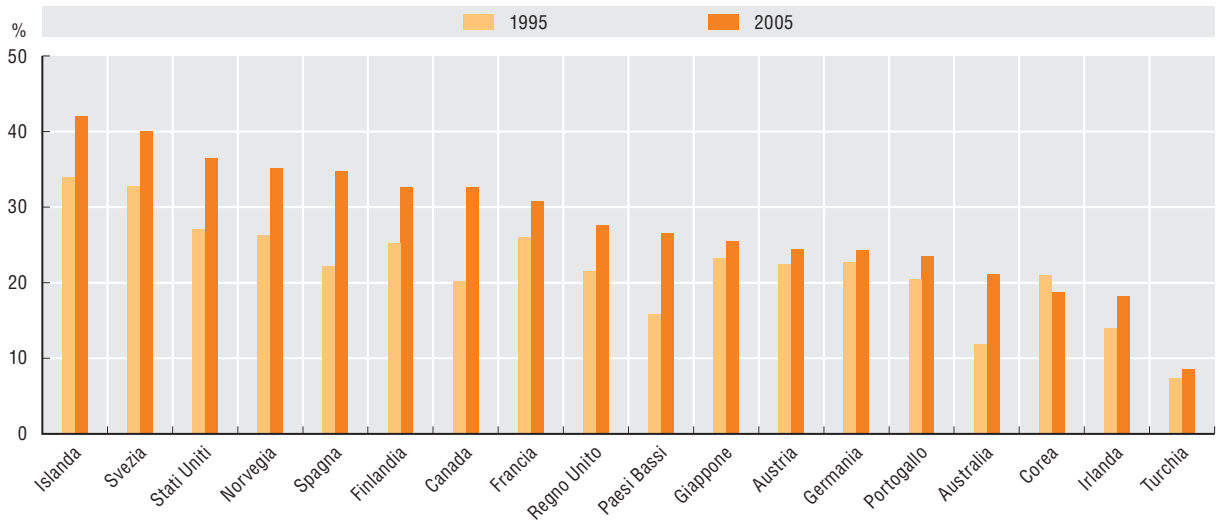
OECD (2007), *Ageing and the Public Service: Human Resource Challenges*, OCSE, Parigi.

Note

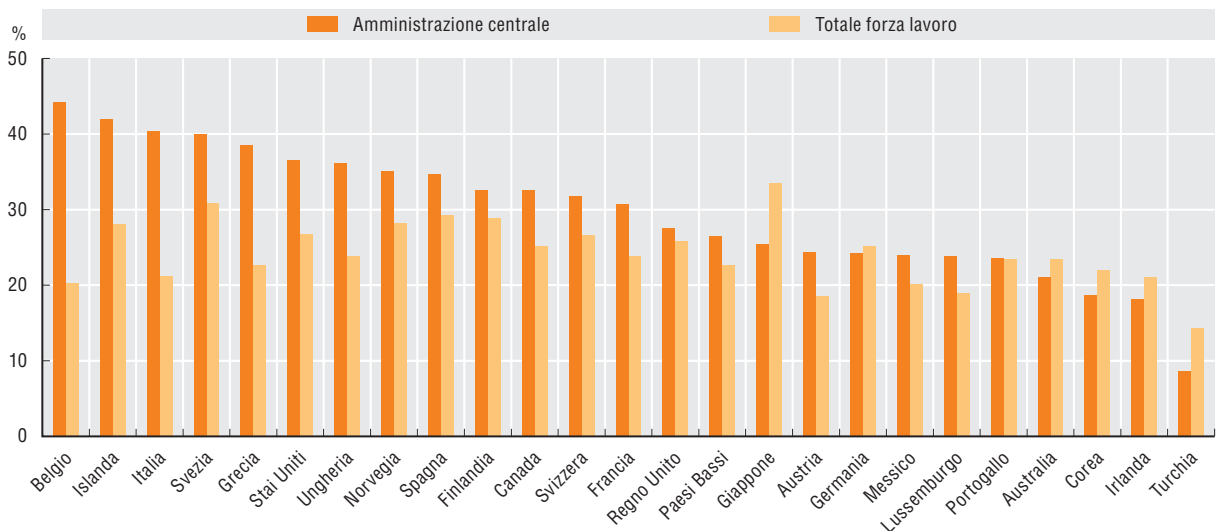
12.1: Non ci sono dati disponibili per Belgio, Repubblica Ceca, Danimarca, Grecia, Ungheria, Italia, Lussemburgo, Messico, Nuova Zelanda, Polonia, Repubblica Slovacca e Svizzera.

12.2: Non ci sono dati disponibili per Repubblica Ceca, Danimarca, Nuova Zelanda, Polonia e Repubblica Slovacca.

12.1 Percentuale di dipendenti dell'amministrazione centrale con età superiore o uguale a 50 anni (1995 e 2005)



12.2 Percentuale di dipendenti dell'amministrazione centrale con età superiore o uguale a 50 anni e totale della forza lavoro (2005)



Fonte: OECD Strategic Human Resource Management in Government Survey (2006). OECD Labour Force Survey (2006).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/723656070327>





VI. LA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE

- 13. La delega nella gestione delle risorse umane
- 14. Il reclutamento nell'amministrazione statale
- 15. La valutazione del personale
- 16. La dirigenza

La capacità delle pubbliche amministrazioni di assumere, formare, promuovere e licenziare i dipendenti è un fattore determinante della loro capacità di avere personale con le competenze necessarie per fornire servizi pubblici che soddisfino le esigenze dei clienti e rispondano alle attuali sfide economiche e di governance. Nel corso degli ultimi 20 anni, molte amministrazioni hanno riformato le politiche di gestione delle risorse umane (GRU) con l'obiettivo di incrementare la capacità e l'efficienza della loro forza lavoro. L'ambito delle riforme, tuttavia, si è differenziato notevolmente in base al contesto economico, sociale e culturale e, sebbene sia stato dimostrato che le politiche sulle risorse umane possono avere un impatto sulla performance, non c'è accordo né esistono prove su come influisca ogni singolo elemento relativo alla gestione delle risorse umane.

Gli indici compositi sviluppati nel presente Capitolo sono incentrati sulle caratteristiche più comuni delle riforme in materia di GRU, ivi inclusi la delega ai dirigenti, da parte degli organi centrali, delle politiche e pratiche sul personale, le tipologie dei sistemi di reclutamento, l'utilizzo delle valutazioni sulla prestazione e sul salario commisurato alla performance e l'impiego di diverse politiche e pratiche di GRU per i dipendenti pubblici di alto livello.

Gli indici sono stati messi a punto per permettere ai Paesi di confrontare le caratteristiche principali dei propri sistemi di GRU e di misurarne l'attuazione. I punteggi individuali dei Paesi dovranno essere interpretati con cautela e fornire esclusivamente un'indicazione generale sullo stato di avanzamento di un Paese in relazione ai Paesi equivalenti. Nessuno degli indici valuta la prestazione delle politiche sulla GRU né fornisce alcuna informazione sulla qualità del lavoro svolto dai dipendenti pubblici.

I dirigenti del settore pubblico hanno il dovere di migliorare sia la performance degli enti che dirigono che i risultati delle rispettive attività. In tale ottica, dovranno lavorare con il proprio personale per incoraggiarlo, sostenerlo e metterlo nelle condizioni di perseguire il miglioramento della loro performance, conservando, al tempo stesso, i valori fondamentali del settore pubblico. Attraverso la delega di alcuni poteri in materia di GRU ai ministeri, ai dipartimenti e alle agenzie competenti, le pubbliche amministrazioni mirano ad offrire ai dirigenti del settore pubblico maggiori possibilità di adattare le condizioni lavorative alle specifiche esigenze della loro organizzazione e ai meriti dei singoli dipendenti. Poiché le responsabilità in materia di GRU sono state delegate ai ministeri, il ruolo dell'organo centrale competente in materia di gestione delle risorse umane si è focalizzato maggiormente sulla individuazione di standard minimi e sulla formulazione delle politiche, anziché sulla loro attuazione. La delega può comportare rischi quali differenti condizioni lavorative tra le varie organizzazioni pubbliche, la riduzione della mobilità del personale e le difficoltà di mantenere valori condivisi e una prospettiva trasversale.

La maggior parte dei Paesi OCSE ha accresciuto il ruolo dei ministeri nel processo decisionale in materia di GRU, tuttavia, il livello di partecipazione varia tra i vari Paesi OCSE e, talvolta, persino tra amministrazioni dello stesso Paese. Non esiste, pertanto, un singolo modello o standard comune: alcuni Paesi si distinguono per avere concesso ai ministeri competenti un maggiore grado di autonomia, come la Nuova Zelanda, la Svezia e l'Australia. In questi sistemi, i ministeri sono più autonomi nell'individuare le loro esigenze di personale, nel procedere alle assunzioni e nel fissare la retribuzione e le altre condizioni di lavoro. Al confronto, Italia, Irlanda, Francia e Turchia tendono ad avere modelli di GRU maggiormente centralizzati. Il livello di delega non indica il modo in cui il personale della pubblica amministrazione è gestito, ma sottolinea, tuttavia, il grado di flessibilità che i dipartimenti hanno nell'adattare le politiche di GRU alle specificità dell'organizzazione, del lavoro o dell'individuo.

I livelli di retribuzione rappresentano un fattore chiave nella autonomia dei dirigenti di assumere, motivare e mantenere il personale. La maggioranza dei Paesi OCSE ha delegato ai dirigenti un certo po-

tere nel fissare tali livelli; nei Paesi OCSE, il salario di base è determinato, generalmente, da un'autorità centralizzata, mentre i dirigenti del settore pubblico hanno una maggiore autorità nel determinare le quote variabili dei salari, quali le indennità o la premialità legata alla performance.

Metodologia e definizioni

I dati sono riferiti al 2005 e sono stati raccolti dalla Strategic Human Resource Management in Government Survey, condotta dall'OCSE nel 2006. Gli intervistati sono stati in prevalenza funzionari di grado superiore nei dipartimenti del personale dell'amministrazione centrale. Tale indagine è stata completata da tutti i Paesi OCSE, a esclusione della Grecia. I Paesi che non hanno dato risposte esaustive alle domande contenute nello studio o che hanno fornito dati non comparabili, non figurano.

I dati sono riferiti alle pratiche di GRU per la pubblica amministrazione a livello centrale. Le definizioni di pubblica amministrazione e dei settori gestiti a livello centrale variano tra Paesi e dovranno essere considerate in sede di confronto.

Il presente indice comprende le seguenti variabili (peso percentuale indicato tra parentesi): esistenza di un organo centrale di GRU (16,7%) e ruolo dei ministeri competenti nella determinazione del numero e del tipo di posizioni necessarie all'interno di un'organizzazione (16,7%); livelli retributivi (16,7%); classificazione della posizione, assunzione e licenziamento (16,7%); condizioni di impiego (16,7%) ed effettivo impatto sulle condizioni di impiego (16,7%). Gli indici variano da 0 (nessuna delega) a 1 (alto livello di delega). Per una descrizione della metodologia usata per sviluppare l'indice composito, si veda l'Allegato C. Le variabili comprendenti gli indici e la loro relativa importanza sono basate sui pareri degli esperti e sono presentate con lo scopo di approfondire la discussione e, di conseguenza, potranno evolvere nel corso del tempo.

Ulteriori approfondimenti

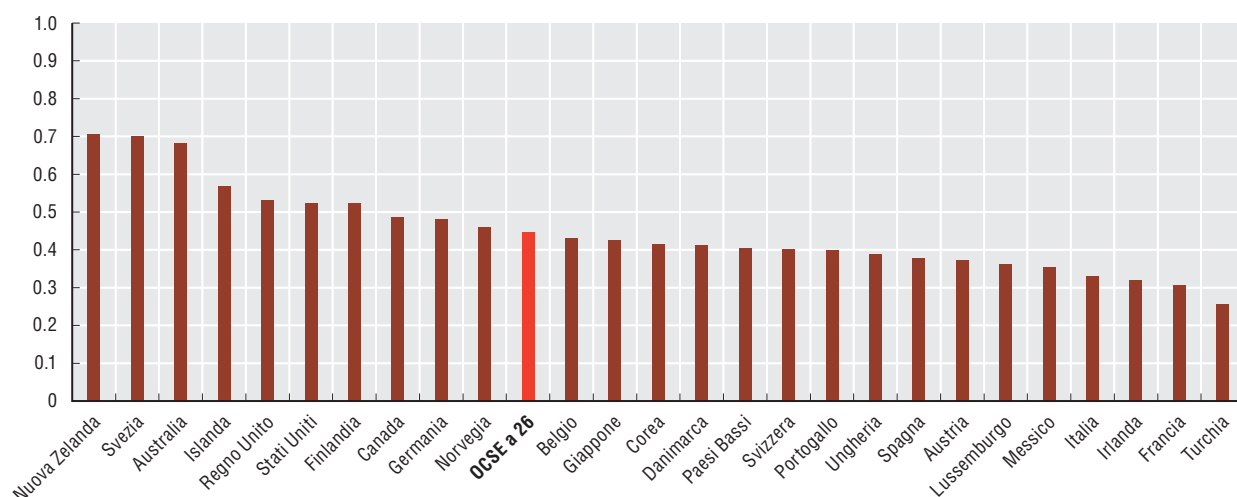
OECD (2008), *The State of the Public Service*, OCSE, Parigi.

Note

13.1: Non ci sono dati disponibili per Repubblica Ceca, Grecia, Polonia e Repubblica Slovacca.

13.2: Basato sulla D. 36 "I livelli di salario/termini e condizioni di impiego variano significativamente tra gli enti pubblici per posizioni dello stesso livello?".

13.1 Livello di delega nella gestione delle risorse umane ai Ministeri di settore (2005)



Nota: Il presente indice riassume il grado di autorità concesso ai ministeri di settore per prendere decisioni in materia di GRU e non valuta il modo con cui i ministeri esercitano tale autorità.

13.2 Potere dei dirigenti dell'amministrazione centrale di stabilire livelli retributivi (2005)

Paese	Retrribuzione di base	Altri tipi di retribuzione/indennità previdenziali
Australia	●	●
Austria	○	●
Belgio	●	●
Canada	n.d.	n.d.
Repubblica Ceca	n.d.	n.d.
Danimarca	●	●
Finlandia	●	●
Francia	○	●
Germania	○	○
Grecia	n.d.	n.d.
Ungheria	○	●
Islanda	●	●
Irlanda	○	○
Italia	●	●
Giappone	●	●
Corea	○	●
Lussemburgo	○	○
Messico	○	●
Nuova Zelanda	n.d.	n.d.
Paesi Bassi	●	○
Norvegia	●	○
Polonia	●	●
Portogallo	○	●
Spagna	○	●
Repubblica Slovacca	●	○
Svezia	●	●
Svizzera	○	○
Turchia	○	●
Regno Unito	●	●
Stati Uniti	●	●

● Dirigenti con potere significativo

● Dirigenti con un potere limitato

○ Dirigenti senza alcun potere

n.d. Dati non disponibili

Fonte: OECD Strategic Human Resource Management in Government Survey (2006).

14. Il reclutamento nell'amministrazione statale

L'obiettivo del reclutamento è quello di assicurare agli organi amministrativi un adeguato numero di persone che, al momento giusto, siano in possesso di qualifiche e competenze appropriate.

Questo indice considera il tipo di reclutamento delle amministrazioni centrali: i sistemi basati sulla carriera sono caratterizzati da una selezione competitiva a inizio della carriera dei dipendenti pubblici, e le posizioni di livello superiore sono aperte esclusivamente a questi ultimi. Questi sistemi saranno in grado di formare un gruppo di funzionari affidabile ed esperto. Al contrario, nei sistemi basati sulle posizioni, i candidati si propongono direttamente per una posizione specifica e la maggioranza dei posti è aperta sia ai candidati interni che a quelli esterni. In generale, i sistemi di assunzione aperti ai candidati esterni, in qualsiasi fase della carriera, offrono ai dirigenti la possibilità di adattare rapidamente la loro forza lavoro a fronte di un cambiamento del contesto. Tuttavia, pur offrendo flessibilità ai dirigenti, questi sistemi rendono difficile il consolidamento dei valori rappresentativi di una pubblica amministrazione. Gli organi centrali dovranno, ad esempio, prestare maggiore attenzione ai processi di assunzione per garantire una selezione basata sul merito a tutti i livelli. L'indice non tiene conto dell'assunzione di contrattisti o personale saltuario o, in molti casi, delle eccezioni ai sistemi di reclutamento, introdotte in alcuni Paesi OCSE il cui sistema di assunzione si basa sulla carriera.

L'indice mostra una distinzione di lungo termine tra i sistemi basati sulla carriera e quelli basati sulla posizione nei Paesi OCSE. In Finlandia, Paesi Bassi, Nuova Zelanda, Svezia, Svizzera (ad eccezione delle carriere diplomatiche) e Regno Unito, tutte le posizioni di grado inferiore all'alta dirigenza, e persino talune posizioni di alta dirigenza, sono aperte all'assunzione esterna e i candidati si propongono direttamente per la posizione specifica. In altri Paesi con sistemi basati sulla carriera, quali la Francia, i dipendenti sono assunti quasi esclusivamente ai livelli inferiori e raggiungono le posizioni più elevate nel corso della loro carriera nell'amministrazione pubblica. In alcuni Paesi con sistemi relativamente basati sulla carriera, quali Belgio, Germania, Irlanda, Giappone, Corea, Lussemburgo, Messico e Porto-

gallo, l'assunzione dei dirigenti di alto livello e dei consulenti speciali è aperta ai candidati esterni.

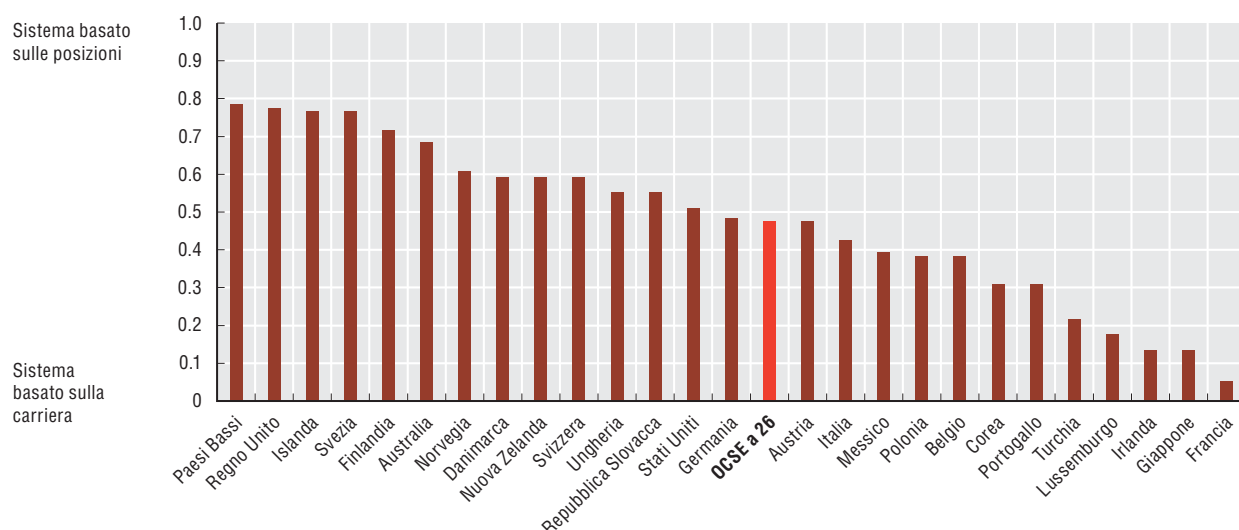
I Paesi con sistemi di assunzione maggiormente basati sulla posizione appaiono concedere ai ministeri competenti una maggiore autorità nel prendere le decisioni in materia di GRU. In Australia, Nuova Zelanda e Svezia, i dirigenti competenti dispongono di maggiore flessibilità nello stabilire sia le assunzioni che le condizioni di impiego, seppure con alcune eccezioni. Se è vero che Paesi Bassi e Giappone concedono ai ministeri di settore livelli simili di autonomia decisionale in materia di GRU, per l'assunzione dei dipendenti i Paesi Bassi adottano un sistema basato sulle posizioni, mentre il Giappone impiega un sistema basato sulla carriera.

Metodologia e definizioni

I dati sono riferiti al 2005 e sono stati raccolti dalla Strategic Human Resource Management in Government Survey, condotta dall'OCSE nel 2006. Gli intervistati sono in prevalenza funzionari di grado superiore nei dipartimenti del personale dell'amministrazione centrale. I Paesi che non hanno dato risposte esaustive alle domande contenute nello studio o che hanno fornito dati non comparabili, non figurano. I dati sono riferiti alle pratiche di GRU per la pubblica amministrazione a livello centrale. Le definizioni di pubblica amministrazione e dei settori gestiti a livello centrale variano tra Paesi e dovranno essere considerate in sede di confronto.

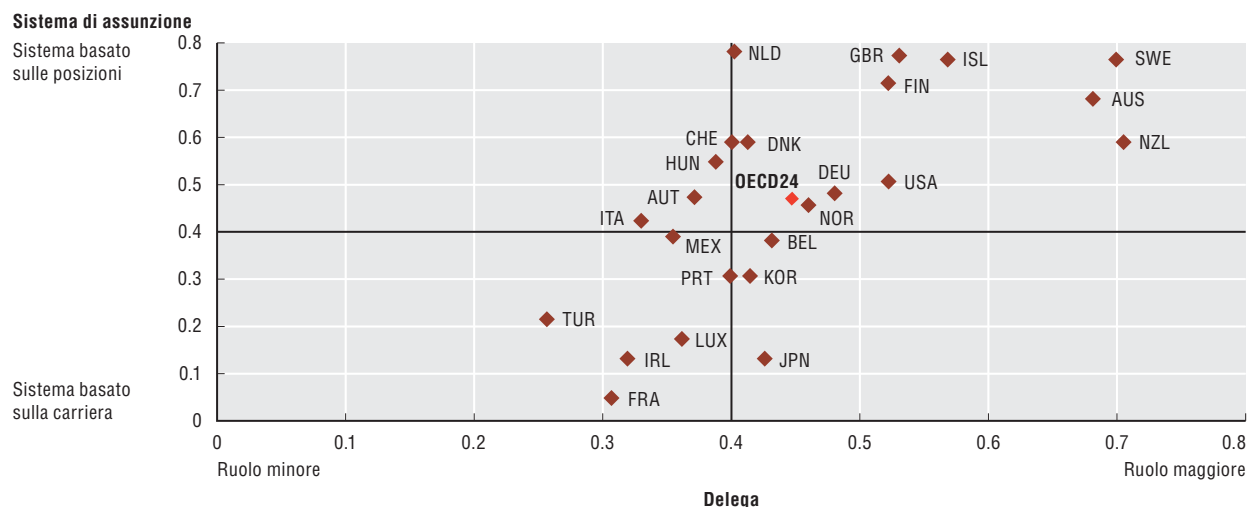
L'indice si focalizza sulle possibilità che i candidati hanno di entrare nella pubblica amministrazione, nel corso della loro carriera, a tutti i livelli di anzianità e comprende le seguenti variabili (il peso percentuale è indicato tra parentesi): politiche per l'accesso alla pubblica amministrazione (es. concorso o domanda diretta) (25%) e per l'assunzione di dipendenti pubblici di grado superiore (25%); sistemi per la nomina di posizioni di livello inferiore (25%) e la definizione delle piante organiche tra i dipartimenti (25%). L'indice varia da 0 (sistema basato sulla carriera) e 1 (sistema basato sulle posizioni). Per una descrizione della metodologia usata per sviluppare l'indice composito, si veda l'Allegato C. Le variabili comprendenti gli indici e la loro relativa importanza sono basate sui pareri degli esperti e sono presentate con lo scopo di approfondire la discussione e, di conseguenza, potranno evolvere nel corso del tempo.

14.1 Sistemi di reclutamento utilizzati dall'amministrazione centrale (2005)



Nota: Il presente indice descrive una varietà di sistemi di assunzione in atto nei Paesi OCSE e non valuta la prestazione dei diversi sistemi.

14.2 Rapporto tra il sistema di reclutamento e il livello di delega nella gestione delle risorse umane all'interno dell'amministrazione centrale (2005)



Fonte: OECD Strategic Human Resource Management in Government Survey (2006).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/723668744361>

Ulteriori approfondimenti

OECD (2008), *The State of the Public Service*, OCSE, Parigi.

Note

14.1: Non ci sono dati disponibili per Canada, Repubblica Ceca, Grecia e Spagna. Dalla pubblicazione *The State of the Public Service* è stata apportata una variazione molto lieve all'indice composito per Norvegia e Polonia, che incide lievemente sulla loro posizione.

14.2: Non ci sono dati disponibili per Canada, Repubblica Ceca, Grecia, Polonia, Repubblica Slovacca e Spagna. Il coefficiente di correlazione è di 0.672.

Il focus sulla performance è una caratteristica comune ai processi di modernizzazione della pubblica amministrazione nella maggior parte dei Paesi OCSE: la valutazione della performance costituisce spesso il primo passo verso un riconoscimento più giusto e oggettivo dell'impegno, sia individuale che collettivo. Al tempo stesso, la valutazione può rendere più chiari, all'interno dell'organizzazione, gli obiettivi del personale, collegando i ruoli agli obiettivi organizzativi e contribuendo ad attuare il cambiamento. La creazione di un sistema di gestione della prestazione, tuttavia, non migliora di per sé la performance, il cui buon esito dipende, in parte, dalla chiara esplicitazione e comunicazione ai dipendenti degli obiettivi e delle strategie e dalla capacità dei dirigenti di valutare e misurare la prestazione con obiettività.

Negli ultimi anni, gli incentivi sono stati collegati alla valutazione della performance allo scopo di aumentare la motivazione e la responsabilizzazione dei dipendenti pubblici. Due decenni fa, a quasi tutti i dipendenti dell'amministrazione centrale venivano concessi gli aumenti salariali in base alla permanenza in servizio e supponendo che una maggiore esperienza portasse a una migliore prestazione, a prescindere dall'impegno individuale. Poiché il miglioramento della performance del personale ha assunto una nuova rilevanza alla luce delle ristrettezze di bilancio, in molti Paesi sono stati introdotti elementi di retribuzione correlata al risultato (performance-related pay - PRP), insieme a un'accresciuta delega delle responsabilità di GRU. La PRP può variare in relazione a numerosi aspetti, tra cui: la varietà di posizioni, l'eventualità o meno che obiettivi e incentivi siano applicabili a individui o a gruppi, la misura in cui i livelli sono utilizzati e la dimensione dei premi (bonus una tantum o aumenti del salario minimo in base al merito). La PRP non è però priva di svantaggi: il suo impatto sulla fiducia, sui differenziali salariali (in particolare per le minoranze) e sul principio di equità deve essere monitorato con attenzione.

Quasi tutti i Paesi hanno formalizzato sistemi di valutazione della performance per la maggior parte dei dipendenti pubblici: dei 26 Paesi per i quali vi sono dati confrontabili, circa un terzo non impiega la PRP e nel resto dei Paesi non esiste un modello unico di PRP.

Tuttavia, c'è una tendenza a estendere la PRP dal livello dirigenziale fino alle altre categorie di personale. Molti Paesi, come Canada, Irlanda o Italia, impiegano la PRP solo per l'alta dirigenza. Nei Paesi Bassi, solo una parte delle amministrazioni adotta la PRP. Nessun indice misura se il sistema di GRU riesce a motivare i dipendenti o influisce sul loro rendimento. Inoltre, molti Paesi coltivano una cultura della prestazione senza dedicarle un'attenzione formale mentre altri Paesi stanno attuando politiche basate sulla prestazione (come la PRP) in maniera più informale.

Metodologia e definizioni

I dati sono riferiti al 2005 e sono stati raccolti dalla Strategic Human Resource Management in Government Survey, condotta dall'OCSE nel 2006. Gli intervistati sono in prevalenza funzionari di grado superiore nei dipartimenti del personale dell'amministrazione centrale. I Paesi che non hanno dato risposte esaustive alle domande contenute nello studio o che hanno fornito dati non comparabili, non figurano.

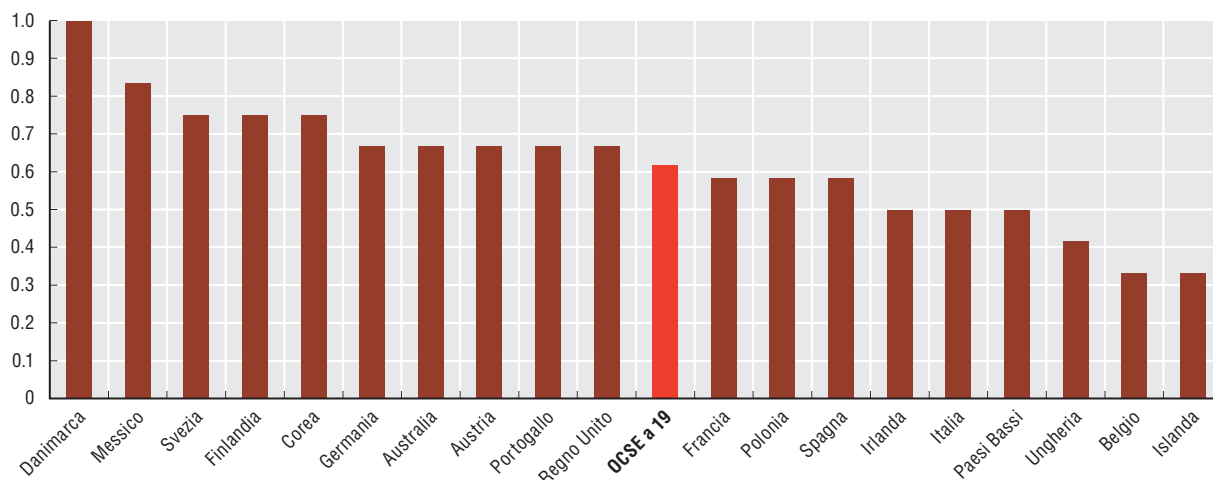
I dati sono riferiti alle pratiche di GRU per la pubblica amministrazione a livello centrale. Le definizioni di pubblica amministrazione e dei settori gestiti a livello centrale variano tra Paesi e dovranno essere considerate in sede di confronto.

L'indice di valutazione della performance indica la misura in cui tale indice viene impiegato per decidere sugli avanzamenti di carriera (25%), sulla retribuzione (25%) e sul rinnovo contrattuale (50%), sulla base delle opinioni degli intervistati. L'indice di PRP ne esamina l'utilizzo in generale (25%) nonché gli strumenti specifici utilizzati (25%), la varietà di dipendenti a cui la PRP è applicabile (25%) e la proporzione massima del salario minimo che la PRP potrebbe rappresentare (25%). Entrambi gli indici variano da 0 (nessun utilizzo) a 1 (utilizzo elevato). Per una descrizione della metodologia usata per sviluppare tali elementi compositi, si veda l'Allegato C. Le variabili comprendenti gli indici e la loro importanza relativa sono basate sui pareri degli esperti e sono presentate con lo scopo di approfondire la discussione e, di conseguenza, potranno evolvere nel corso del tempo.

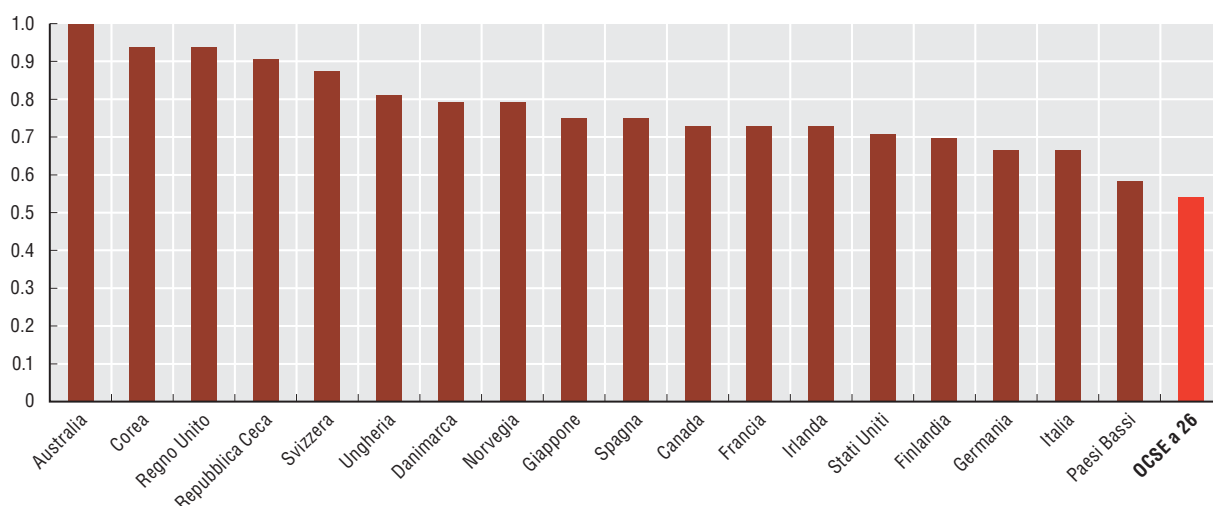
Ulteriori approfondimenti

OECD (2008), *The State of the Public Service*, OCSE, Parigi.

15.1 Livello di utilizzo di sistemi di valutazione delle performance nelle decisioni concernenti le GRU nell'amministrazione centrale (2005)



15.2 Livello di utilizzo della retribuzione di risultato nell'amministrazione centrale (2005)



Nota: Questi indici forniscono informazioni sull'impiego formale delle valutazioni di prestazione e della PRP a livello di amministrazione centrale, ma non forniscono informazioni sulla loro attuazione e sulla qualità del lavoro svolto dai dipendenti pubblici.

Fonte: OECD Strategic Human Resource Management in Government Survey (2006).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/723750171710>

Note

15.1: Non ci sono dati disponibili per Canada, Repubblica Ceca, Grecia, Giappone, Lussemburgo, Nuova Zelanda, Norvegia, Repubblica Slovacca, Svizzera, Turchia e Stati Uniti. Dalla pubblicazione di *The State of the Public Service*, è stata apportata una lieve variazione ai dati riguardanti la Germania, che incide leggermente sul suo punteggio.

15.2: La media OCSE comprende otto Paesi che non utilizzano la PRP e che non sono compresi nei dati: Austria, Islanda, Lussemburgo, Messico, Polonia, Portogallo, Repubblica Slovacca e Svezia. Sebbene la Svezia non attui universalmente la PRP, il salario individuale può in parte essere fissato dagli enti in base alla prestazione. Non ci sono dati disponibili per Belgio, Grecia, Nuova Zelanda e Turchia.

16. La dirigenza

I Paesi necessitano di dirigenti pubblici in grado di perseguire una gestione orientata alla performance, assicurare la coesione tra ministeri e, al tempo stesso, proteggere il carattere politicamente neutrale e professionale dell'amministrazione pubblica. La dirigenza pubblica rappresenta l'interfaccia tra il livello politico e quello amministrativo ed è responsabile dell'attuazione dell'impianto normativo e delle strategie politiche, nonché della coerenza, efficienza e adeguatezza delle attività pubbliche. Pertanto, la competenza professionale della dirigenza pubblica è diventata un punto chiave della governance pubblica.

A causa delle crescenti aspettative sulla leadership dei dirigenti pubblici, vi è una tendenza crescente a raggrupparli e gestirli separatamente, secondo interventi di GRU diversi. La tabella mostra il livello di istituzionalizzazione delle specifiche pratiche di GRU applicabili alla dirigenza. L'esistenza di regole e di pratiche di gestione separate, applicabili ai dirigenti pubblici non indica, tuttavia, il modo in cui questi sono gestiti o la loro prestazione. La tabella riflette esclusivamente l'impegno, nel corso degli ultimi anni, nell'adattare regole e pratiche alle esigenze di gestione sorte a seguito dell'accresciuta importanza dei dirigenti pubblici.

In generale, i dirigenti pubblici rappresentano una percentuale molto bassa sul totale dei dipendenti dell'amministrazione centrale e nella maggioranza dei casi, la loro nomina non è politica. Esiste un ampio spettro di soluzioni organizzative per la dirigenza nei diversi Paesi, che riflettono culture amministrative e sviluppi storici diversi. In sette Paesi OCSE (Austria, Danimarca, Germania, Irlanda, Messico, Svezia e Svizzera) non c'è una netta separazione della dirigenza, mentre i Paesi Bassi, il Regno Unito e gli Stati Uniti si distinguono per avere maggiormente istituzionalizzato la gestione dei loro dirigenti, avendo anche formalizzato un servizio esecutivo separato per i dirigenti.

Metodologia e definizioni

I dati sono riferiti al 2005 e sono stati raccolti dalla Strategic Human Resource Management in Government Survey del 2006. Gli intervistati sono in prevalenza funzionari di grado superiore nei dipartimenti del personale dell'amministrazione centrale. Per calcolare la percentuale di dirigenti pubblici sul personale dell'amministrazione centrale, sono stati utilizzati i dati sul numero totale dei dipendenti dell'amministrazione centrale del 2005, tratti dalla Comparison of Employment in the Public Domain (CEPD) Survey; l'Australia e il Canada hanno fornito successivamente i dati aggiornati riferiti al 2005.

I dati sono riferiti alle pratiche di GRU per i dipendenti pubblici al livello centrale dell'amministrazione. Le definizioni di dirigenza pubblica e dei settori gestiti a livello centrale variano tra Paesi e dovranno essere considerate in sede di confronto.

Ulteriori approfondimenti

OECD (2008), *The State of the Public Service*, OCSE, Parigi.

Note

16.1: (*) Sebbene Germania, Islanda e Svezia non abbiano un gruppo definito di dirigenti pubblici, questi Paesi hanno attuato alcune politiche e pratiche di GRU per l'alta dirigenza.

(**) Finlandia: non in modo formale, tuttavia, il Ministero delle Finanze ha in programma di promuovere un sistema incentrato sulla carriera e uno sviluppo sistematico dei potenziali dirigenti e consulenti. Ogni ministero e agenzia è responsabile del rispettivo GRU.

(***) Corea: no, tuttavia, i giovani funzionari appartenenti alla dirigenza intermedia che abbiano superato l'esame di ammissione all'alta dirigenza sono normalmente considerati i potenziali futuri leader.

(****) Stati Uniti: le agenzie federali possono stabilire e gestire programmi di sviluppo formali in leadership e dirigenza esecutiva per preparare i futuri dirigenti. La creazione dei SES Candidate Development Programs è prevista dalla sezione 3396, titolo 5 del Codice degli U.S. e gli obblighi relativi a tali programmi si trovano alla lett. B, parte 412, titolo 5 del Codice del Regolamento Federale.

16.1 Le diverse pratiche di gestione delle risorse umane relative alla dirigenza (2005)

	Esistenza di un corpo separato di dirigenti pubblici	Identificazione dei dirigenti a inizio carriera	Percentuale di dipendenti che sono dirigenti	Assunti con un processo più centralizzato	Maggiore attenzione prestata alla gestione delle loro carriere	Maggiore enfasi sul loro orientamento al risultato	Maggiore enfasi per evitare conflitti di interessi	La retribuzione non rientrando nel salario base e nella PRP è più elevata rispetto ai dipendenti ordinari	La parte della retribuzione di risultato è più elevata	Incarico a tempo determinato	Incarico più breve rispetto al personale impiegatizio	Incarico dipendente dal rinnovo di un contratto
Australia	●	○	1,59	○	○	●	○	○	○	○	○	○
Austria	○	○	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Belgio	●	○	0,12	●	○	●	●	●	○	●	●	●
Canada	●	n.d.	0,20	●	○	●	○	●	●	○	○	○
Repubblica Ceca	●	○	n.d.	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Danimarca	○	○	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Finlandia	●	○**	0,11	●	○	○	○	●	○	○	○	○
Francia	●	●	n.d.	●	●	○	●	○	○	●	○	○
Germania	○*	○	n.d.	○	○	●	●	○	○	○	○	○
Grecia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Ungheria	●	○	0,10	●	○	●	○	●	●	○	○	○
Islanda	●	○	n.d.	●	○	○	○	○	○	●	●	○
Irlanda	○*	○	n.d.	○	○	○	○	○	●	●	○	○
Italia	●	○	n.d.	●	○	●	○	○	●	○	○	○
Giappone	●	○	0,16	○	○	○	●	○	○	○	○	○
Corea	●	○***	0,17	○	○	●	○	○	●	○	○	○
Lussemburgo	●	○	n.d.	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Messico	○	○	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Nuova Zelanda	●	○	n.d.	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Paesi Bassi	●	●	0,28	●	○	●	○	○	○	●	●	○
Norvegia	●	○	0,12	○	○	●	○	●	●	○	○	○
Polonia	●	n.d.	n.d.	●	○	●	●	○	○	○	○	○
Portogallo	●	○	n.d.	○	○	●	●	●	○	●	●	○
Spagna	●	●	n.d.	●	●	○	●	●	●	○	●	○
Repubblica Slovacca	●	○	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Svezia	○*	○	n.d.	○	○	●	○	○	○	○	○	○
Svizzera	○	○	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Turchia	●	○	n.d.	●	○	○	○	●	○	○	○	○
Regno Unito	●	●	n.d.	○	○	●	●	●	●	●	○	○
Stati Uniti	●	●****	0,25	●	●	●	●	●	●	○	○	○

● Sì

○ No

n.d. = non disponibile

Fonte: OECD Strategic Human Resource Management in Government Survey (2006) e OECD CEPD Survey (2006).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/723758468586>

13.816

1.450 e

1.380 e

1.301

322

00 e

00 e

77



VII. LA FORMAZIONE E LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

17. La sostenibilità di bilancio
18. La trasparenza del bilancio
19. La programmazione di bilancio di medio periodo
20. L'uso di dati di performance nella formazione del bilancio
21. La flessibilità nella gestione del bilancio

La duplice sfida dell'invecchiamento della popolazione e della crisi finanziaria pone una responsabilità urgente e seria in capo alle pubbliche amministrazioni, in termini di adozione di politiche di bilancio finalizzate a ripristinare una sostenibilità di lungo termine. Il sistema della spesa della pubblica amministrazione di una nazione deve promuovere la disciplina fiscale, l'assegnazione delle risorse laddove sia maggiormente necessario e il funzionamento efficiente dell'amministrazione.

Il presente Capitolo comprende indicatori relativi a specifiche pratiche e procedure di formazione e gestione del bilancio dello stato nell'amministrazione centrale. Il buon funzionamento di istituzioni preposte alla gestione del bilancio è fondamentale per il supporto della crescita economica, il miglioramento della solidità fiscale e l'ottenimento di un sistema impositivo stabile e di un'equità intergenerazionale. Gli indicatori presentati riguardano la misura in cui: i Paesi hanno adottato pratiche per incoraggiare la sostenibilità di bilancio; il pubblico è informato in modo tale che le politiche fiscali e le priorità di spesa siano comprese, monitorate e valutate; il bilancio incorpora una prospettiva di medio periodo per assicurare che vengano prese in considerazione le conseguenze pluriennali delle misure di spesa; le informazioni sulle performance sono utilizzate nella formulazione del bilancio; l'esecutivo può apportare modifiche al bilancio approvato.

Tutti i risultati si basano sulle risposte dei Paesi all'Indagine su Budget Practices and Procedures dell'OCSE e rappresentano la valutazione che gli stessi danno delle pratiche e delle procedure in atto. Gli indici rappresentano i calcoli effettuati dal personale a scopo di approfondimento della discussione e, di conseguenza, potranno evolvere nel corso del tempo.

L'invecchiamento della popolazione e la recessione economica implicano dure sfide alla sostenibilità delle finanze pubbliche: poiché i costi delle possibili risposte crescono più rapidamente delle entrate, la solvenza dello Stato e la crescita economica sono a rischio. Le amministrazioni devono anche fare fronte a una ridotta capacità di pagare i servizi pubblici con le entrate attuali e potrebbero vedersi costrette ad aumentare le imposte o tagliare i servizi in futuro.

L'utilizzo di proiezioni di bilancio e di regole nella costruzione del bilancio sono due strategie impiegate dai Paesi OCSE per raggiungere la sostenibilità: le prime valutano le probabili conseguenze della perpetuazione dell'attuale livello di spesa rispetto all'impatto prodotto dal cambiamento demografico e da altri fattori. Le Best Practices for Budget Transparency dell'OCSE raccomandano che le proiezioni debbano comprendere da 10 a 40 anni e vengano riviste ogni 5 anni oppure ogniqualvolta siano apportate variazioni considerevoli agli interventi di entrate/spesa. Tutti i presupposti chiave sottostanti le proiezioni dovranno, inoltre, essere esplicitati, unitamente ai vari scenari plausibili. Una regola di bilancio rappresenta una restrizione sulla politica economica studiata per arginare la spesa eccessiva rispetto alle risorse. Queste regole possono essere incentrate su diversi indicatori fiscali: la spesa, il pareggio di bilancio, il debito e le entrate. Se è vero che le regole possono aiutare le pubbliche amministrazioni a raggiungere obiettivi e disciplina fiscale, non esiste però una regola unica che vada bene per tutti i Paesi. Quasi tutti i Paesi OCSE pubblicano proiezioni di bilancio di lungo periodo, la maggioranza delle quali comprende un arco temporale da 41 a 50 anni. Due terzi di questi Paesi preparano le proiezioni su base annuale, mentre altri con scadenza più periodica (ogni tre-cinque anni). Le regole sul pareggio e sul debito sono quelle più comuni tra i Paesi OCSE, mentre quelle sulle entrate sono le meno adottate. Sei Paesi non si avvalgono di normative di bilancio come mezzo per frenare la spesa.

Per interpretare i rapporti dei Paesi su tali pratiche, è importante considerare il modo in cui gli obblighi di rendicontazione imposti dall'unione monetaria influenzano le risposte. Secondo gli obblighi previsti in sede UE in materia di convergenza, i Paesi dell'eurozona devono comunicare le proiezioni di bilancio di lungo periodo e adottare regole sul debito e il pareg-

gio. Le risposte di alcuni Paesi riflettono le pratiche nazionali, mentre altri inglobano le pratiche dettate dal Patto di Stabilità e Crescita dell'Unione europea e dalla relazione in materia di stabilità e convergenza.

Metodologia e definizioni

Il concetto di sostenibilità di bilancio include la solvenza dello Stato, una crescita economica stabile e sostenuta, imposte stabili ed equità intergenerazionale (Schick, 2005). Per solvenza si intende la capacità di onorare gli obblighi finanziari; la stabilità delle imposte permette il finanziamento di programmi senza modificare l'onere fiscale in capo ai cittadini e l'equità indica la capacità di pagare i servizi pubblici con le entrate attuali, anziché passarne il costo alle generazioni future o negare loro i servizi disponibili oggi.

Gli indicatori sono riferiti all'amministrazione centrale e sono tratti dalle risposte dei Paesi alle domande contenute nell'International Budget Practices and Procedures Database dell'OCSE, raccolte attraverso un'indagine della prima metà del 2007. Gli intervistati sono funzionari di grado superiore addetti al bilancio e le risposte rappresentano le valutazioni date dai Paesi stessi riguardo le pratiche e le procedure attuali.

Ulteriori approfondimenti

Anderson, B. e J. J. Minarik (2006), "Design Choice for Fiscal Policy Rules", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 5, No. 4, OCSE, Parigi, pp. 159-208.

Anderson, B. e J. Sheppard (forthcoming), "Fiscal Futures, Institutional Budget Reforms and Their Effects: What Can Be Learned?", *OECD Journal on Budgeting*, OCSE, Parigi.

Schick (2005), "Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 5, No. 1, OCSE, Parigi, pp. 107-126.

Note

17.1: Basato sulla D 12 "Le proiezioni di bilancio di lungo periodo vengono preparate? Quanti anni comprendono normalmente e con che frequenza vengono preparate? Canada, Islanda, Giappone, Messico e Turchia non hanno pubblicato proiezioni al momento dell'indagine del 2007. In passato il Canada ha pubblicato le proiezioni su base *ad hoc*. Dall'indagine del 2007, il Giappone ha iniziato a preparare le proiezioni su base *ad hoc*. Repubblica Ceca, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Italia, Polonia e Regno Unito presentano altresì le proiezioni per un orizzonte temporale illimitato.

17.2: Basato sulla D 14 "Esistono regole di bilancio che pongono limiti alla politica fiscale? Quali delle seguenti affermazioni definisce una norma di bilancio?" I Paesi dell'eurozona sono soggetti alle regole del Patto di Stabilità e Crescita, es. un disavanzo annuale di bilancio non superiore al 3% del PIL (amministrazione pubblica generale) e un debito nazionale lordo inferiore al 60% del PIL (o prossimo a tale valore).

17.1 Arco temporale e frequenza delle proiezioni di bilancio di lungo periodo da parte dell'amministrazione centrale (2007)

	Numero di anni considerati dalle proiezioni					Totale
	21-30	31-40	41-50	51-60	61+	
Frequenza di pubblicazione delle proiezioni						
Annuale			Austria, Belgio, Rep. Ceca, Finlandia, Francia, Grecia, Ungheria, Irlanda, Italia, Lussemburgo Polonia, Portogallo, Rep. Slovacca, Svezia, Regno Unito		Danimarca, Stati Uniti	18
Regolare (ogni 3-5 anni)		Australia, Nuova Zelanda	Germania, Norvegia, Svizzera			5
Su base <i>ad hoc</i>	Corea				Paesi Bassi	2
Totale	1	2	19	0	3	

17.2 Utilizzo da parte dell'amministrazione centrale di norme che pongono limiti sulla politica di bilancio (2007)

Paese	Eurozona	Tipi di regole			
		Spesa	Pareggio di bilancio (disavanzo/ eccedenza)	Debito	Entrate
Australia	○	○	○	○	○
Austria	●	○	●	●	○
Belgio	●	○	●	●	○
Canada	○	●	○	○	○
Repubblica Ceca	○	●	○	○	○
Danimarca	○	●	●	○	●
Finlandia	●	●	●	●	○
Francia	●	●	●	●	●
Germania	●	○	●	●	○
Grecia	●	○	●	●	○
Ungheria	○	○	○	○	○
Islanda	○	●	○	○	○
Irlanda	●	○	●	●	○
Italia	●	●	●	●	○
Giappone	○	●	●	●	○
Corea	○	○	○	○	○
Lussemburgo	●	●	●	●	○
Messico	○	●	●	●	●
Paesi Bassi	●	●	●	●	●
Nuova Zelanda	○	○	○	○	○
Norvegia	○	○	●	○	○
Polonia	○	○	●	●	○
Portogallo	●	○	●	●	○
Repubblica Slovacca	●	●	●	●	○
Spagna	●	●	●	●	○
Svezia	○	●	●	○	○
Svizzera	○	●	○	○	○
Turchia	○	○	○	○	○
Regno Unito	○	○	●	●	○
Stati Uniti	○	○	○	○	○
Totale	13	15	20	17	4

● Si

○ No

Fonte: OECD International Budget Practices and Procedures Database, www.oecd.org/gov/budget/database (2007).StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/723802553562>

18. La trasparenza del bilancio

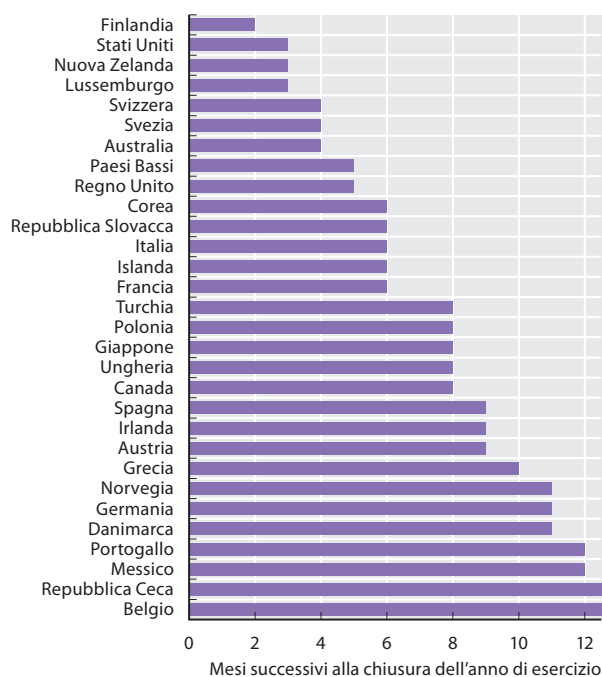
Una documentazione sul bilancio disponibile al pubblico e onnicomprensiva può facilitare la comprensione, da parte dei cittadini, degli interventi fiscali e delle priorità del governo. La trasparenza sul bilancio può contribuire ad una maggiore disciplina fiscale, ad una efficace attribuzione delle risorse e all'efficienza operativa facendo sì che le pubbliche amministrazioni rispondano della redazione di bilanci realistici e sostenibili, nonché dell'impatto sociale ed economico delle misure di intervento pianificate. Dato che la disponibilità delle informazioni contenute in un documento di bilancio non ne garantisce necessariamente l'accuratezza, i cittadini e i legislatori devono utilizzare tali informazioni per indurre i governi ad assumersi la responsabilità del raggiungimento di migliori risultati di bilancio.

Un aspetto chiave della trasparenza è la misura in cui il bilancio dell'esecutivo fornisce informazioni sul quadro di riferimento economico e sugli interventi e le priorità del governo. I Paesi si differenziano per quantità e tipo di informazioni fornite: mentre gli assunti macroeconomici e le priorità di intervento sono comuni nel bilancio di tutti i Paesi OCSE, solo due terzi inseriscono impegni di spesa chiaramente definiti da sottoporre al voto del parlamento e una prospettiva di medio periodo sulle entrate e le spese totali. Inoltre, quasi la metà di tutti i Paesi OCSE includono, nel bilancio o nella documentazione di sup-

porto, obiettivi di performance non finanziari o il testo della norma o della policy proposta. L'impiego di assunti macroeconomici deboli è, senza dubbio, l'elemento che ha maggiore responsabilità per la distorsione dei risultati di bilancio e delle proiezioni di disavanzo o eccedenza. Più della metà di tutti i Paesi OCSE mettono a disposizione del pubblico la metodologia sottostante gli assunti macroeconomici, sia direttamente che su richiesta.

L'esistenza di enti pubblici indipendenti per la revisione e il commento del bilancio è un ulteriore fattore chiave per la trasparenza del parlamento e dell'esecutivo. Tutti i Paesi OCSE dispongono di un organo supremo preposto alla revisione della contabilità dello Stato e, se è vero che, in ultima istanza, tutti i Paesi mettono il bilancio certificato a disposizione del pubblico, esistono notevoli differenze nella tempistica. Meno della metà dei Paesi OCSE pubblica il bilancio entro sei mesi dalla chiusura dell'esercizio fiscale, come indicato dalle Best Practices for Budget Transparency dell'OCSE.

18.1 Numero dei mesi successivi alla chiusura dell'anno di esercizio entro cui il bilancio certificato viene pubblicato da parte dell'organo supremo di revisione (2007)



Fonte: OECD International Budget Practices and Procedures Database, www.oecd.org/gov/budget/database (2007).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/723840438383>

Metodologia e definizioni

Gli indicatori sono tratti dalle Best Practices for Budget Transparency dell'OCSE e comprendono: la disponibilità di taluni elementi all'interno della documentazione di bilancio sottoposta al parlamento, la disponibilità della metodologia sottostante gli assunti economici impiegati nel bilancio e il numero di mesi, dalla chiusura dell'esercizio, entro cui il bilancio certificato viene pubblicato dall'organo supremo di revisione. Gli indicatori sono tratti dall'International Budget Practices and Procedures Database dell'OCSE, raccolti durante la prima metà del 2007 e sono riferiti alle pratiche di compilazione del bilancio dell'amministrazione centrale. Gli intervistati sono funzionari di grado superiore preposti al bilancio e le risposte rappresentano le valutazioni date dai Paesi stessi sulle pratiche e le procedure attuali. Gli indicatori sono inoltre riferiti alla disponibilità delle informazioni, anche se non ne misurano la qualità.

18.2 Elementi compresi nei documenti di bilancio presentati al parlamento a livello di amministrazione centrale (2007)

	Assunti macroeconomici	Priorità di bilancio	Obiettivi di intervento di medio periodo	Collegamento degli stanziamenti alle unità amministrative	Stanziamenti chiaramente definiti da sottoporre al voto del parlamento	Prospettiva di medio periodo sulle entrate e le spese totali	Obiettivi di prestazione non finanziari	Testo della norma o della policy proposto nel bilancio	La metodologia impiegata per formulare gli assunti economici del bilancio è pubblicamente disponibile?
Australia	●	●	●	●	●	●	●	○	○
Austria	●	●	●	●	●	○	○	○	●
Belgio	●	●	●	●	●	●	○	○	●
Canada	●	●	●	●	●	○	○	○	●
Repubblica Ceca	●	●	●	●	○	●	○	○	○
Danimarca	●	●	○	○	●	●	○	○	●
Finlandia	●	●	●	●	●	○	●	●	●
Francia	●	●	●	○	●	●	●	○	○
Germania	●	●	●	●	●	●	○	○	●
Grecia	●	●	●	●	●	○	●	○	●
Ungheria	●	●	●	○	○	●	○	○	○
Islanda	●	●	●	●	●	●	○	○	●
Irlanda	●	●	●	●	●	●	●	○	●
Italia	●	●	●	○	●	●	○	○	●
Giappone	●	○	○	●	○	○	○	○	○
Corea	●	●	●	●	●	●	●	○	○
Lussemburgo	●	●	●	○	○	○	○	●	●
Messico	●	●	●	●	○	●	●	●	○
Paesi Bassi	●	●	●	●	○	●	●	○	●
Nuova Zelanda	●	●	●	●	●	●	●	○	●
Norvegia	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Polonia	●	●	○	○	○	●	●	○	●
Portogallo	●	●	●	●	○	●	○	●	○
Repubblica Slovacca	●	●	●	●	●	●	●	○	●
Spagna	●	●	●	●	●	○	●	○	○
Svezia	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Svizzera	●	●	●	●	●	●	●	○	●
Turchia	●	●	●	●	●	●	○	●	○
Regno Unito	●	○	○	●	●	○	○	○	●
Stati Uniti	●	●	●	●	●	●	●	●	○
Totale	30	28	26	24	22	22	16	8	19

● Sì

○ No

Fonte: OECD International Budget Practices and Procedures Database, www.oecd.org/gov/budget/database (2007).StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/723840438383>

Ulteriori approfondimenti

OECD (2002), "OECD Best Practices for Budget Transparency", *OECD Journal on Budgeting*, Vol.1, No. 3, OCSE, Parigi, pp. 7-14.

OECD (di prossima pubblicazione), *Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries*, OCSE, Parigi.

Note

18.1: Basato sulla D 35 "Nella presentazione dei documenti di bilancio del Governo centrale al parlamento, quali dei seguenti elementi sono inclusi?" e la D 7 "La metodologia impiegata per stabilire le congetture economiche del bilancio è pubblicamente disponibile?" In Germania, Grecia, Islanda, Irlanda, Nuova Zelanda, Polonia e Repubblica Slovacca, la metodologia impiegata per formulare gli assunti economici è disponibile su richiesta.

18.2: Basato sulla D 70 "Quando l'Organo Supremo di Revisione mette a disposizione del pubblico il bilancio certificato?" Belgio e Repubblica Ceca pubblicano il bilancio certificato oltre 12 mesi dopo la chiusura dell'esercizio.

Al fine di migliorare la disciplina fiscale, molti Paesi hanno adottato un bilancio di medio periodo e/o strutture di spesa che generalmente comprendono un arco temporale da tre a cinque anni, ivi incluso l'anno di esercizio cui il bilancio è riferito. Tale prospettiva di medio periodo, che può comprendere le stime delle entrate e delle spese e/o gli obiettivi o i tetti di spesa, indica in quale direzione saranno effettuate modifiche alle politiche e ai finanziamenti e dà ai soggetti il tempo di adattarsi e aiuta a individuare la parte di bilancio che può essere assegnata a programmi nuovi ed esistenti. Ciò consente ai decision makers di considerare il costo di programmi in concorrenza fra loro, prima di prendere decisioni sul finanziamento, e di aumentare la prevedibilità del finanziamento durante l'attuazione del programma. I Paesi OCSE che sono membri dell'Unione Europea hanno l'obbligo di comunicare gli obiettivi di medio periodo, tuttavia, i Parlamenti potranno includerli o meno in sede di formulazione del bilancio.

Sebbene vi sia consenso sull'importanza di una prospettiva di medio periodo nel processo di redazione del bilancio, nonché di una convergenza generale sull'impiego delle stime di spesa, esistono opinioni divergenti circa l'utilizzo dei tetti di spesa. Mentre le stime di spesa contengono informazioni sul costo delle politiche e dei programmi esistenti e formano la base per i bilanci degli anni successivi, i tetti di spesa costituiscono un freno imposto dall'alto, per limitare la spesa negli anni a venire.

L'impatto sul bilancio di una prospettiva di medio periodo dipende dalla credibilità delle stime di spesa (e dei tetti) nonché dal modo in cui queste informazioni vengono impiegate dai decision makers e dagli osservatori della società civile. Il mancato raggiungimento di obiettivi di bilancio di medio periodo è spesso legato alla debolezza degli accordi in fase di predisposizione, legislazione ed attuazione degli obiettivi di bilancio.

Le stime di spesa di medio periodo sono prodotte in tutti i Paesi OCSE, ad eccezione di uno, principalmente a livello aggregato. Al confronto, l'utilizzo di tetti pluriennali è meno comune, sebbene questi siano ancora impiegati da due terzi dei Paesi OCSE e la solidità della prospettiva di medio periodo adottata dai Paesi varia fortemente tra i membri OCSE.

Metodologia e definizioni

Gli indicatori sono tratti dalle risposte alle domande contenute nell'International Budget Practices and Procedures Database dell'OCSE, raccolte mediante un'indagine nella prima metà del 2007 e sono riferiti al livello centrale dell'amministrazione. Gli intervistati sono funzionari di grado superiore preposti al bilancio. Le risposte rappresentano le valutazioni date dagli stessi Paesi sulle pratiche e procedure correnti. Le risposte date da alcuni Paesi dell'Unione europea riflettono le procedure nazionali, mentre le risposte di altri Paesi inglobano le pratiche dettate dalla Relazione sulla Convergenza dell'Unione europea.

L'indice misura il grado in cui i Paesi hanno sviluppato una prospettiva di medio periodo nei rispettivi processi di compilazione del bilancio e contiene le seguenti variabili (il dato percentuale è indicato tra parentesi): se i Paesi presentano stime di spesa pluriennale nel bilancio annuale (16,7%), il numero di anni compreso in tale stima (16,7%), la frequenza con cui le stime vengono aggiornate (16,7%), il metodo con cui le stime vengono estrapolate (16,7%), l'eventuale esistenza di obiettivi o tetti pluriennali (11,1%), la loro copertura (11,1%) e la frequenza con cui sono rivisti (11,1%). L'indice varia da 0 (nessuna prospettiva di medio periodo) a 1 (prospettiva di medio periodo altamente sviluppata). L'indice composito non comprende l'eventualità che tale quadro contenga informazioni sulle performance né il suo impatto sugli esiti ottenuti dal bilancio come la disciplina fiscale e l'efficienza distributiva. Per una descrizione della metodologia usata per sviluppare l'indice, si veda l'Allegato C. Le variabili comprendenti gli indici e la loro relativa importanza sono basate sui pareri degli esperti e sono presentate con lo scopo di approfondire la discussione e, di conseguenza, potranno evolvere nel corso del tempo.

Ulteriori approfondimenti

OECD (2002), "OECD Best Practices for Budget Transparency", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 1, No.3, OCSE, Parigi, pp. 7-14.

OECD (di prossima pubblicazione), *Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries*, OCSE, Parigi.

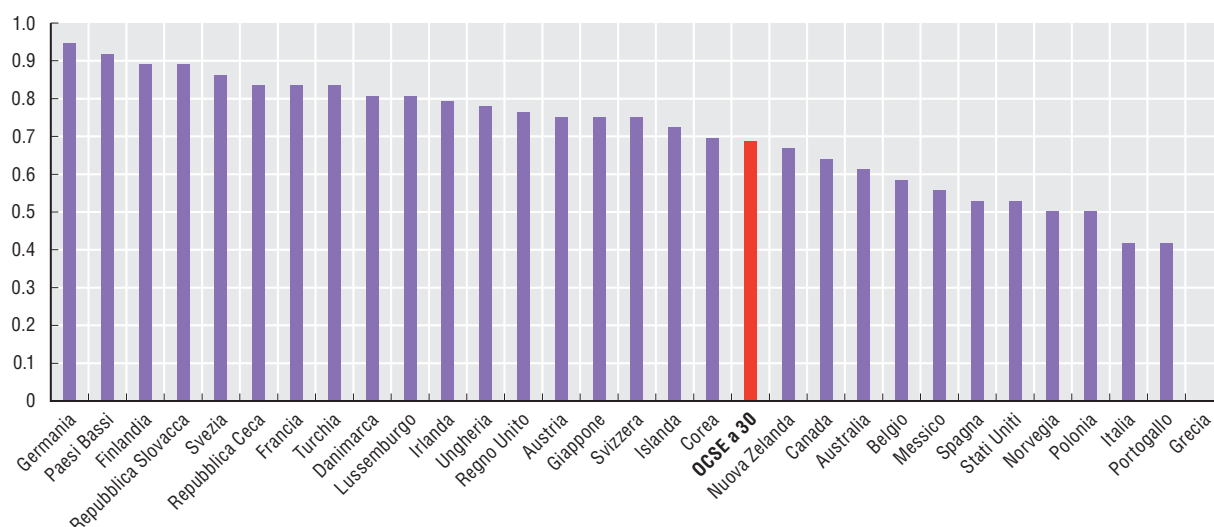
Note

19.1: Basato sulla D 16 "La documentazione annuale di bilancio sottoposta al parlamento contiene stime di spesa multianuali?" e la D 20 "Esistono obiettivi o tetti di spesa multianuali?" In Irlanda, vengono presentati tetti ministeriali per le spese in conto capitale.

19.1 Programmazione di bilancio di medio periodo a livello di amministrazione centrale (2007)

	Livello a cui i tetti vengono presentati					Totale
	Aggregato	Ministero	Partita singola	Altro	Nessuno	
Livello a cui le stime vengono presentate						
Aggregato	Austria, Giappone, Messico, Svizzera			Belgio, Francia, Ungheria	Italia, Polonia, Spagna	10
Ministero		Repubblica Slovacca, Regno Unito		Irlanda, Turchia	Stati Uniti	5
Partita singola	Finlandia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Nuova Zelanda, Svezia		Germania	Danimarca	Australia, Canada	9
Altro	Islanda, Corea	Repubblica Ceca			Norvegia, Portogallo	5
Nessuno					Grecia	1
Totale	11	3	1	6	9	

19.2. Utilizzo della programmazione di medio periodo nella procedura di bilancio a livello di amministrazione centrale (2007)



Nota: Il presente indice misura il grado in cui i Paesi hanno sviluppato una programmazione di medio periodo nella procedura di compilazione del bilancio, non valuta, tuttavia, l'eventualità che tale programmazione sia stata efficace nel raggiungimento di esiti ottenuti dal bilancio, quali la disciplina fiscale e l'efficienza distributiva.

Fonte: OECD International Budget Practices and Procedures Database, www.oecd.org/gov/budget/database (2007).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/723856770865>

In particolare nell'attuale contesto economico, i Paesi OCSE sentono l'urgenza di migliorare l'efficienza e l'efficacia amministrativa, controllando al tempo stesso le spese: se è vero che tutti i Paesi in questione stanno elaborando informazioni per valutare le performance delle loro amministrazioni, esiste un'ampia diversità nel tipo e nel livello di copertura dell'informazione. Le informazioni formali fanno riferimento sia a misuratori di performance (output e/o risultati) che a valutazioni. Le informazioni obiettive di performance possono concorrere a migliorare le decisioni sull'utilizzo delle risorse e la gestione del programma: possono, ad esempio, contribuire a distinguere i programmi efficaci da quelli che non lo sono e a permettere ai dirigenti di migliorare i programmi il cui rendimento è scarso. È, tuttavia, importante osservare che l'attuazione di un sistema di pianificazione del bilancio orientato alle performance necessita di dati di buona qualità. L'indice esamina il livello raggiunto dalle amministrazioni centrali dei Paesi OCSE nella creazione di sistemi per lo sviluppo e l'impiego di informazioni sulle performance in fase di pianificazione del bilancio. I Paesi con un punteggio elevato si sono dotati di un quadro esaustivo e inclusivo di tutte le amministrazioni, per lo sviluppo di informazioni sulle performance (valutazioni e misurazioni delle stesse), integrando tali dati nelle procedure di pianificazione e rendicontazione del bilancio, utilizzandoli nel processo decisionale, nel monitoraggio e nella comunicazione dei risultati. Tuttavia, tale quadro non misura il buon funzionamento del sistema nella pratica e l'esito viene misurato esaminando l'eventualità che le riforme raggiungano gli obiettivi fissati, un fattore che non può essere contenuto nell'indice.

Gli approcci allo sviluppo e utilizzo delle informazioni sulle performance nella procedura di pianificazione del bilancio variano tra i Paesi OCSE e non esiste un modello unico: nella maggioranza dei Paesi che impiegano le informazioni sulle performance nella pianificazione del bilancio esiste un collegamento debole o indiretto tra le informazioni di performance e il finanziamento. Tali Paesi impiegano le misurazioni e valutazioni delle performance unitamente a quelle sugli interventi fiscali e sulle

priorità politiche per informare sugli stanziamenti di bilancio, ma non per stabilirli. Inoltre per il 75% dei Paesi, il mancato raggiungimento di un obiettivo di performance non produce come risultato l'eliminazione del relativo programma. La maggioranza dei Paesi OCSE utilizza le informazioni di performance in fase di discussione del bilancio.

Metodologia e definizioni

Gli indicatori sono tratti dalle risposte alle domande contenute nell'International Budget Practices and Procedures Database dell'OCSE, raccolte mediante un'indagine condotta nella prima metà del 2007 e sono riferiti al livello centrale di amministrazione. Gli intervistati sono funzionari di grado superiore preposti al bilancio nei Paesi OCSE. Le risposte rappresentano le valutazioni dei Paesi stessi circa le pratiche e procedure correnti.

L'indice composito consiste di 14 variabili che contengono informazioni sul tipo di informazione sulla performance sviluppata, sui processi per fissare gli obiettivi, per il monitoraggio e la relazione sui risultati, e se (e come) vengono utilizzate le informazioni di prestazione nella costruzione del bilancio e nel processo decisionale da parte dell'autorità centrale preposta al bilancio, dei ministeri e dei politici. L'Allegato C contiene una descrizione della metodologia impiegata per elaborare questo indice, ivi inclusi il peso percentuale assegnato a ciascuna variabile. L'indice varia da 0 (nessun sistema di pianificazione del bilancio basato sulla performance) a 1 (sistema onnicomprensivo di pianificazione del bilancio). Le variabili comprendenti gli indici e la loro relativa importanza sono basate sui pareri degli esperti e sono presentate con lo scopo di approfondire la discussione e, di conseguenza, potranno evolvere nel corso del tempo.

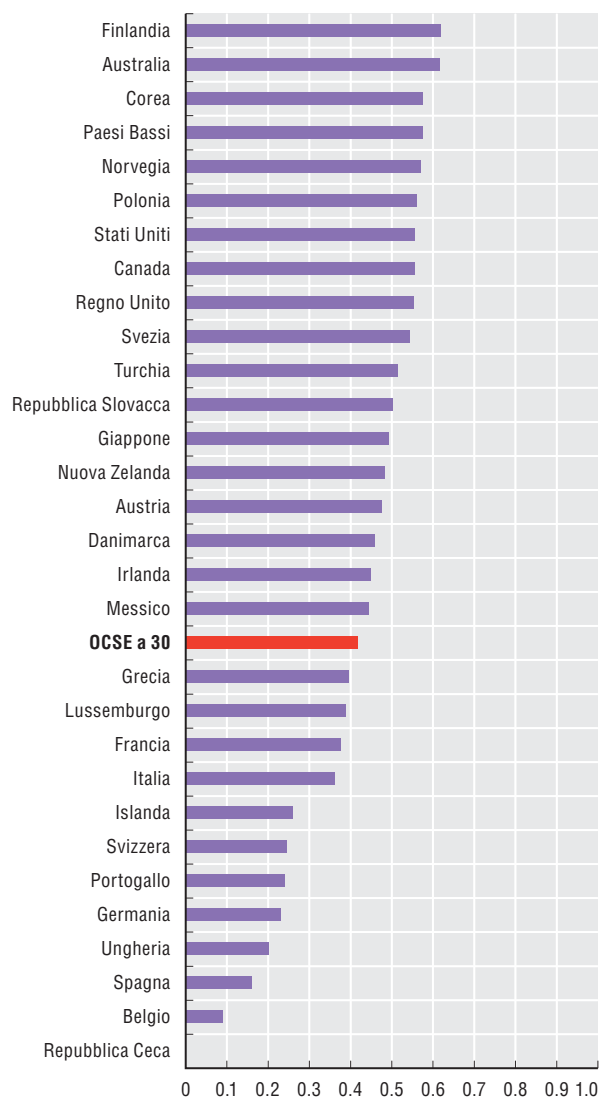
Ulteriori approfondimenti

Curristine, T. (2005), "Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 5, No. 2., OCSE, Parigi, pp. 87-132.

OECD (2008), "Performance Budgeting: A Users' Guide", *OECD Policy Brief*, OCSE, Parigi.

OECD (di prossima pubblicazione), *Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries*, OCSE, Parigi.

20.1 Impiego di un sistema di programmazione del bilancio dello Stato orientato alla performance (2007)



Nota: Il presente indice esamina il livello con cui i Paesi OCSE hanno attuato, nella pratica, un sistema di pianificazione del bilancio orientato alla prestazione, tuttavia, non misura se tali sistemi funzionino bene nella pratica.

Fonte: OECD, International Budget Practices and Procedures Database, www.oecd.org/gov/budget/database (2007).

20.2 Impiego delle informazioni di performance in fase di discussione del bilancio tra l'autorità centrale preposta a tale scopo e i ministeri (2007)

Paese	Tipi di informazioni di prestazione	
	Relazioni sulla valutazione	Prestazione a fronte degli obiettivi
Australia	●	●
Austria	●	●
Belgio	○	○
Canada	●	●
Repubblica Ceca	○	○
Danimarca	●	●
Finlandia	●	●
Francia	●	●
Germania	●	○
Grecia	●	○
Ungheria	○	○
Islanda	●	○
Irlanda	●	●
Italia	○	○
Giappone	●	●
Corea	●	●
Lussemburgo	●	●
Messico	○	●
Paesi Bassi	●	●
Nuova Zelanda	●	●
Norvegia	●	●
Polonia	○	○
Portogallo	○	○
Repubblica Slovacca	●	●
Spagna	●	○
Svezia	●	●
Svizzera	●	●
Turchia	●	●
Regno Unito	●	●
Stati Uniti	●	●
Totale	23	20

● Sì

○ No

Note

20.1 I dati sulla Polonia e la Turchia sono riferiti al 2008, i dati sulla Turchia sono riferiti, inoltre, a studi pilota.

20.2: Basato sulla D 83 "Le informazioni sulla performance sono utilizzate nelle discussioni/trattative sul bilancio tra l'autorità centrale preposta a tale fine e i ministeri competenti/che effettuano la spesa?"

Per far fronte a situazioni impreviste ed in continua evoluzione, l'esecutivo, i ministeri e le agenzie potrebbero avere necessità di maggiore flessibilità per adeguare la spesa in fase di attuazione del bilancio: anche in presenza di una solida procedura di predisposizione del bilancio, gli assunti economici possono cambiare, i prezzi dei fattori produttivi possono essere soggetti a fluttuazioni e le priorità politiche, in evoluzione, possono richiedere una riattribuzione delle risorse programmate nel bilancio. Ad esempio, molti Paesi recentemente hanno dovuto adeguare la spesa in corso di esercizio, a causa delle situazioni impreviste provocate dalla crisi finanziaria.

Un aspetto chiave della flessibilità del bilancio esecutivo è l'utilizzo di stanziamenti forfettari, che conferiscono ai dirigenti maggiore flessibilità nell'attribuzione di fondi su programmi che ritengono adatti. Alcuni Paesi permettono, inoltre, all'esecutivo di contrarre prestiti a fronte di futuri stanziamenti o di utilizzare per altri scopi i risparmi conseguiti grazie a recuperi in efficienza. Tale flessibilità aggiuntiva è spesso concessa nella convinzione che questa possa facilitare un utilizzo ottimale delle risorse pubbliche e fornire incentivi per migliorare l'efficienza della spesa pubblica.

Tuttavia, tale autorità, se illimitata e incontrollata, può indebolire la sostenibilità fiscale. I rischi potenziali comprendono la possibilità di abuso di potere da parte dei dirigenti pubblici, maggiori disavanzi pubblici e un'efficienza indebolita. Pertanto, qualsiasi passo verso una maggiore flessibilità richiede una chiara tutela al fine di garantire la trasparenza dei dirigenti. Se è vero che gli indicatori colgono la flessibilità procedurale della pubblica amministrazione nella riattribuzione delle risorse di bilancio, non misurano però il suo impatto sulla fornitura di beni e servizi pubblici, la capacità di gestione interna per riconoscere quando le riattribuzioni sono necessarie o la solidità dei processi decisionali nelle riallocazioni di bilancio.

Tra i Paesi OCSE, esiste un'ampia varietà sul livello e sulle tipologie di flessibilità concessa all'esecutivo per l'utilizzo di fondi previsti a bilancio per scopi diversi. Ad esempio, la maggioranza dei Paesi permette ai ministeri/agenzie competenti di riportare all'anno successivo gli stanziamenti non utilizzati

per le spese o gli investimenti operativi dall'anno di esercizio, molto spesso con alcune restrizioni, quali la previa approvazione del parlamento o dell'esecutivo. E' più frequente che i Paesi permettano ai ministeri/agenzie competenti di riportare all'esercizio successivo i fondi per investimenti non utilizzati anziché i fondi per le spese di gestione.

Metodologia e definizioni

Gli indicatori sono tratti dalle risposte dei Paesi alle domande contenute nell'International Budget Practices and Procedures Database dell'OCSE, raccolte mediante un'indagine condotta nella prima metà del 2007 e sono riferiti all'amministrazione centrale. Gli intervistati sono funzionari di grado superiore preposti al bilancio nei Paesi OCSE. Le risposte rappresentano le valutazioni dei Paesi stessi circa le pratiche e procedure correnti.

L'indice guarda alla flessibilità dell'esecutivo nell'apportare cambiamenti al bilancio nel corso della sua attuazione. Le variabili comprendono (il peso percentuale è indicato tra parentesi): la misura in cui gli stanziamenti di importo forfettario sono utilizzati (6,3%); il numero delle partite singole di bilancio (6,3%); la capacità delle agenzie di riportare agli anni successivi le allocazioni di bilancio inutilizzate (18,8%); di contrarre prestiti a fronte di stanziamenti futuri (18,8%); di riallocare tra partite singole (6,3%) e di consolidare i recuperi di efficienza (6,3%); la capacità dell'esecutivo di aumentare la spesa durante l'attuazione del bilancio (25%) senza la previa approvazione del parlamento (6,3%) e la sua capacità di diminuire la spesa in fase di attuazione del bilancio (6,3%). L'indice varia da 0 (nessuna flessibilità) a 1 (alto livello di flessibilità con minori restrizioni). Per una descrizione della metodologia usata per sviluppare l'indice, si veda l'Allegato C. Le variabili comprendenti gli indici e la loro relativa importanza, sono basate sui pareri degli esperti e sono presentate con lo scopo di approfondire la discussione e, di conseguenza, potranno evolvere nel corso del tempo.

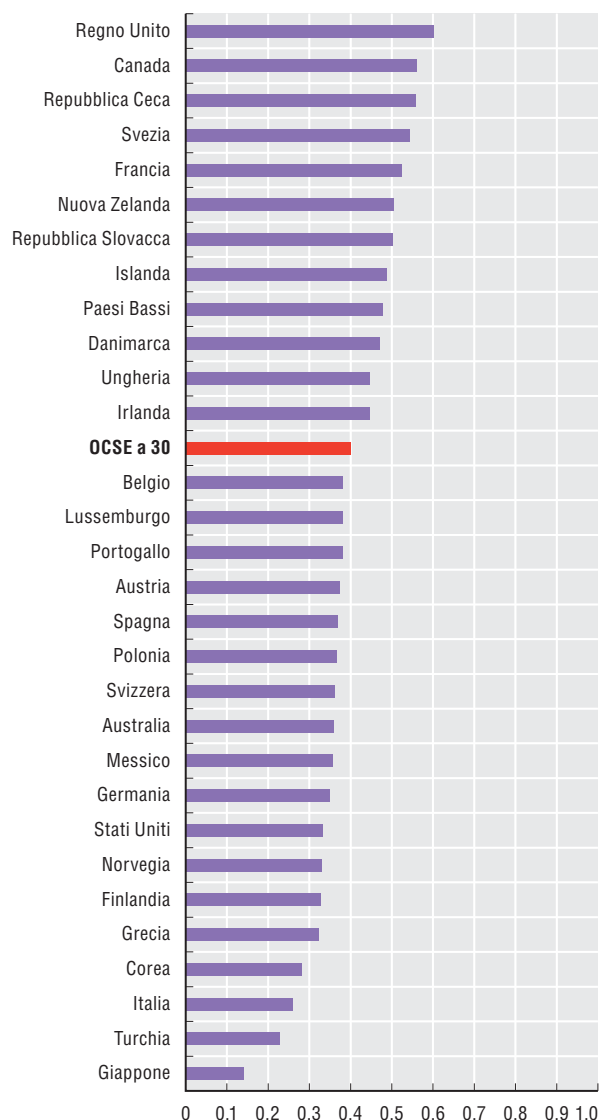
Ulteriori approfondimenti

OECD (di prossima pubblicazione), *Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries*, OCSE, Parigi.

Note

21.2: Basato sulla D 54 "I ministri possono portare a nuovo i fondi o gli stanziamenti non utilizzati da un esercizio all'altro?"

21.1 Flessibilità nella gestione del bilancio (2007)



21.2 Capacità dei ministeri competenti di riportare al nuovo esercizio i fondi inutilizzati (2007)

Paese	Spesa di gestione	Spesa di investimento
Australia	●	●
Austria	□ ■	□ ■
Belgio	○	○
Canada	●	■
Repubblica Ceca	●	●
Danimarca	□	□
Finlandia	●	●
Francia	●	●
Germania	■	■
Grecia	○	○
Ungheria	●	●
Islanda	□ ■	□ ■
Irlanda	□ ■	□ ■
Italia	○	●
Giappone	□ ■	□ ■
Corea	●	●
Lussemburgo	○	●
Messico	○	○
Paesi Bassi	●	●
Nuova Zelanda	■	■
Norvegia	□	□
Polonia	●	●
Portogallo	■	■
Repubblica Slovacca	●	●
Spagna	●	●
Svezia	■	■
Svizzera	●	●
Turchia	■	■
Regno Unito	■	■
Stati Uniti	●	●
Approvazione non necessaria	13	14
Approvazione dell'esecutivo	10	11
Approvazione della legislatura	6	6
Non consentito	5	3

● Approvazione non necessaria
 ■ Approvazione dell'esecutivo
 □ Approvazione della legislatura
 ○ Non consentito

Nota: Il presente indice guarda ai diversi livelli di flessibilità concessi all'esecutivo in fase di attuazione del bilancio, tuttavia, non misura l'utilizzo efficace o adeguato di tale flessibilità.

Fonte: OECD, International Budget Practices and Procedures Database, www.oecd.org/gov/budget/database (2007).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/723876713213>





VIII. LA GESTIONE DELLA REGOLAMENTAZIONE

22. L'analisi dell'impatto della regolamentazione

23. Le strategie di semplificazione

24. Procedure di consultazione formalizzate

La scarsa governance in materia di regolamentazione è stata un fattore determinante della attuale crisi finanziaria globale. I governi hanno ora un ruolo più ampio nell'assicurare la ripresa economica e sentono l'urgenza di rispondere alle richieste di sostegno con velocità ed efficacia, il che crea un maggiore rischio di scarsa regolamentazione. La buona gestione della regolamentazione è, pertanto, necessaria per garantire che le politiche siano efficaci, efficienti e in grado di ripristinare la fiducia pubblica, garantendo la flessibilità necessaria per adeguarsi alle mutevoli condizioni economiche e alle problematiche che emergono in materia di regolamentazione. L'utilizzo della consultazione pubblica, dell'analisi dell'impatto della regolamentazione e di strategie di semplificazione per favorire la certezza della regolamentazione e la riduzione degli oneri sono aspetti chiave per garantire solidi sistemi di gestione in tale materia.

Gli indicatori presentati in questo Capitolo riflettono le informazioni sulle pratiche di gestione della regolamentazione, es. i processi utilizzati per sviluppare, rivedere e riformare le regole. Essi tengono conto della misura in cui i sistemi di gestione soddisfano gli standard di qualità complessivi, come quelli riflessi nei Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance, approvati dall'OCSE nel 2005. Questo Capitolo introduce due indici composti sull'uso dell'analisi dell'impatto della regolamentazione e sulle caratteristiche dei programmi per la riduzione degli oneri amministrativi.

Gli indicatori forniscono uno strumento per analizzare i sistemi di governance della regolamentazione nel loro complesso e per aiutare i Paesi a individuare le potenziali riforme e si basano sulle risposte dei Paesi alla Survey on Regulatory Management dell'OCSE (www.oecd.org/regreform/indicators).

L'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) è uno strumento di intervento fondamentale che fornisce ai decision makers informazioni dettagliate sui potenziali effetti della regolamentazione sull'economia, l'ambiente e la struttura sociale. L'AIR guarda a tutti i possibili impatti della regolamentazione, ivi inclusi i costi, i benefici e la sostenibilità e valuta, da un lato, la capacità degli enti pubblici di applicare la regolamentazione, dall'altro, la capacità delle parti interessate di osservarla; le sue procedure debbono altresì comprendere una valutazione *ex post* sull'eventualità che le norme funzionino come previsto. L'AIR può consentire ai decision makers di esaminare le implicazioni delle opzioni di intervento in materia di regolamentazione e stabilire se queste raggiungono i loro obiettivi in modo più efficiente ed efficace degli approcci alternativi. Inoltre, rafforzando la trasparenza delle decisioni di regolamentazione e la loro motivazione, l'AIR potrà dare maggiore credibilità alle risposte di regolamentazione e aumentare la fiducia pubblica negli organi di regolamentazione e nei decision makers. Gli elementi importanti per l'efficacia dei sistemi di AIR comprendono: l'analisi onnicomprensiva degli impatti, il processo di consultazione, la formazione dei soggetti regolatori e un contesto istituzionale funzionante. Lo sviluppo in seno al contesto istituzionale prevede la costituzione di organi centrali di controllo della regolamentazione che promuovano e monitorino gli interventi e la riforma in materia di regolamentazione.

Dal 1974, si è assistito alla rapida adozione dell'impiego dell'AIR da parte dei membri dell'OCSE, con una spinta crescente tra il 1994 e il 2002. Oggi, tutti i Paesi membri dichiarano di aver adottato procedure per valutare l'impatto di almeno alcune nuove normative. Nel corso del decennio passato, i sistemi di AIR hanno incrementato le aree di copertura in quasi tutti i Paesi e un numero crescente di questi ha adottato l'obbligo formale di condurre l'AIR per le bozze di leggi primarie e le normative subordinate e l'obbligo di individuarne gli impatti (ivi inclusi i costi e i benefici delle nuove normative). Oltre due terzi dei Paesi, ad esempio, ora prevedono l'obbligo dell'AIR per dimostrare che i benefici della nuova regolamentazione ne giustificano i costi.

Tuttavia il grado di dettaglio dei sistemi di AIR differisce ancora tra i Paesi, e in particolare quelli che

vantano una tradizione di AIR più lunga, come Australia, Canada e Regno Unito, presentano sistemi più sviluppati. Rimangono differenze significative tra i Paesi per quanto concerne gli aspetti formali delle rispettive procedure di AIR e la misura in cui i sistemi di AIR riflettono le buone prassi, come stabilito nei principi dell'OCSE.

Metodologia e definizioni

Gli indicatori sono tratti dalle risposte dei Paesi alla Regulatory Management Systems' Indicators Survey, condotta dall'OCSE nel 1998, 2005 e 2008. Gli intervistati sono funzionari dell'amministrazione centrale nei Paesi OCSE e, oltre ai 30 Paesi OCSE, vengono presentati i dati relativi agli interventi dell'Unione europea.

L'indice composito sugli obblighi di AIR esamina quanto i Paesi OCSE abbiano integrato gli elementi chiave enunciati nei *Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, redatti dall'OCSE, nei sistemi di AIR a livello di amministrazione centrale. Tali elementi chiave comprendono: l'integrazione dell'AIR nello sviluppo, esame e revisione delle normative significative; il supporto dell'AIR mediante la valutazione *ex post* per monitorare la qualità e la conformità e l'assicurazione che l'AIR ricopra un ruolo chiave nel miglioramento della qualità della regolamentazione. Tale indice varia da 0 (basso livello) ad 1 (livello elevato). Per una descrizione della metodologia usata per sviluppare l'indice, ivi inclusa la descrizione completa delle 14 variabili e dei loro fattori temporali, si veda l'Allegato C. Le variabili comprendenti gli indici e la loro relativa importanza sono basate sui pareri degli esperti e sono presentate con lo scopo di approfondire la discussione e, di conseguenza, potranno evolvere nel corso del tempo.

Ulteriori approfondimenti

OECD (2009), *Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence*, OCSE, Parigi.

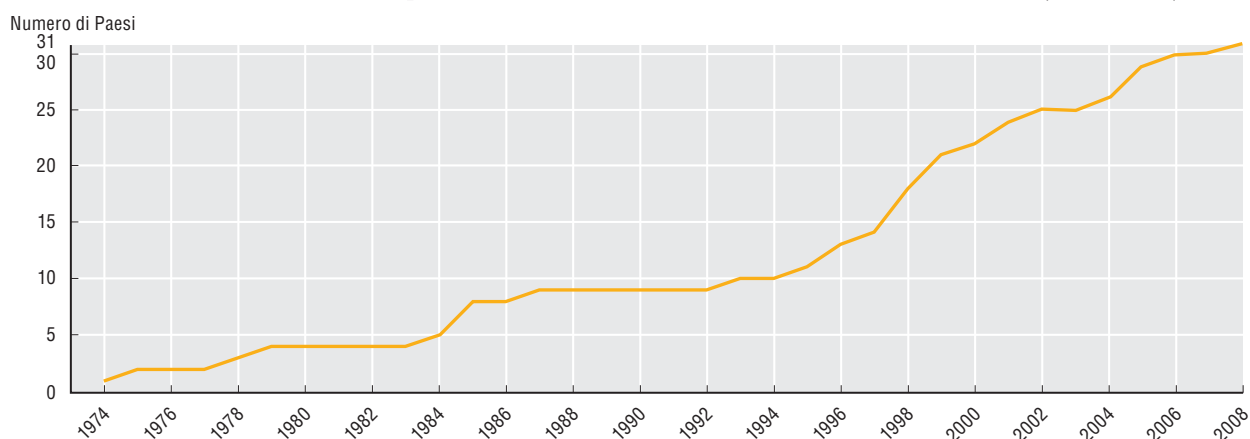
OECD (2008), *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers*, OECD, Paris, www.oecd.org/dataoecd/44/15/40984990.pdf

OECD (1997), *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*, OCSE, Parigi.

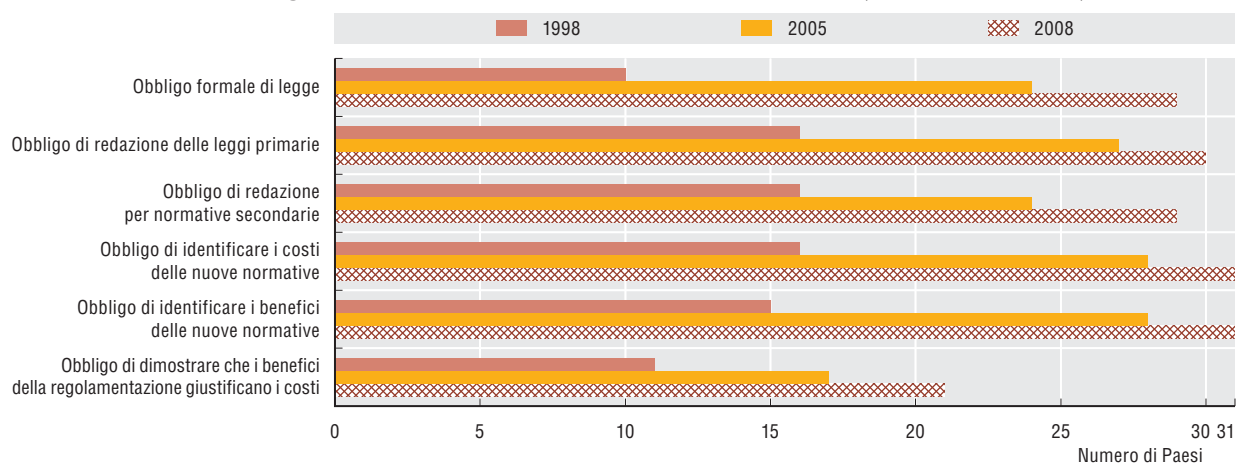
Note

22.2: I dati relativi al 1998 non sono disponibili per Unione europea, Lussemburgo, Polonia e Repubblica Slovacca, pertanto i dati sono basati su 27 Paesi per il 1998 e 30 Paesi e la UE per il 2005/2008.

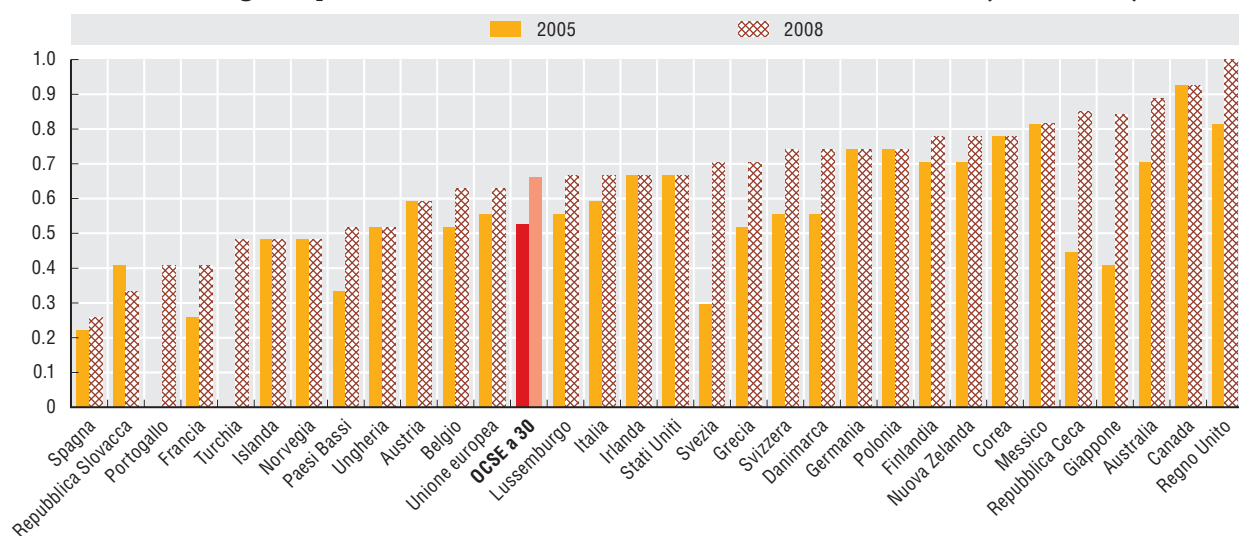
22.1 Adozione dell'AIR da parte dell'amministrazione centrale tra i Paesi OCSE (1974-2008)



22.2 Obblighi di AIR a livello di amministrazione centrale (1998, 2005 e 2008)



22.3 Obblighi di procedura AIR utilizzata dalle amministrazioni centrali (2005 e 2008)



Nota: Il presente indice riassume le informazioni circa l'esistenza degli elementi chiave delle procedure di AIR nei Paesi OCSE e non offre informazioni sulla qualità di AIR specifiche.

Fonte: OECD Regulatory Management Systems' Indicators Survey, www.oecd.org/regreform/indicators.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/724045144354>

23. Le strategie di semplificazione

Per molti Paesi OCSE, la riduzione dell'onere della regolamentazione amministrativa sulle imprese e sui cittadini rappresenta un'ampia parte della strategia per migliorare la performance e la produttività economica. La burocrazia può essere particolarmente onerosa per le piccole imprese, dove la quota proporzionale di risorse destinate alla gestione amministrativa è maggiore di quanto lo sia per le grandi aziende.

Tra le strategie di gestione della regolamentazione dei Paesi OCSE, gli strumenti di semplificazione amministrativa sono diventati sempre più centrali per il miglioramento dell'efficienza amministrativa della regolamentazione e per ridurre il tempo e le risorse economiche destinate alla sua applicazione. Le strategie di semplificazione amministrativa hanno trovato un ampio sostegno tra le imprese e i cittadini e ciò spiega, in qualche misura, l'investimento da parte di molti Paesi in questo tipo di interventi.

Sebbene le strategie di semplificazione amministrativa possano essere tecnicamente difficili per le pubbliche amministrazioni, molti Paesi OCSE hanno adottato programmi per ridurre gli oneri in questo ambito. Molti Paesi hanno fissato obiettivi di riduzione degli oneri per dare impulso alla riforma delle procedure per le imprese all'interno della pubblica amministrazione, con un sistema di monitoraggio delle performance da parte di un organo di controllo indipendente. Le strategie più comuni utilizzate per raggiungere gli obiettivi consistono nell'impiego di ICT, della registrazione elettronica e nella definizione di requisiti per il reporting, come nella possibilità per imprese e cittadini di registrarsi e pagare le imposte online.

Nel 2008, un numeroso gruppo di Paesi, nonché l'Unione europea, sono stati ampiamente coinvolti in strategie di semplificazione amministrativa: alcuni sono impegnati in questo senso da oltre un decennio, il che può spiegare anche perché alcuni Paesi stiano riducendo gradualmente il proprio impegno in tale direzione. Un'analisi più approfondita dimostra che i Paesi che investono in modo massiccio nelle strategie di riduzione degli oneri registrano un maggior grado di apertura nel mercato dei beni, il che, a sua volta, conduce ad una maggiore crescita economica nel lungo periodo (Jacobzone, prossima pubblicazione).

Metodologia e definizioni

Gli indicatori sono tratti dalle risposte dei Paesi alla Regulatory Management Systems' Indicators Survey, condotta dall'OCSE nel 1998, 2005 e 2008. Gli intervistati sono funzionari dell'amministrazione centrale nei Paesi OCSE e, oltre ai 30 Paesi OCSE, vengono presentati i dati riguardanti gli interventi dell'Unione europea.

L'indice composito esamina la relativa enfasi posta dalle amministrazioni centrali sulle strategie di riduzione degli oneri amministrativi ad alto livello, soffermandosi (il peso percentuale è riportato tra parentesi) sui seguenti aspetti: l'eventualità che un Paese abbia uno specifico programma di riduzione degli oneri (33,3%) e che tale programma comprenda obiettivi quantitativi per la riduzione degli oneri (16,7%), l'adozione di strategie che impieghino tecnologie ICT (16,7%) e altri strumenti (16,7%) di riduzione degli oneri amministrativi e il processo di riallocazione delle competenze all'interno della pubblica amministrazione, per razionalizzare le procedure commerciali e ridurre i costi per cittadini e imprese (16,7%). L'indice varia da 0 (basso livello) ad 1 (livello elevato) e riassume le informazioni circa l'intensità dell'impegno dei Paesi e la completezza dei rispettivi programmi in materia di oneri amministrativi, ma non misura, tuttavia, l'eventualità che tali programmi siano stati efficaci nel raggiungimento degli obiettivi dichiarati. Per una descrizione della metodologia usata per sviluppare l'indice, si veda l'Allegato C. Le variabili comprendenti gli indici e la loro relativa importanza sono basate sui pareri degli esperti e sono presentate con lo scopo di approfondire la discussione e, di conseguenza, potranno evolvere nel corso del tempo.

Ulteriori approfondimenti

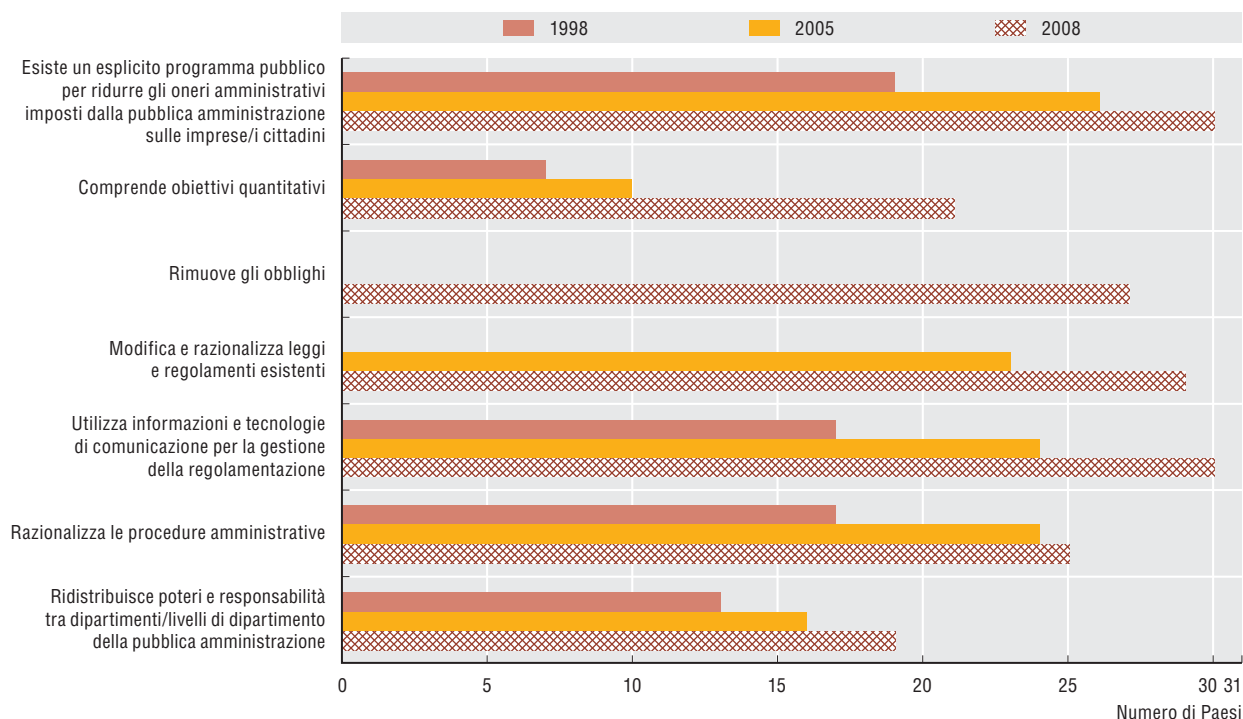
OECD (2007), *Cutting Red Tape: Comparing Administrative Burdens Across Countries*, OCSE, Parigi.

Jacobzone S., F. Steiner e E. Lopez Ponton (di prossima pubblicazione), "Analytical Assessing the Impact of Regulatory Management Systems, Preliminary Statistical and Econometric Estimates, Public Governance", *OECD Papers on Public Governance*, OCSE, Parigi.

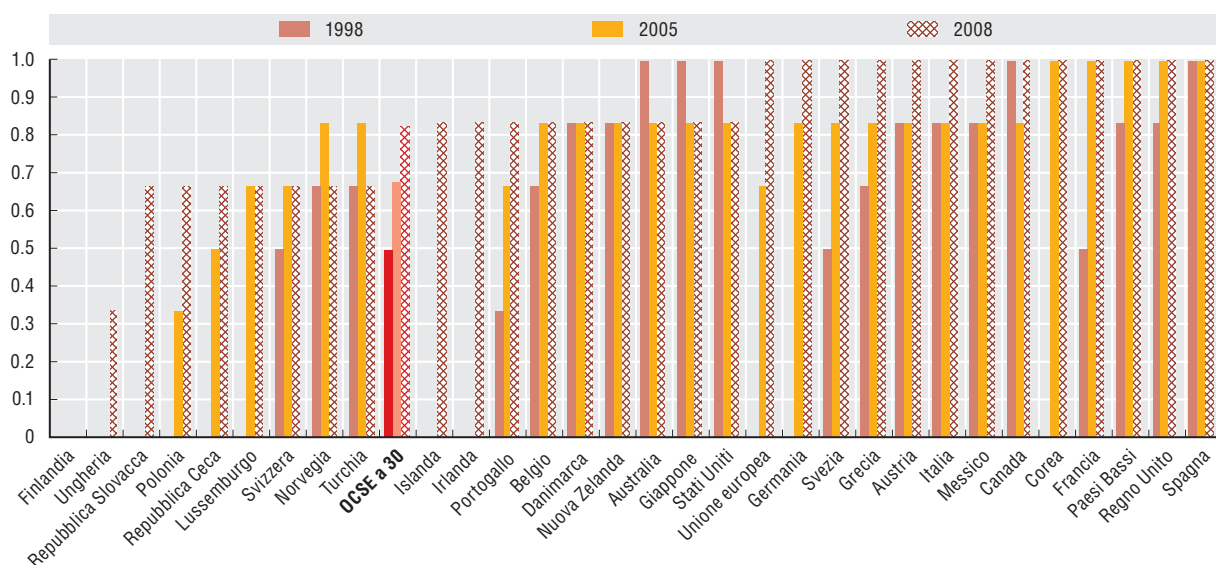
Note

23.1: Per il 1998 non ci sono dati disponibili su Unione europea, Lussemburgo, Polonia e Repubblica Slovacca, pertanto le figure sono basate sui dati di 27 Paesi per il 1998 e 30 Paesi e la UE per il 2005/2008. Non ci sono dati disponibili sulla strategia di "rimozione degli obblighi" precedente al 2008. Non ci sono dati disponibili sulla "strategia di modifica e razionalizzazione" precedente al 2005. Non ci sono dati disponibili per il Portogallo, riferiti al 1998 e al 2005, per quanto riguarda un "esplicito programma di riduzione degli oneri amministrativi", poiché in quel periodo, in Portogallo non esisteva alcun programma di questo tipo.

23.1 Caratteristiche dei programmi dell'amministrazione centrale per la riduzione degli oneri amministrativi (1998, 2005 e 2008)



23.2 Portata dei programmi per la riduzione degli oneri amministrativi a livello di amministrazione centrale (1998, 2005 e 2008)



Nota: Il presente indice riassume le informazioni sull'intensità dell'impegno dei Paesi e la completezza dei rispettivi programmi in materia di oneri amministrativi, ma non misura, tuttavia, se tali programmi si sono dimostrati efficaci.

Fonte: OECD Regulatory Management Systems' Indicators Survey, www.oecd.org/regreform/indicators.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/724058851054>

La trasparenza è uno dei pilastri centrali di una regolamentazione efficace: le imprese devono poter essere in grado di comprendere pienamente il contesto di regolamentazione nel quale operano e far sentire la loro voce nel processo decisionale in tale materia. La sfida maggiore per le pubbliche amministrazioni consiste nell'assicurare che i loro processi di regolamentazione tengano conto dei pareri di tutti i gruppi sociali (OCSE, 2005). La trasparenza promuove la qualità della regolamentazione integrando il feedback sulla pianificazione e sugli effetti della regolamentazione e aumenta la probabilità di rispetto delle regole accrescendo la legittimità delle proposte in materia di regolamentazione, in questo modo potrà migliorare gli effetti della regolamentazione e ridurre il costo di applicazione.

Le procedure di consultazione formalizzate sono quindi una caratteristica importante della trasparenza della regolamentazione e un fattore chiave per il consolidamento dei suoi sistemi di gestione in conseguenza della crisi finanziaria. Gli indicatori di tali sistemi esaminano la misura in cui le procedure di consultazione formalizzate vengono consolidate durante le fasi chiave dello sviluppo delle proposte di regolamentazione e quali meccanismi esistono per far sì che il risultato di tale consultazione influenzi la preparazione delle proposte di legge. I mezzi più efficaci offriranno ai cittadini e alle imprese opportunità formali per conoscere le implicazioni potenziali delle proposte e esprimere le loro opinioni. I meccanismi strutturati di routine per la consultazione, permettono una tempistica adeguata per esaminare le proposte, sia legislative che di regolamentazione, e per presentare i pareri. La consultazione sarà meno efficace se su temi *ad hoc* o limitata a un gruppo selezionato.

Le pratiche di consultazione dipendono altresì da approcci al processo legislativo standardizzati e istituzionalizzati, che assicurino l'accessibilità della legge da parte di cittadini e imprese: adottare un linguaggio semplice per la redazione delle leggi, renderle pubblicamente disponibili e stabilire meccanismi di appello contro le decisioni in materia di regolamentazione.

In pratica, esistono molti meccanismi diversi per coinvolgere il pubblico nello sviluppo delle norma-

tive: la consultazione pubblica su una nuova normativa è una pratica di routine nei Paesi OCSE, anche se in molti Paesi devono ancora essere attuate pratiche di consultazione formali e rigorose. Se è vero che la maggioranza dei Paesi OCSE tiene consultazioni informali con gruppi selezionati, meno di due terzi pubblica avvisi e richieste di commento. I metodi di consultazione hanno subito un'evoluzione e tengono conto di nuove tecnologie, in particolare, l'utilizzo di internet per consultare le parti coinvolte è aumentato tra il 2005 e il 2008; infine, esiste una variabilità considerevole sulla tempistica che i Paesi fissano per la consultazione in merito ad una nuova proposta di regolamentazione.

Metodologia e definizioni

Gli indicatori sono tratti dalle risposte date dai Paesi durante la Regulatory Management Systems' Indicators Survey, condotta dall'OCSE nel 1998, 2005 e 2008. Gli intervistati sono delegati dell'OCSE e funzionari dell'amministrazione centrale e, oltre ai 30 Paesi OCSE, vengono altresì presentati i dati riguardanti gli interventi dell'Unione europea.

Le leggi primarie sono quelle approvate dal Parlamento, mentre le normative subordinate sono quelle approvate esclusivamente da un organo esecutivo (vale a dire da parte di un'autorità diversa dal Parlamento).

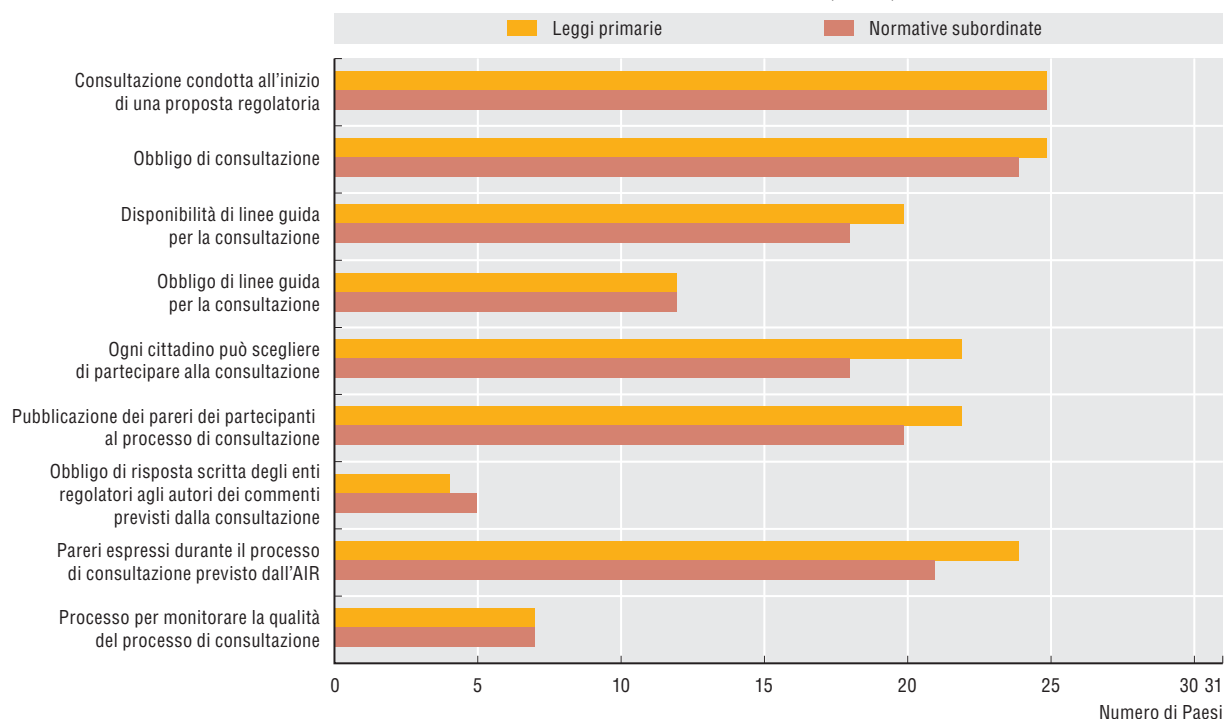
Ulteriori approfondimenti

OECD (2005), *Taking Stock of Regulatory Reform: A Multidisciplinary Synthesis*, OCSE, Parigi.

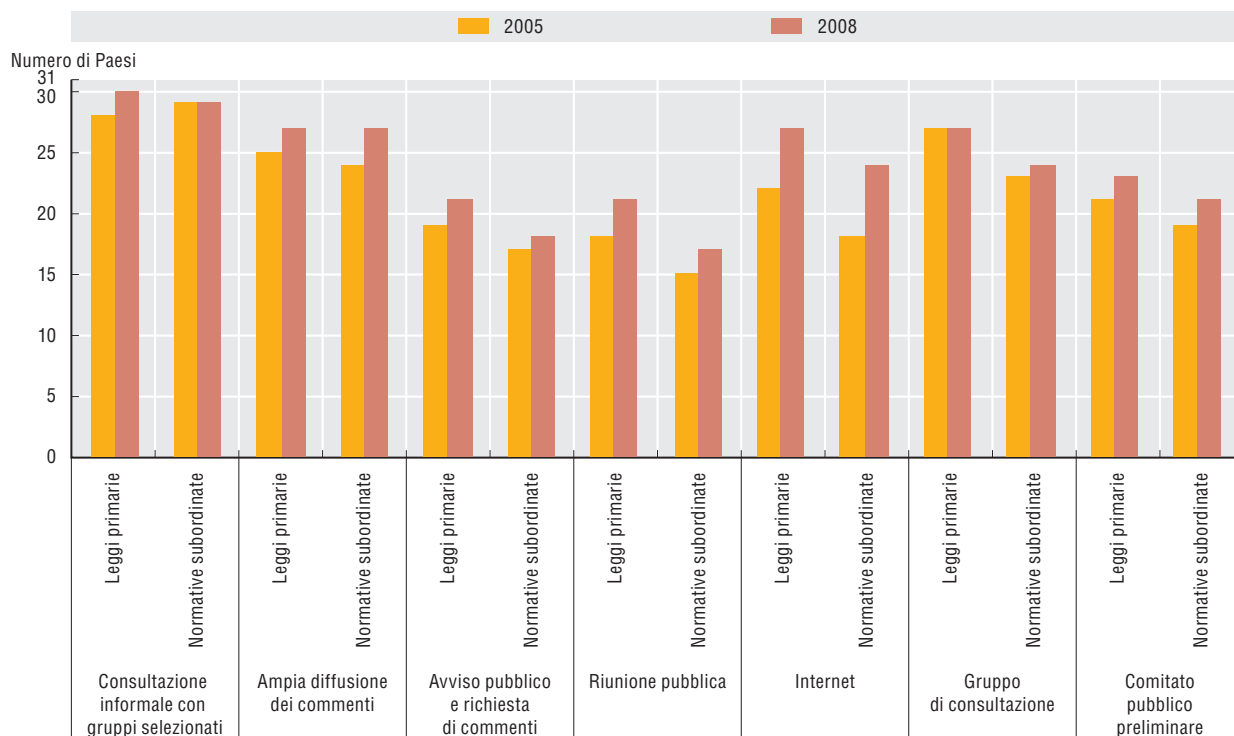
OECD (2007), "Indicators of Regulatory Management Systems", OECD Working Papers, No. 4, OCSE, Parigi.

OECD (2008), *Measuring Regulatory Quality*, OECD Policy Brief, OECD, Paris, www.oecd.org/regreform/indicators.

24.1 Caratteristiche delle procedure di consultazione formalizzate utilizzate dalle amministrazioni centrali (2008)



24.2 Forme di consultazione pubblica utilizzate abitualmente a livello di amministrazione centrale (2005 e 2008)



Fonte: OCSE Regulatory Management Systems' Indicators Survey, www.oecd.org/regreform/indicators.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/724082324423>

A conceptual image featuring a green rectangular road sign with a black border and the word "Integrity" in white, sans-serif font. The sign is supported by two black posts and stands on a flat, arid, light-brown desert floor. A straight, light-colored road or path leads from the bottom center of the frame towards the sign, creating a strong sense of perspective. The sky above is a vast expanse of blue, filled with soft, white, and grey clouds. Several thin, white contrails or smoke streaks are visible, crisscrossing the upper half of the sky. The overall mood is one of solitude and steadfastness.



Integrity

IX. L'INTEGRITÀ

25. La trasparenza per prevenire il conflitto di interessi da parte dei decision makers
26. La comunicazione di pubblico interesse: la segnalazione delle irregolarità
27. Prevenire la corruzione: gli appalti pubblici

La promozione dell'integrità e la prevenzione della corruzione nel settore pubblico aiutano ad istituire un quadro chiaro di regole per le imprese e sono essenziali per mantenere la fiducia nella pubblica amministrazione e nei mercati e per assicurare una ripresa sostenibile a seguito della crisi finanziaria. L'"integrità" riguarda l'applicazione di valori, principi e norme nelle funzioni quotidiane delle organizzazioni del settore pubblico e in questo senso, i funzionari devono utilizzare informazioni, risorse e autorità per promuovere l'interesse pubblico.

Il raggiungimento di una cultura dell'integrità richiede un impegno coerente ad aggiornare gli standard, a fornire una guida per l'implementazione degli stessi, monitorandoli e applicandoli nella pratica quotidiana. Richiede altresì che i Paesi prevedano i rischi e applichino apposite contromisure, tra cui linee guida o restrizioni specifiche, maggiore trasparenza o controllo e sanzioni applicabili. L'OCSE aiuta i Paesi a costruire una cornice di riferimento per promuovere l'integrità, attraverso la mappatura di buone pratiche e lo sviluppo di principi, linee guida e strumenti. Questa cornice riunisce gli strumenti, le procedure e le strutture per promuovere l'integrità e presidiare le aree vulnerabili alla corruzione, in particolare quelle di interfaccia tra i settori pubblico e privato (per esempio, gli appalti pubblici, il fenomeno della porta girevole e lobbying).

Il presente Capitolo esamina le misure per promuovere l'integrità e impedire la corruzione all'interno dell'amministrazione centrale, ivi inclusi l'opportunità e la trasparenza delle comunicazioni in materia di conflitto di interessi e la protezione delle segnalazioni di irregolarità. Esamina altresì le principali attività a rischio di corruzione, con un'attenzione particolare agli appalti pubblici.

La fiducia dei cittadini nel governo è indebolita quando i titolari di cariche pubbliche permettono alle inclinazioni personali di permeare le loro decisioni: in un momento in cui l'interfaccia tra settore pubblico e privato è aumentata significativamente, le misure per impedire e gestire il conflitto di interessi sono cruciali per assicurare che l'integrità del processo decisionale non sia compromessa dagli interessi privati dei titolari di cariche pubbliche.

Per mantenere la fiducia pubblica nell'integrità del processo decisionale ufficiale, la maggioranza dei Paesi OCSE ha attuato interventi in materia di conflitto di interesse che esigono che i decision makers (in particolare il presidente, il primo ministro e i ministri, nonché i membri del Parlamento) comunichino i loro interessi finanziari. Tale comunicazione rappresenta un primo importante passo per stabilire se gli interessi privati potrebbero influenzare in modo improprio il compimento dei doveri ufficiali e potrebbe altresì contribuire ad individuare eventuali arricchimenti illeciti.

Quasi tutti i Paesi OCSE esigono che i rappresentanti dell'esecutivo e del Parlamento comunichino i loro interessi privati e alcuni Paesi hanno anche iniziato a esigere tale comunicazione dai funzionari del settore giudiziario, come ad esempio i giudici in Finlandia e Ungheria. I Paesi esigono con frequenza crescente che i funzionari che occupano posizioni delicate, come nel settore degli appalti pubblici, delle dogane e dell'amministrazione fiscale, comunichino i propri interessi privati.

Le informazioni patrimoniali rimangono al centro degli obblighi di comunicazione. Nel corso del decennio passato, il numero di Paesi che ha richiesto informazioni sui prestiti è quasi triplicato. Parallelamente, i Paesi hanno posto un'enfasi crescente sulla trasparenza relativa agli accordi previsti dai contratti accessori. I Paesi che hanno richiesto informazioni sul posto di lavoro precedente e futuro sono più che raddoppiati, nel tentativo di gestire il fenomeno della "porta girevole" o la mobilità tra settore pubblico e privato, che è stata recentemente oggetto di un'attenzione pubblica particolare.

L'aumento della richiesta, da parte dei cittadini, di più trasparenza nella vita pubblica ed il crescente controllo dei media e dei partiti di opposizione, hanno accresciuto le aspettative di comunicazione da parte dei funzionari pubblici di alto livello. Seb-

bene la vasta maggioranza dei Paesi richiama ai decision makers di comunicare, in misura sempre maggiore, i propri interessi privati per evitare potenziali conflitti, è molto meno comune rendere tali comunicazioni disponibili al pubblico. Dieci Paesi forniscono l'accesso completo alle comunicazioni sugli interessi privati, in particolare dei legislatori e dei ministri; in altri Paesi, le informazioni fornite sono spesso a utilizzo interno e rimangono riservate.

Metodologia e definizioni

I dati sono incentrati sulle misure in materia di conflitto di interessi per i decision makers a livello di amministrazione centrale, in atto nei Paesi OCSE, nel 2000 e nel 2009. I dati che si riferiscono al 2000 sono stati raccolti dall'OCSE attraverso un'indagine e inizialmente pubblicati in *Trust in Government* (2000). Gli intervistati sono i delegati OCSE dei Paesi membri responsabili dell'integrità a livello dell'amministrazione centrale. I dati sono stati aggiornati nel 2009 attraverso un'indagine a cui hanno partecipato i membri del Gruppo di Esperti sul Conflitto di Interessi dell'OCSE. Un totale di 28 Paesi OCSE ha risposto sia all'indagine del 2000 che a quella del 2009. L'Allegato D fornisce i dati per ciascun Paese sui tipi di interessi privati comunicati dai decision makers e la misura in cui questi sono disponibili al pubblico e fornisce altresì dati per la Repubblica Slovacca, che ha preso parte all'indagine solo nel 2009.

Ulteriori approfondimenti

OECD (2000), *Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries*, OCSE, Parigi.

OECD (2003), *Managing Conflict of Interest in the Public Service, OECD Guidelines and Country Experiences*, OCSE, Parigi.

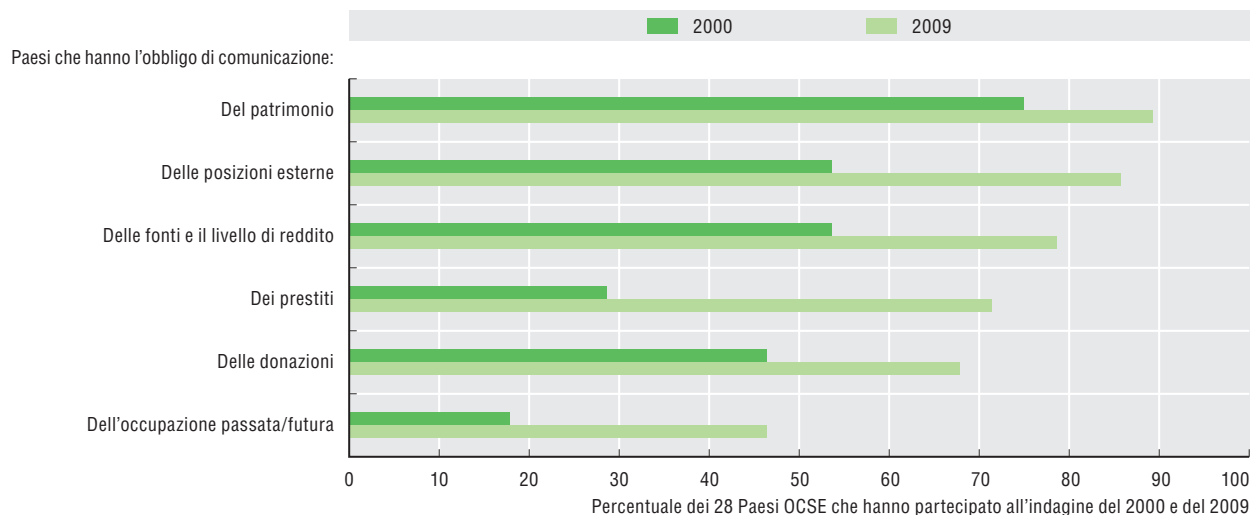
Note

25.1: Non ci sono dati disponibili per Grecia e Repubblica Slovacca.

25.2: Non ci sono dati disponibili per Grecia e Danimarca. "Completamente disponibile" indica che le comunicazioni necessarie sono disponibili al pubblico, tuttavia, alcune informazioni specifiche comprese nelle comunicazioni (come i numeri dei conti correnti bancari) potranno essere escluse secondo le norme in materia di privacy. I Paesi che hanno risposto con comunicazioni "parzialmente" disponibili al pubblico pubblicano le comunicazioni per alcuni, ma non per tutti i responsabili dell'arena decisionale e/o per alcuni, ma non tutti i tipi di interessi (quali il patrimonio, ma non i prestiti).

25. La trasparenza per prevenire il conflitto di interessi da parte dei decision makers

25.1 Percentuale di Paesi che richiedono ai decision makers dell'amministrazione centrale di comunicare formalmente il potenziale conflitto di interessi (2000 e 2009)



25.2 Pubblicazione delle comunicazioni relative al conflitto di interessi da parte dei decision makers dell'amministrazione centrale (2009)

Livello di trasparenza	Totale	Paese
Pienamente disponibile al pubblico	10	Australia, Giappone, Irlanda, Nuova Zelanda, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Stati Uniti, Svezia, Ungheria
Parzialmente disponibile al pubblico	14	Austria, Belgio, Canada, Corea, Finlandia, Francia, Germania, Italia, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Repubblica Slovacca, Spagna, Svizzera
Non disponibile al pubblico	2	Messico, Turchia
Comunicazioni non necessarie	2	Islanda, Lussemburgo

Fonte: OECD Survey on Integrity (2000 and 2009).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/724123642681>

Il rischio di corruzione è notevolmente più elevato nei contesti caratterizzati dalla segretezza. Facilitare la segnalazione di episodi di cattiva amministrazione può contribuire in modo sostanziale a monitorare la regolarità e individuare condotte illecite. I Paesi OCSE offrono ai funzionari pubblici un numero sempre maggiore di procedure per segnalare irregolarità (whistle-blowing) o puntare l'attenzione su sospette condotte illecite da parte di altri funzionari pubblici e su violazioni delle leggi. La segnalazione di irregolarità è vista come la manifestazione di una cultura organizzativa improntata alla trasparenza in cui i funzionari pubblici sono a conoscenza e hanno fiducia nelle procedure di comunicazione delle loro preoccupazioni. E' vista, inoltre, come una soluzione per tutelare l'interesse dei cittadini e salvaguardare la fiducia nelle organizzazioni pubbliche. Sebbene la segnalazione delle irregolarità sia rimasta un'azione bona fide per difendere l'interesse pubblico, alcuni Paesi, ad esempio la Corea, hanno anche introdotto incentivi finanziari per facilitare la segnalazione delle irregolarità.

Dal 2000, molti Paesi OCSE hanno sviluppato meccanismi che consentono ai funzionari pubblici di denunciare più facilmente gli illeciti e, a partire dal 2009, 29 Paesi OCSE obbligano i propri funzionari pubblici a segnalare gli illeciti e/o fornire procedure per facilitare la segnalazione, rispetto ai 21 Paesi del 2000. In generale, le procedure di segnalazione sono definite in provvedimenti normativi, integrati, in molti Paesi, da regolamenti interni; ad esempio, in Australia, le Public Service Regulations descrivono i requisiti minimi per i programmi di segnalazione delle irregolarità, mentre i responsabili delle organizzazioni pubbliche devono stabilire procedure specifiche per le presunte violazioni del codice di condotta. In alcuni Paesi OCSE, inoltre, i funzionari pubblici sono obbligati per legge a segnalare gli illeciti o qualsiasi reato, ivi inclusa la corruzione; ad esempio l'art. 40 del codice di procedura penale francese prevede l'obbligo per i funzionari pubblici di comunicare al pubblico ministero le sospette violazioni della legge, ivi inclusa la frode e la corruzione.

Fornire un supporto adeguato, ivi incluse la tutela legale e l'assistenza istituzionale, a coloro che segnalano le irregolarità, è divenuto un punto di attenzione dei Paesi OCSE. A partire dal 2009, quasi il 90% dei

Paesi fornisce un certo grado di protezione, soprattutto di natura legale, per i soggetti che segnalano le irregolarità. Molti Paesi garantiscono l'anonimato e altri tutelano i soggetti che segnalano le irregolarità dal licenziamento e da altre forme di ritorsione.

Metodologia e definizioni

I soggetti che segnalano le irregolarità sono persone che denunciano gli illeciti nel servizio pubblico: i dati illustrano le norme, le politiche ed i regolamenti organizzativi per segnalare le irregolarità a livello di amministrazione centrale che erano in vigore nel 2000 e nel 2009, ivi incluse le procedure e la tutela per i soggetti che effettuano le denunce. I dati relativi al 2000 sono stati raccolti dall'OCSE attraverso un'indagine e inizialmente pubblicati in *Trust in Government* (2000). Gli intervistati sono i delegati OCSE dei Paesi membri, responsabili dell'integrità a livello di amministrazione centrale. I dati sono stati aggiornati nel 2009 attraverso un'indagine a cui hanno partecipato i membri del Gruppo di Esperti sul Conflitto di Interessi dell'OCSE. Un totale di 29 Paesi OCSE ha risposto sia all'indagine del 2000 che a quella del 2009, pertanto, i dati presentati al punto 26.1 e 26.2 illustrano la percentuale dei 29 Paesi, per i quali sono disponibili i dati relativi al 2000 e al 2009, che hanno risposto affermativamente alle domande dell'indagine. L'Allegato D fornisce i dati di ciascun Paese sulle procedure esistenti per la segnalazione degli illeciti da parte dei funzionari pubblici e sulle tipologie di protezione offerte e fornisce anche dati concernenti la Repubblica Slovacca, che ha preso parte solo alla versione del 2009 dell'indagine.

Ulteriori approfondimenti

Brown, A.J. (ed.) (2008), *Whistle-blowing in the Australian Public Sector: Enhancing the Theory and Practice of Internal Witness Management in Public Sector Organisations*, ANU E Press, Australian National University, Canberra.

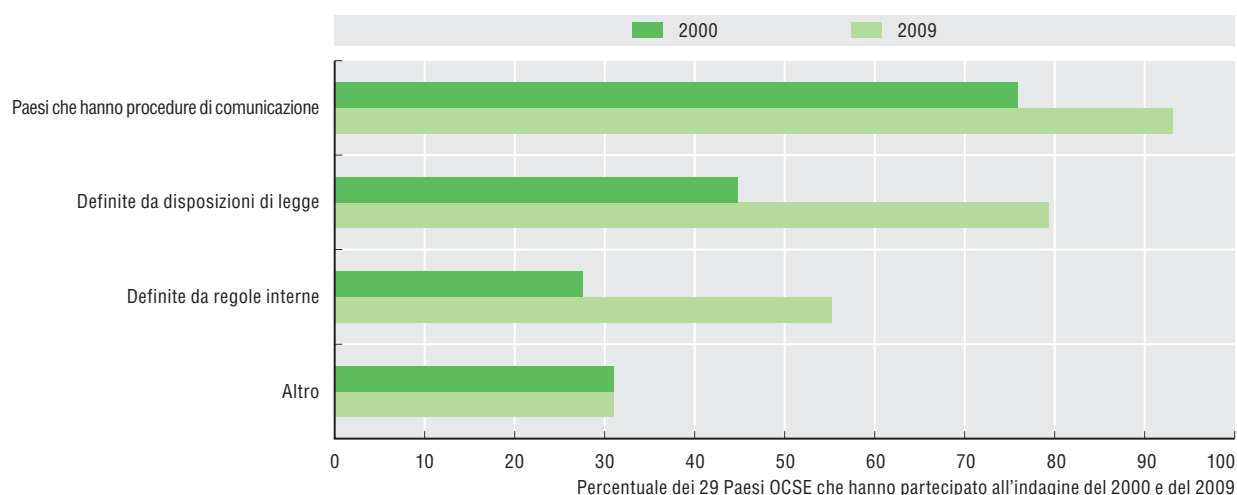
OECD (2000), *Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries*, OCSE, Parigi.

Note

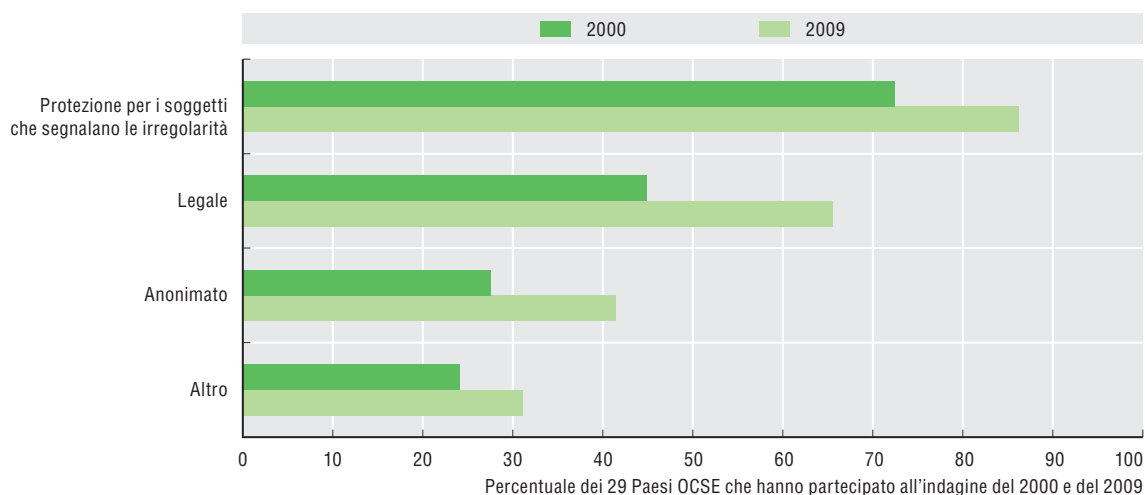
Non vi sono dati disponibili per la Repubblica Slovacca.

26. La comunicazione di pubblico interesse: la segnalazione delle irregolarità

26.1 Procedure per i dipendenti pubblici in materia di comunicazione degli illeciti (2000 e 2009)



26.2 Paesi che offrono protezione ai soggetti che segnalano le irregolarità (2000 e 2009)



Fonte: OECD Survey on Integrity (2000 e 2009).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/724174752276>

27. Prevenire la corruzione: gli appalti pubblici

La conoscenza delle principali fonti e forme di corruzione aiuta i decision makers a concentrare i loro sforzi sulle misure anticorruzione e ad investire le risorse per stabilire contromisure efficaci. Un'indagine sui dirigenti di imprese internazionali condotta dal Forum economico mondiale nel 2006, ha identificato gli appalti pubblici come l'attività statale più vulnerabile alla corruzione nei Paesi OCSE e non solo.

Gli appalti pubblici, l'acquisto da parte della pubblica amministrazione e delle aziende a controllo statale di beni, servizi e opere, è una delle principali attività economiche dove la corruzione ha un impatto potenzialmente elevato sulle risorse versate dai contribuenti. Gli interessi finanziari in gioco, il volume delle transazioni su scala globale, la stretta interazione tra i settori pubblico e privato e le tensioni create dall'introduzione di altri obiettivi di intervento (es. innovazione, ambiente) rendono questo settore particolarmente vulnerabile alla corruzione.

La dimensione del mercato degli appalti pubblici varia tra i Paesi OCSE: da meno del 10% del PIL in Grecia a oltre il 25% nella Repubblica Ceca, i Paesi Bassi e la Repubblica Slovacca. Gli appalti pubblici aumentano via via che i governi attuano programmi di stimolo fiscale in risposta alla crisi economica e finanziaria, molti dei quali prevedono un incremento della spesa su progetti infrastrutturali, come strade e ponti. Questo notevole aumento nella spesa pubblica e negli appalti potrebbe accrescere il rischio di corruzione e richiede che i Paesi migliorino la loro capacità di gestire e sovrintendere a tutte le fasi di un appalto.

Sviluppati e accettati da tutti i Paesi membri, i Principles for Enhancing Integrity in Public Procurement dell'OCSE rappresentano gli standard comuni per impedire sprechi, frode e corruzione in ogni fase di un appalto, dalla definizione delle necessità alla gara, dalla gestione dell'appalto al pagamento. Tali principi forniscono un programma di accresciuta trasparenza, buona gestione, prevenzione degli illeciti, rendicontabilità e controllo per la mappatura e minimizzazione del rischio di corruzione e per fornire un equo terreno di confronto per le imprese.

Metodologia e definizioni

I dati presentati al punto 27.1 sul livello di rischio di corruzione percepito in determinate attività pubbliche sono tratti dal *Global Competitiveness Report 2006-2007* del Forum economico mondiale e si basano su un'indagine condotta tra gennaio e giugno 2006 su 11.297 dirigenti d'azienda in 125 Paesi. Agli intervistati è stato chiesto in che misura sono prassi consueta per le aziende i pagamenti extra non documentati o le tangenti connesse a servizi pubblici, versamenti d'imposta, aggiudicazione di appalti pubblici e decisioni giudiziarie non favorevoli. Le risposte sono comprese tra 1 (comune) e 7 (mai verificatosi).

I dati illustrati al punto 27.2 sulla dimensione del mercato degli appalti pubblici in relazione al PIL sono tratti da Eurostat e sono disponibili esclusivamente per 19 Paesi OCSE che sono altresì membri dell'Unione europea. Il valore totale degli appalti pubblici è dato dalla somma degli appalti per i servizi pubblici e le seguenti poste dei bilanci nazionali dei Paesi: consumo intermedio, formazione del capitale fisso lordo, trasferimenti assistenziali non monetari relativi alla spesa per i prodotti forniti alle famiglie attraverso i produttori presenti sul mercato (pagabili).

Ulteriori approfondimenti

Lopez-Claros, A. et al. (eds.) (2006), *Global competitiveness report 2006-2007: Creating an improved business environment*, Palgrave, Houndmills, Basingstoke, New York.

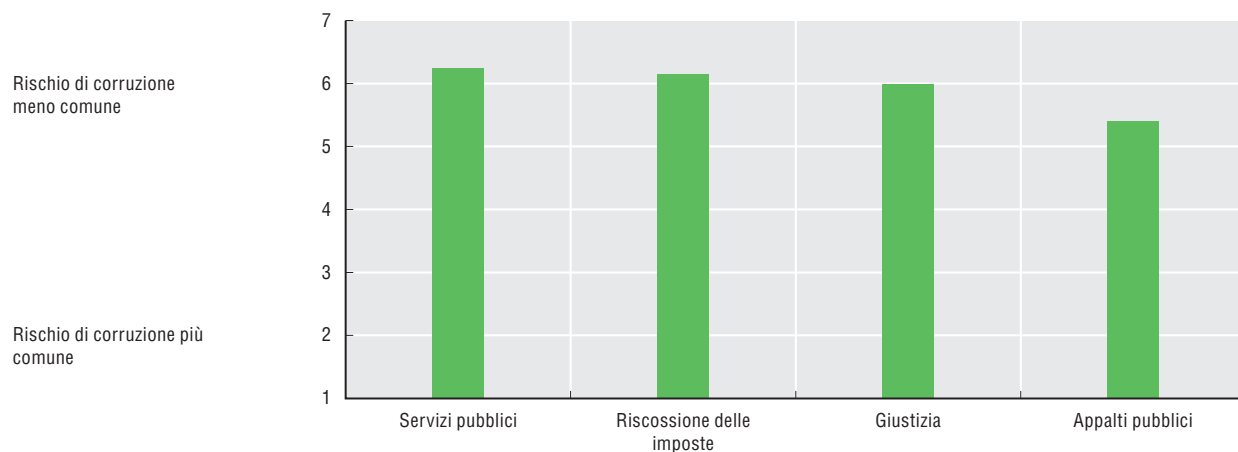
OECD (2007), *Integrity in Public Procurement: Good Practice from A to Z*, OCSE, Parigi.

OECD (2009), *OECD Principles for Integrity in Public Procurement*, OCSE, Parigi.

Note

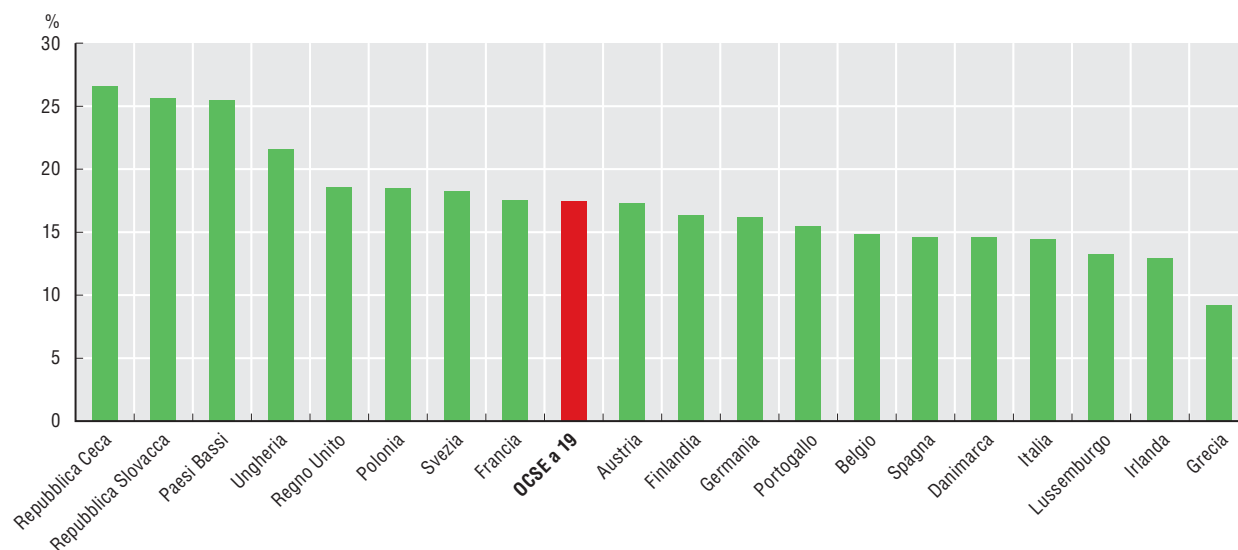
27.2: I dati sono forniti per 19 Paesi OCSE che sono anche membri dell'Unione europea. I seguenti Paesi OCSE non sono compresi nei dati Eurostat: Australia, Canada, Islanda, Giappone, Corea, Messico, Nuova Zelanda, Norvegia, Svizzera, Turchia e Stati Uniti.

27.1 Livello medio percepito di rischio di corruzione in determinate attività pubbliche nei Paesi OCSE (2006)



Fonte: World Economic Forum, Executive Opinion Survey (2006), www.weforum.org/documents/gcr0809/index.html.

27.2 Appalti pubblici in percentuale del PIL (2006)



Fonte: Eurostat (2006).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/724227300453>





X. ACCESSIBILITÀ E TRASPARENZA NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

28. La legislazione in materia di trasparenza e accessibilità

29. Il grado di preparazione all'e-government

30. La maturità dei servizi di e-government

31. La diffusione dei servizi di e-government

Cittadini con livelli di istruzione e informazione migliori esigono livelli sempre maggiori di responsabilità da parte della pubblica amministrazione nel processo decisionale, nonché servizi pubblici più accessibili e a misura di utente. L'e-government rappresenta un fattore chiave a tale scopo. L'accessibilità e disponibilità della pubblica amministrazione implicano trasparenza nelle azioni, accessibilità dei servizi e delle informazioni pubbliche e ricettività dell'amministrazione verso nuove idee, richieste ed esigenze. Fornire informazioni e servizi al pubblico in modo efficiente costituisce un fattore chiave per il miglioramento del livello di fiducia nella pubblica amministrazione. La crisi attuale ha obbligato i governi a prendere decisioni urgenti e rapide con un coinvolgimento limitato del pubblico nel processo decisionale: la responsabilità, la trasparenza e la reattività in sede di attuazione delle soluzioni alla crisi sono un imperativo per non perdere la fiducia dei cittadini.

Il presente Capitolo monitora le risposte alle richieste di maggiore trasparenza che i Paesi OCSE hanno dato, approvando leggi in materia di accesso alle informazioni, privacy, protezione dei dati e procedure amministrative e istituendo uffici incaricati di sovrintendere alla correttezza procedurale (ombudsman) e organi supremi di revisione. Il Capitolo presenta altresì gli indicatori per valutare la preparazione dei Paesi a sviluppare ed attuare l'e-government e ne misura l'erogazione, la maturità e l'assorbimento. I dati consentono un confronto tra i diversi Paesi del quadro giuridico di una pubblica amministrazione accessibile e trasparente e una valutazione della misura in cui i Paesi impiegano l'e-government come mezzo per migliorare la qualità dei servizi pubblici.

28. La legislazione in materia di trasparenza e accessibilità

Allo stato attuale, nei Paesi OCSE è generalmente in vigore un quadro giuridico in materia di trasparenza ed accessibilità della pubblica amministrazione che consiste di:

- **Leggi in materia di accesso alle informazioni:** danno diritto ai cittadini di accedere alle informazioni di cui la pubblica amministrazione è in possesso. Costituiscono un prerequisito per la verifica e la partecipazione pubblica.
- **Leggi in materia di privacy e protezione dei dati:** fissano i parametri che stabiliscono quando le informazioni non possono essere fornite al pubblico, nell'interesse della tutela dei dati personali.
- **Leggi in materia di procedure amministrative:** forniscono garanzie ai cittadini nella loro interazione.
- **Leggi in materia di istituzioni ombudsman:** stabiliscono un punto di contatto cui i cittadini possono presentare denunce, appelli e reclami per risarcimenti relativi ai rapporti con gli enti pubblici.
- **Leggi in materia di organi supremi di revisione:** offrono la possibilità di un esame indipendente dei conti pubblici e l'attuazione di programmi e progetti.

Questo quadro giuridico si è evoluto in modo costante nel corso degli ultimi 50 anni: tra i 24 Paesi che nel 1980 erano membri OCSE, meno di un terzo aveva leggi in materia di accesso alle informazioni e, in generale, i Paesi nordici sono stati i primi ad adottare tali leggi. L'impulso verso una pubblica amministrazione trasparente è cresciuto negli anni '90 e, entro il 2001, il numero di Paesi che avevano adottato leggi in questo senso era quasi raddoppiato. Nel 2008 ben 29 su 30 Paesi membri avevano adottato leggi in materia di accesso alle informazioni e alcuni Paesi OCSE hanno addirittura incorporato i principi di trasparenza ed accesso della pubblica amministrazione nelle proprie costituzioni (es. Austria, Ungheria e Polonia).

Il quadro istituzionale necessario per attuare e applicare queste leggi è cresciuto rapidamente e, oltre alle garanzie giuridiche per la privacy dei dati personali, adottate nella maggioranza dei Paesi OCSE, più di due terzi dei Paesi ha istituito commissioni parlamentari per la tutela e la riservatezza dei dati. Nel 1960, solo la Svezia, la Finlandia e la Danimarca

avevano un ufficio ombudsman, mentre oggi il 90% dei Paesi OCSE ha un ombudsman o un'istituzione equivalente. Tutti i Paesi OCSE hanno un organo supremo di revisione e, nella maggior parte dei casi, un'autorità indipendente che riferisce direttamente al Parlamento.

Metodologia e definizioni

I dati rappresentano un estratto di un più ampio insieme di elementi aggiornati ad aprile 2008 da parte dei rappresentanti della pubblica amministrazione presso il Comitato Public Governance dell'OCSE. La Figura 28.1 esamina specifici articolati di legge in vigore e i punti 28.2 e 28.3 si basano sulla data della prima approvazione di tali leggi a livello nazionale. L'ombudsman è un organo investigativo indipendente che interviene per conto dei cittadini che sostengono di aver ricevuto un trattamento ingiusto da parte della pubblica amministrazione. Nessuno di questi dati valuta l'efficacia nell'implementazione, l'impiego e l'applicazione di tali leggi.

Ulteriori approfondimenti

OECD (2001), *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy Making*, OCSE, Parigi.

OECD (2005), *Modernising Government: The Way Forward*, OCSE, Parigi.

OECD (2009), *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, OCSE, Parigi.

Note

28.1: L'Italia non ha un ombudsman nazionale, ma gli organi di ombudsman a livello territoriale forniscono una vasta copertura; inoltre esiste una commissione nominata dal governo che sovrintende all'attuazione delle leggi in materia di accesso alle informazioni pubbliche. La Turchia ha approvato nel 2006 una legge in materia di ombudsman nazionale che è stata successivamente sospesa da una pronuncia della Corte Costituzionale. Sebbene la Svizzera non abbia un ombudsman, la legge in materia di protezione dei dati nomina una persona per offrire consulenza e monitoraggio sull'interpretazione della legge, inoltre la legge in materia di trasparenza presuppone che tale soggetto funga anche da mediatore. Nei Paesi che non dispongono di specifiche leggi sulle procedure amministrative, quali il Canada e l'Irlanda, le altre leggi (es. la libertà di informazione o la tutela della privacy/dei dati) possono fornire meccanismi per la trasparenza delle pubbliche amministrazioni di fronte ai cittadini.

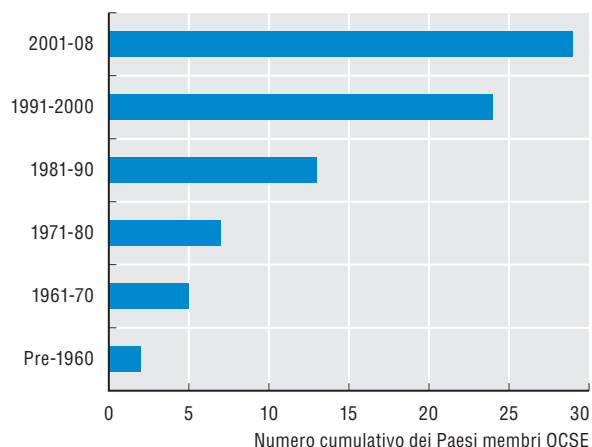
28.1 Quadro dell'attuale legislazione e delle istituzioni per una pubblica amministrazione trasparente (2008)

	Libertà di informazioni	Tutela della privacy/ dei dati	Procedure amministrative	Ombudsman/ Commissario	Organo supremo di revisione
Australia	●	●	●	●	●
Austria	●	●	●	●	●
Belgio	●	●	○	●	●
Canada	●	●	○	●	●
Repubblica Ceca	●	●	●	●	●
Danimarca	●	●	●	●	●
Finlandia	●	●	●	●	●
Francia	●	●	●	●	●
Germania	●	●	●	●	●
Grecia	●	●	●	●	●
Ungheria	●	●	●	●	●
Islanda	●	●	●	●	●
Irlanda	●	●	○	●	●
Italia	●	●	●	●	●
Giappone	●	●	●	●	●
Corea	●	●	●	●	●
Lussemburgo	○	●	●	●	●
Messico	●	○	●	●	●
Paesi Bassi	●	●	●	●	●
Nuova Zelanda	●	●	●	●	●
Norvegia	●	●	●	●	●
Polonia	●	●	●	●	●
Portogallo	●	●	●	●	●
Repubblica Slovacca	●	●	○	●	●
Spagna	●	●	●	●	●
Svezia	●	●	●	●	●
Svizzera	●	●	●	○	●
Turchia	●	○	○	○	●
Regno Unito	●	●	●	●	●
Stati Uniti	●	●	●	○	●
Unione Europea	●	●	○	●	●

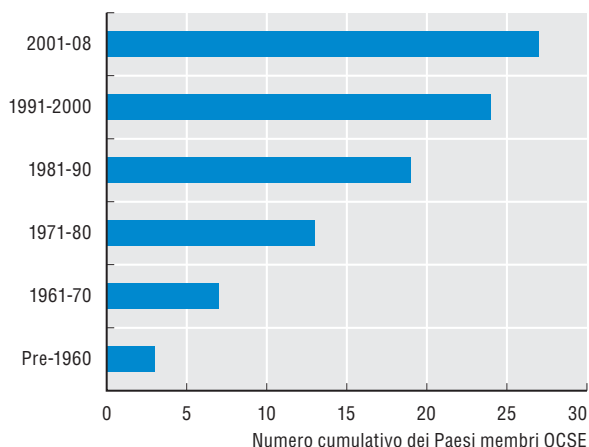
● Legislazione in vigore

○ Legislazione non in vigore

28.2 Numero di Paesi OCSE che dispongono di leggi in materia di accesso alle informazioni (1960-2008)



28.3 Numero di Paesi OCSE che dispongono di leggi in materia di ombudsman (1960-2008)

Fonte: OECD (2009), *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, OCSE, Parigi.

29. Il grado di preparazione all'e-government

Un alto livello di reattività a sviluppare e implementare servizi di e-government costituisce un prerequisito per un settore pubblico capace di innovare, di raggiungere alti livelli di performance e di fornire servizi integrati che sappiano rendere più facile la vita di cittadini e imprese. La disponibilità di e-government è, pertanto, un indicatore significativo di quanto un Paese sia in grado di beneficiare dei vantaggi derivanti dall'uso di strumenti di ICT nella pubblica amministrazione.

L'indice sulla preparazione all'e-government compilato dalle Nazioni unite rappresenta un indicatore combinato sulla fornitura, la potenziale domanda e la maturità dei servizi di e-government. I Paesi OCSE mostrano un'elevata capacità di sviluppare e attuare servizi di e-government e sono caratterizzati, generalmente, da un'estesa infrastruttura a banda larga, da un archivio digitale delle leggi e degli interventi pubblici, inclusi i link ad archivi informatici e a documenti scaricabili, nonché da un elevato grado di familiarità con le ICT da parte di cittadini e imprese. I Paesi con il più elevato indice di preparazione tendono anche ad includere numerosi contenuti per transazioni e e-commerce sui siti internet della pubblica amministrazione. Come illustrato nell'indagine sull'e-government condotta dalle Nazioni unite nel 2008, i Paesi scandinavi con i tre punteggi più alti nell'indice di preparazione condividono tutti, in linea di massima, simili contesti di e-government (es. accessibilità e penetrazione dell'infrastruttura elettronica) e strategie (es. la fornitura di servizi online). Ciascun Paese presenta due principali siti internet pubblici: uno informativo e un altro di accesso ai servizi di e-government. I cittadini e le imprese sono inoltre in grado di accedere a molti servizi e perfezionare molte operazioni online. Tuttavia livelli simili di disponibilità di e-government possono anche derivare da approcci e scelte strategiche diverse fra loro.

L'accesso a internet è un prerequisito per l'utilizzo, da parte di cittadini e imprese, dei servizi di e-government e costituisce, pertanto, un indicatore primario della preparazione dei Paesi a gestire le potenziali efficienze delle ICT. Negli ultimi cinque anni la penetrazione della banda larga è aumentata in modo radicale in gran parte dei Paesi OCSE, grazie agli investimenti massicci effettuati nelle proprie infrastrutture di telecomunicazione.

Metodologia e definizioni

L'indice delle Nazioni unite sulla preparazione all'e-government è un indice composito, accettato a livello internazionale, che misura la capacità delle pubbliche amministrazioni di sviluppare e attuare i servizi di e-government. Tale indice, che varia da 0 (bassa preparazione) a 1 (alta preparazione), è sviluppato nel quadro dell'indagine globale sull'e-government condotta dalle Nazioni Unite e consiste di tre sottoindici: l'indice di misurazione internet, l'indice sulle infrastrutture delle telecomunicazioni e l'indice sul capitale umano.

L'indice di misurazione internet stila una classifica dei Paesi sulla base della copertura, sofisticatezza e disponibilità di servizi e prodotti online e opera un ranking dei Paesi in base al livello di e-government: emergente, avanzata, interattiva, operativa o a rete. L'indice sulle infrastrutture delle telecomunicazioni consiste nella media ponderata di 5 misure di capacità infrastrutturale delle ICT ogni 100 persone: numero di computer, numero di utenti internet, numero di linee telefoniche, numero di abbonamenti alla banda larga e numero di cellulari. L'indice sul capitale umano rappresenta la media ponderata del tasso di alfabetizzazione dei soggetti adulti (fattore ponderale di due terzi) e il rapporto congiunto lordo tra l'iscrizione alla scuola primaria, secondaria e terziaria (fattore ponderale di un terzo). Per ulteriori informazioni sulla metodologia impiegata per creare tale indice, si veda l'elenco di fonti che segue. Occorre tenere presente che non vengono considerati altri aspetti potenzialmente importanti della preparazione, quali le leggi sulla privacy e la protezione dei dati.

La penetrazione della banda larga è data dal numero di abbonati ai medesimi servizi (DSL, cavo, fibra/LAN, ecc.) ogni 100 abitanti e si basa sui dati raccolti dalle amministrazioni dei Paesi OCSE. La Figura 29.2 illustra sia il cambiamento cumulativo sia l'incremento negli abbonamenti ai servizi di banda larga, tra il 2003 e il 2008.

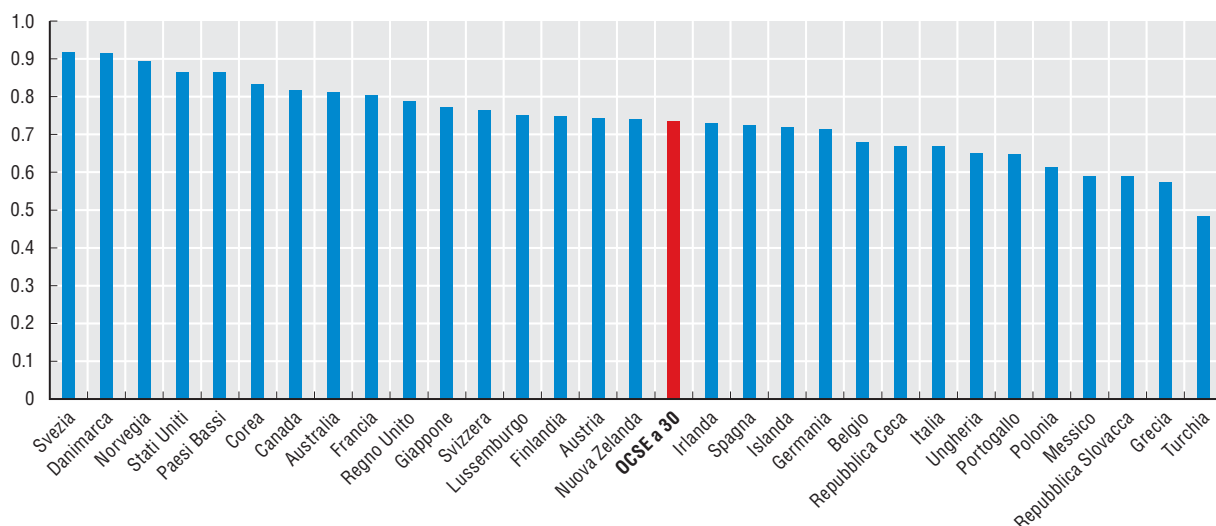
Ulteriori approfondimenti

United Nations (2008) e-Government Survey, *From e-Government to Connected Governance*, Pubblicazioni delle Nazioni unite, New York.

Note

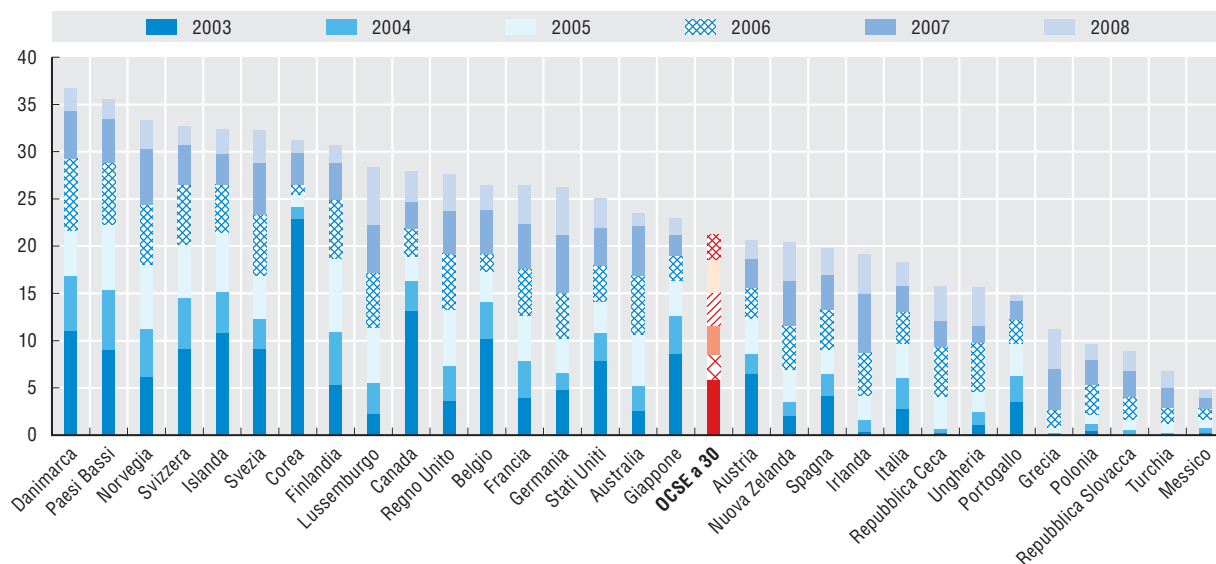
29.1: per l'Austria, l'indagine del 2008 condotta dalle Nazioni unite non comprende il portale principale nazionale di e-government *Help.gv.at.*, che integra i siti delle autorità centrali, regionali e locali, fornendo uno sportello unico di accesso alle informazioni e ai servizi per le operazioni per cittadini e imprese, ricoprendo un ruolo chiave per l'e-government del Paese.

29.1 Preparazione ai servizi e-government (2008)



Fonte: United Nations E-Government Readiness Knowledge Base, www.unpan.org/egovkb. Dati estratti il 30 luglio 2008.

29.2 Abbonamenti ai servizi di banda larga ogni 100 abitanti (2003-2008)



Fonte: OECD Broadband Portal (2008).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/724248078408>

30. La maturità dei servizi di e-government

Dal 2000, i Paesi OCSE lavorano per rendere pienamente disponibili online tutti i servizi pubblici per cittadini e imprese. Oltre ai livelli potenziali di efficienza ottenuti dalla riduzione degli oneri amministrativi per i clienti, lo sviluppo e l'attuazione di servizi integrati di e-government richiedono spesso una standardizzazione dei processi e dei dati interni al fine di integrare le funzioni di back-office in tutto il settore pubblico. Alcuni Paesi, tuttavia, presentano ostacoli giuridici o di regolamentazione che limitano o impediscono loro di condividere i dati per l'integrazione dei servizi. Ciononostante, la maturità dei servizi di e-government può essere una variabile di come i Paesi generano efficienza interna grazie all'uso delle ICT.

La Commissione europea ha sviluppato un modello riconosciuto a livello internazionale per analizzare la maturità di 20 servizi principali in tema di e-government, utilizzando 3 indicatori. L'indicatore di evoluzione fornisce un quadro sui progressi di un Paese nella pubblicazione online di tutti i servizi. L'indicatore sulla disponibilità completa online valuta il numero dei servizi pubblici che può essere gestito interamente online (es. cittadini e imprese possono inviare moduli compilati o pagamenti online, oltre a trovare informazioni sul servizio). L'indicatore sul portale nazionale valuta se il principale sito della pubblica amministrazione fornisce un "one-stop-shop" per l'accesso ai servizi pubblici da parte degli utenti.

In media, i Paesi OCSE monitorati dalla Commissione europea mostrano un elevato grado di maturità nei servizi di e-government, con in testa Austria, Portogallo e Regno Unito per quanto riguarda l'evoluzione e la disponibilità online. I Paesi europei membri dell'OCSE dimostrano la più elevata disparità nella percentuale dei 20 servizi pubblici principali pienamente disponibili online, da circa il 20% in Svizzera a quasi il 100% in Austria.

Metodologia e definizioni

Gli indicatori della Commissione europea si basano su un paniere composto dai seguenti 20 servizi pubblici principali:

- 12 servizi orientati al cittadino: imposte sul reddito, servizi di ricerca di lavoro, indennità previdenziali, documenti personali, immatricolazione auto, concessioni edilizie, denunce alla polizia, biblioteche pubbliche, certificati, iscrizione all'istruzione superiore, comunicazioni di cambio di residenza e servizi sanitari.
- 8 servizi orientati alle imprese: contributi previdenziali per i dipendenti, imposte sulle società, imposta sul valore aggiunto, iscrizione di nuova società, invio dei dati agli uffici statistici, dichiarazioni doganali, permessi in materia ambientale e appalti pubblici.

I tre indicatori sono basati su un modello che definisce cinque fasi della maturità del servizio di e-government: informazioni, interazione a senso unico (moduli scaricabili), interazione a doppio senso (moduli elettronici), operazioni (gestione di pratiche interamente online) e personalizzazione (proattiva, automatizzata).

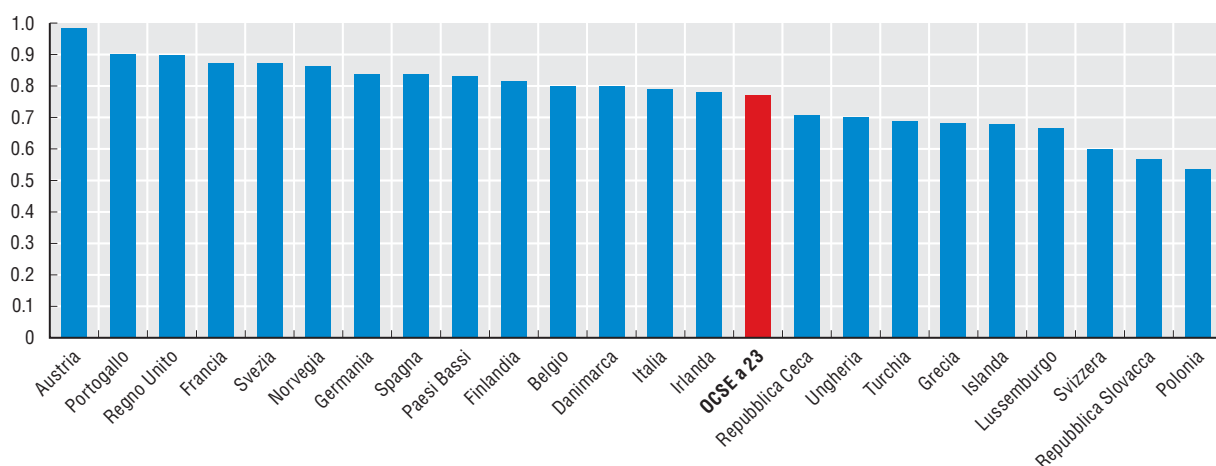
L'indicatore di evoluzione parametrizza i Paesi secondo il grado di sviluppo dei rispettivi servizi di e-government e indica il livello medio di maturità del servizio. L'indice varia da 0 (nessun servizio disponibile online) a 1 (elevato grado di disponibilità e maturità dei servizi di e-government). L'indicatore sulla piena disponibilità online calcola la percentuale di servizi che hanno raggiunto la quarta fase di maturità; l'indicatore sul portale nazionale valuta la percentuale dei servizi pubblici principali accessibili attraverso il portale nazionale e l'eventualità che questo fornisca opzioni di personalizzazione quali le modalità per il log-in, il numero di modalità con cui gli utenti possono accedere ai servizi (ad esempio, per dipartimento, tipo di servizio o evento) e la coerenza di branding e grafica. L'indice varia da 0 (basso grado di accessibilità) a 1 (grado elevato di accessibilità). La fonte che segue fornisce ulteriori informazioni su tali indici.

Note

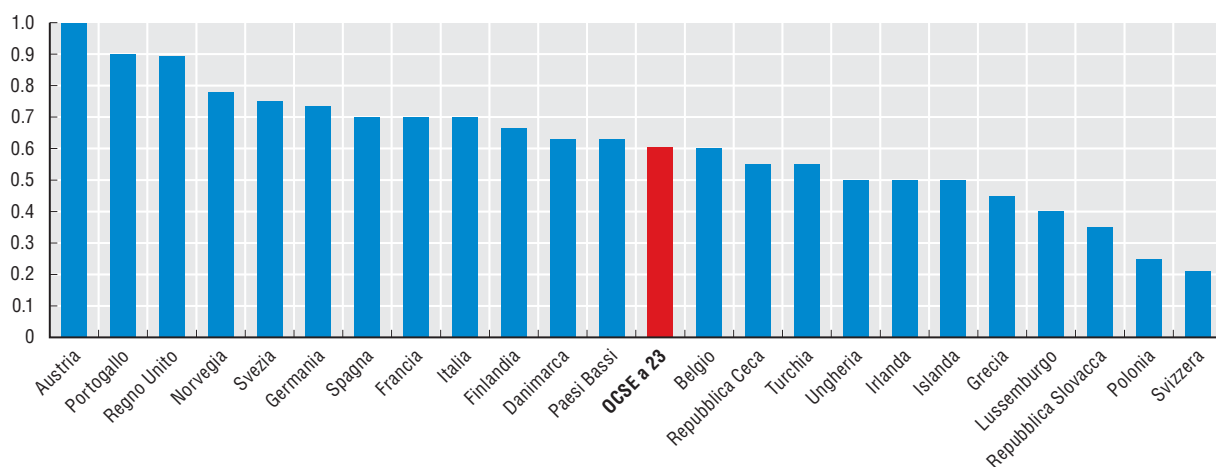
I dati sono forniti per 23 Paesi europei membri dell'OCSE, monitorati dalla Commissione europea. I seguenti Paesi OCSE non sono compresi nei dati della Commissione europea: Australia, Canada, Giappone, Corea, Messico, Nuova Zelanda e Stati Uniti.

30.3: Non sono disponibili dati per la Turchia. I dati per la Danimarca sono stati raccolti nel 2006 e sono riferiti a *danmark.dk*, un portale nazionale in fase di graduale eliminazione, sostituito, il 1 gennaio 2007, da *borger.dk*. A ottobre 2008, è stata lanciata una nuova edizione di *borger.dk* che comprende opzioni di personalizzazione.

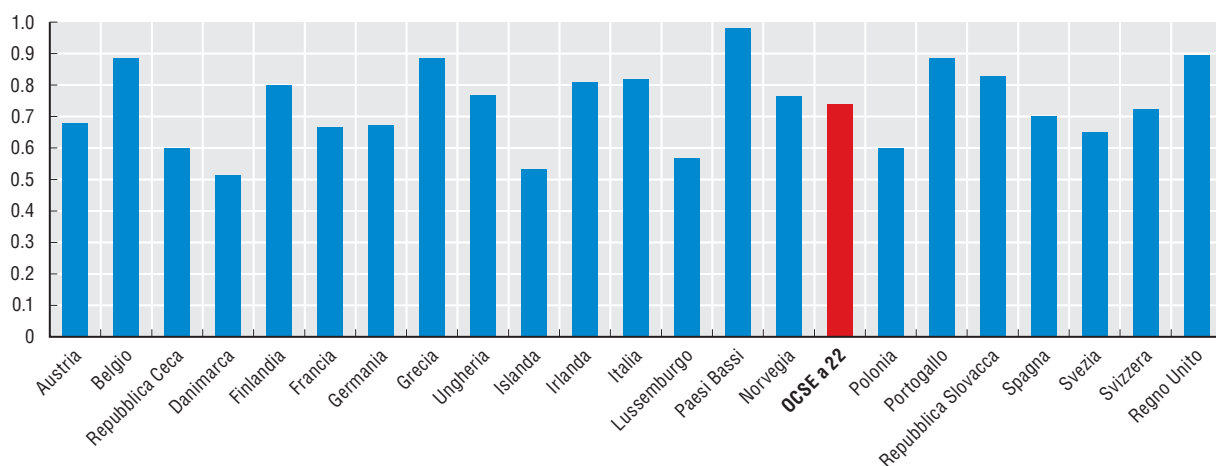
30.1 Evoluzione dei servizi di e-government (2007)



30.2 Completa disponibilità online di servizi di e-government (2007)



30.3 Valutazione del portale nazionale (2007)



Fonte: EC DGISM (2007), *The User Challenge: Benchmarking the Supply of Online Public Services*, 7th Measurement.

31. La diffusione dei servizi di e-government

Per il buon esito dell'e-government e il pieno raggiungimento dell'efficienza, cittadini e imprese devono essere disposti a utilizzare i servizi stessi con regolarità: la maturità di tali servizi e le efficienze interne legate alla loro erogazione possono essere raggiunte esclusivamente se le persone utilizzano questi strumenti.

Le aziende utilizzano i servizi di e-government in una percentuale significativamente più elevata dei cittadini, in parte perché le pubbliche amministrazioni possono richiedere con più facilità l'impiego della comunicazione digitale da parte delle aziende piuttosto che dei cittadini. Nella maggioranza dei Paesi OCSE monitorati dalla Commissione europea, sia i cittadini che le imprese stanno utilizzando i servizi di e-government in misura maggiore negli ultimi anni, tuttavia, se confrontato alla disponibilità dei servizi di e-government, la diffusione tra i cittadini rimane bassa anche nei Paesi leader nel settore.

Molti Paesi OCSE monitorati dalla Commissione europea stanno tentando di determinare le cause del mancato raggiungimento di un più alto tasso di diffusione dei servizi di e-government. Poiché l'accesso a internet costituisce un prerequisito per l'utilizzo dei servizi online, un fattore determinante per tale diffusione è la penetrazione dell'infrastruttura a banda larga all'interno nella società: i dati indicano una forte correlazione tra la penetrazione della banda larga e l'utilizzo dei servizi di e-government da parte dei cittadini.

Metodologia e definizioni

Gli indicatori sulla diffusione fra cittadini e imprese dei servizi di e-government sono basati sui dati raccolti dall'Eurostat: questi derivano dalla banca dati dell'Information Society Statistics di Eurostat, che valuta la percentuale di cittadini e imprese che utilizzano internet per interagire con i servizi pubblici. I dati sono raccolti esclusivamente per i Paesi europei.

L'indicatore sulla diffusione dell'e-government fra i cittadini misura la percentuale dei soggetti (in età compresa tra 16 e 74 anni) che hanno utilizzato internet per interagire con la pubblica amministrazione nei tre mesi precedenti l'indagine. I dati sono raccolti attraverso l'indagine annuale comunitaria sull'utilizzo delle ICT nelle famiglie e da parte degli individui, condotta dall'Eurostat.

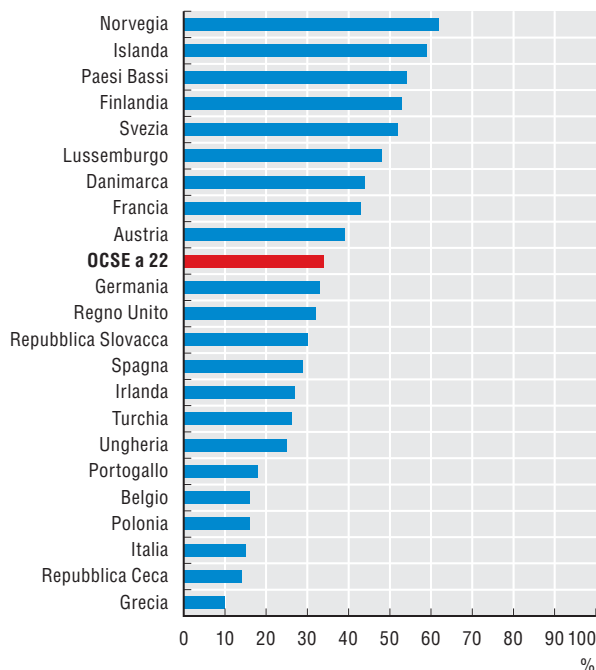
L'indicatore sulla diffusione dell'e-government fra le imprese ne misura la percentuale che si avvale di internet per interagire con le autorità pubbliche e comprende esclusivamente le imprese con dieci o più dipendenti. I dati sono raccolti dagli uffici di statistica nazionali sulla base dell'indagine modello condotta annualmente dall'Eurostat sull'impiego delle ITC e l'e-commerce nelle imprese.

L'OCSE ha calcolato la correlazione tra la penetrazione della banda larga e la diffusione dei servizi di e-government fra i cittadini, utilizzando un indicatore OCSE relativo alla penetrazione della banda larga e dati Eurostat sulla diffusione fra i cittadini. L'indicatore sulla penetrazione della banda larga è costituito dal numero di abbonati al medesimo servizio (DSL, cavo, fibra/LAN, ecc.) ogni 100 abitanti. Il coefficiente di correlazione è di 0,803.

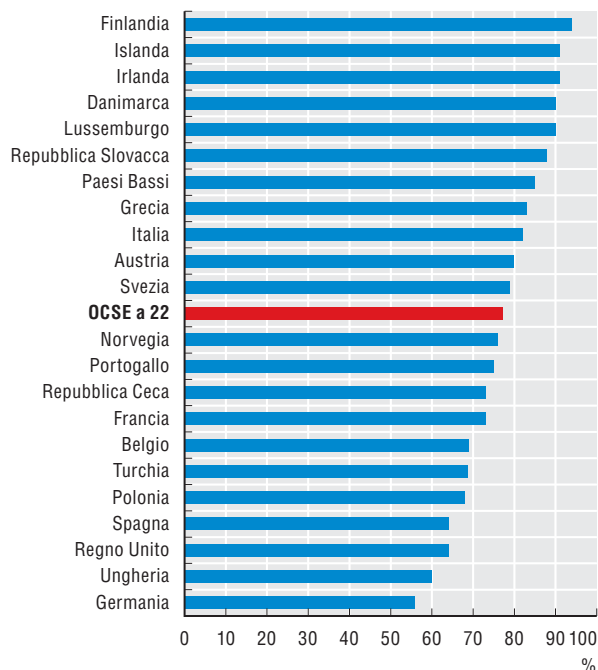
Note

I dati sono forniti per 22 Paesi OCSE monitorati dalla Commissione europea. I seguenti Paesi OCSE non sono compresi nei dati della Commissione europea: Australia, Canada, Giappone, Corea, Messico, Nuova Zelanda, Svizzera e Stati Uniti.

31.1 Percentuale di cittadini che si avvalgono dei servizi di e-government (2008)



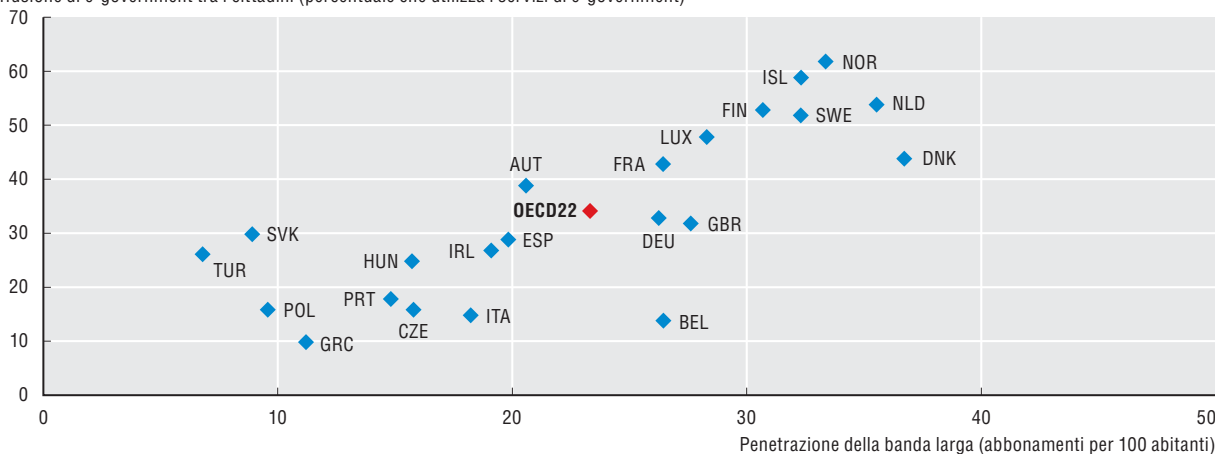
31.2 Percentuale di imprese che si avvalgono dei servizi di e-government (2008)



Fonte: Eurostat (2008), <http://ec.europa.eu/eurostat>. Dati consultati il 22 luglio 2009. I dati per la Turchia sono tratti da Turkostat.

31.3 Rapporto tra la penetrazione dei servizi a banda larga e la diffusione dei servizi di e-government da parte dei cittadini (2008)

Diffusione di e-government tra i cittadini (percentuale che utilizza i servizi di e-government)



Fonte: OECD 2007 broadband statistics (www.oecd.org/sti/ict/broadband) e Eurostat (2008).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/724264662272>

ALLEGATO A

Metodologia per gli aggregati relativi alle entrate

La tabella che segue fornisce informazioni dettagliate sul modo in cui gli aggregati riguardanti le imposte, i contributi previdenziali, i sussidi e le altre entrate presentate negli indicatori 1-3 sono stati costruiti dai dati dei National Accounts dell'OCSE.

Tabella A.1 **Aggregati relativi alle entrate**

Identificazione in <i>Uno sguardo sulla pubblica amministrazione</i>	Identificazione nel Sistema dei Conti nazionali	Codice nei National Accounts data dell'OCSE (Tabella 12: Aggregati principali delle amministrazioni pubbliche)
IMPOSTE		
Imposte indirette	Imposte sulla produzione e le importazioni, crediti	GD2R
Imposte dirette	Imposte correnti sul reddito e il patrimonio, crediti	GD5R
Imposte patrimoniali	Imposte patrimoniali	GD91R
CONTRIBUTI SOCIALI		
Contributi sociali	Contributi sociali	GD61R
CONTRIBUTI E ALTRE ENTRATE		
Contributi correnti e in conto capitale	Altri trasferimenti correnti, crediti	GD7R
	Altri trasferimenti in conto capitale e contributi agli investimenti, crediti	GD92R_D99R
Vendite e competenze	Output di mercato e per utilizzo proprio	GP11_P12R
	Pagamenti per altri output non di mercato	GP131R
Reddito patrimoniale	Reddito patrimoniale, crediti	GD4R
Sovvenzioni	Altre sovvenzioni sulla produzione, crediti	GD39R
TOTALE ENTRATE	Totale entrate	GTR

ALLEGATO B

Classificazione delle funzioni
delle amministrazioni pubbliche (COFOG)

Primo e secondo livello COFOG

La Classificazione delle Funzioni delle Amministrazioni Pubbliche (COFOG), creata dall'OCSE, classifica i dati sulla spesa pubblica tratti dal Sistema dei Conti nazionali, in base alla finalità dell'utilizzo delle risorse. Come illustrato alla Tabella B.1, il primo livello COFOG divide i dati sulla spesa in dieci gruppi "funzionali" o sottosettori di spesa (come la difesa, l'istruzione e la previdenza sociale), mentre il secondo livello COFOG divide ulteriormente ciascun gruppo di primo livello in sottogruppi in un numero fino a nove. Sebbene i dati sul primo livello COFOG siano disponibili per 27 Paesi OCSE su 30, i dati sul secondo livello COFOG sono attualmente disponibili solo per 13 Paesi OCSE.¹

Tabella B.1 Primo e secondo livello COFOG

Primo livello	Secondo livello
Servizi pubblici generali	● Organi esecutivi e legislativi, attività finanziarie e fiscali, affari esterni ● Aiuti economici internazionali ● Servizi generali ● Ricerca di base ● R&S per i servizi pubblici generali ● Servizi pubblici generali n.a.c. ● Transazioni relative al debito pubblico ● Trasferimenti a carattere generale tra diversi livelli di amministrazione
Difesa	● Difesa militare ● Difesa civile ● Aiuti militari all'estero ● R&S per la difesa ● Difesa n.a.c.
Ordine pubblico e sicurezza	● Servizi di polizia ● Servizi antincendio ● Tribunali ● Carceri ● R&S connessi all'ordine pubblico e sicurezza ● Ordine pubblico e sicurezza n.a.c.

1. I dati sul primo livello COFOG non sono disponibili per Messico, Svizzera e Turchia; fino a poco tempo fa, i dati sul secondo livello COFOG erano disponibili in alcuni uffici nazionali di statistica ma non venivano raccolti dalle organizzazioni internazionali, anche perché non erano confrontabili tra i Paesi in quanto la guida dell'SCN e il Manuale del Fondo monetario internazionale in materia di statistiche sulla finanza pubblica non fornivano molte informazioni pratiche sull'applicazione dei concetti del COFOG. Nel 2005, tuttavia, l'Eurostat ha costituito una task

Tabella B.1 **Primo e secondo livello COFOG**

Primo livello	Secondo livello
Affari economici	● Affari generali economici, commerciali e del lavoro ● Agricoltura, silvicoltura, pesca e caccia ● Combustibili ed energia ● Attività estrattive, manifatturiere ed edilizie ● Trasporti ● Comunicazioni ● Altri settori ● R&S per gli affari economici ● Affari economici n.a.c.
Tutela dell'ambiente	● Trattamento dei rifiuti ● Trattamento delle acque reflue ● Riduzione dell'inquinamento ● Protezione delle biodiversità e dei beni paesaggistici ● R&S per la protezione dell'ambiente ● Tutela dell'ambiente n.a.c.
Politiche abitative e assetto territoriale	● Sviluppo delle politiche abitative ● Assetto territoriale ● Approvvigionamento idrico ● Illuminazione stradale ● R&S per abitazioni e assetto territoriale ● Politiche abitative e assetto territoriale n.a.c.
Sanità	● Prodotti, attrezzature e apparecchi sanitari ● Servizi non ospedalieri ● Servizi ospedalieri ● Servizi di sanità pubblica ● R&S per la sanità ● Sanità n.a.c.
Attività ricreative, culturali e di culto	● Attività ricreative e sportive ● Attività culturali ● Servizi radiotelevisivi e di editoria ● Servizi di culto e altri servizi per la comunità ● R&S per attività ricreative, culturali e di culto ● Attività ricreative, culturali e di culto n.a.c.
Istruzione	● Istruzione prescolastica e primaria ● Istruzione secondaria ● Istruzione post-secondaria non superiore ● Istruzione superiore ● Istruzione di diverso tipo ● Servizi ausiliari dell'istruzione ● R&S per l'istruzione ● Istruzione n.a.c.
Previdenza sociale	● Malattia e invalidità ● Vecchiaia ● Superstiti ● Famiglia e infanzia ● Disoccupazione ● Politiche abitative ● Esclusione sociale n.a.c. ● R&S per la protezione sociale ● Previdenza sociale n.a.c.

n.a.c.: "non altrove classificato".

forze per la creazione di un manuale sull'applicazione del COFOG ai dati di spesa della contabilità nazionale e per discutere la raccolta dei dati sul secondo livello COFOG per i Paesi europei. I dati sul secondo livello COFOG non sono disponibili per la Svizzera e per tutti i Paesi non europei membri dell'OCSE: Australia, Canada, Giappone, Corea, Messico, Nuova Zelanda e Stati Uniti. Tali dati non sono inoltre disponibili per alcuni Paesi UE, con i quali sono in corso trattative per raggiungere un accordo sulla presentazione di tali dati all'OCSE.

COFOG-Speciale

Il COFOG-Speciale è un metodo per classificare la spesa pubblica in beni individuali e collettivi, trasferimenti monetari e beni e servizi in natura². Tale metodo è stato sviluppato a inizio 2004 dall’OCSE, su richiesta del rispettivo Gruppo di Lavoro Alti Responsabili di Bilancio e si basa sui dati di spesa del secondo livello COFOG^{3§}. La Tabella B.2 illustra il modo in cui i dati di secondo livello COFOG sono divisi in beni e servizi individuali e collettivi, nonché in trasferimenti monetari o beni e servizi in natura. Occorre osservare che alcuni gruppi di primo livello COFOG non necessitano di ulteriori suddivisioni, perché tutte le loro spese sono simili in termini di trasferimenti monetari/beni e servizi in natura individuali/collettivi. Ad esempio, tutte le spese in materia di difesa e ordine pubblico e sicurezza possono essere classificate come collettive e in natura.

Sono disponibili ulteriori dettagli sulla metodologia COFOG in OECD (2009), “Manual Public Finance and Employment Database”, OCSE, Parigi.

Tabella B.2 Metodi impiegati per creare i dati COFOG-Speciale

Collettivi/ individuali	Monetari/ in natura	COFOG-Speciale	Fonte (Tabella 1101 e 1102) e Contabilità nazionale	
			1° e di 2° livello COFOG	Classificazione economica
R&S beni collettivi In natura	Servizi di governance generale		Parte restante <i>Servizi pubblici generali (701)</i>	Tutti
		Ricerca di base	<i>Ricerca di base (7014)</i> ¹	Tutti
	Difesa		<i>Difesa (702)</i>	Tutti
		Ordine pubblico e sicurezza	<i>Ordine pubblico e sicurezza (703)</i>	Tutti
	Servizi infrastrutturali e di rete		Parte restante <i>Affari economici (704)</i>	Tutti tranne le sovvenzioni
	Tutela dell’ambiente, sviluppo e assetto del territorio		Parte restante <i>Protezione dell’ambiente (705)</i>	Tutti tranne le sovvenzioni
			Parte restante <i>Abitazioni e assetto del territorio (706)</i>	

1. I dati sull’amministrazione pubblica generale sono attribuiti all’amministrazione centrale (fonte Tabella 1102).

2. I beni e i servizi collettivi sono rivolti all’intera collettività e comprendono le spese in materia di difesa, ordine pubblico e sicurezza, legislazione e regolamentazione. I beni e i servizi individuali sono volti principalmente ai singoli cittadini e comprendono l’istruzione, la salute e i programmi di previdenza sociale. I trasferimenti monetari si riferiscono alle risorse monetarie erogate ai beneficiari da parte delle pubbliche amministrazioni e non devono essere utilizzati per un bene o un servizio specifico. Esempi di trasferimenti monetari comprendono le pensioni e i sussidi di disoccupazione. I trasferimenti in natura indicano che la pubblica amministrazione si fa carico esclusivamente di taluni beni e servizi, mediante la fornitura diretta (o l’appalto) di beni e servizi o mediante il rimborso alle famiglie della loro spesa. Esempi di trasferimenti comprendono i “buoni casa” e la maggior parte dei servizi sanitari e di istruzione.

3. A causa di adeguamenti statistici, i totali del secondo livello COFOG sono talvolta diversi da quelli del primo livello COFOG.

Collettivi/ individuali	Monetari/ in natura	COFOG-Speciale	Fonte (Tabella 1101 e 1102) e Contabilità nazionale	
			1° e di 2° livello COFOG	Classificazione economica
	Regolamentazione dei servizi		<i>Affari generali economici, commerciali e del lavoro</i> (7041) ²	Consumo intermedio, retribuzione dei dipendenti, formazione del capitale lordo
			<i>Agricoltura, silvicoltura, pesca e caccia</i> (7042) ²	Consumo intermedio, retribuzione dei dipendenti, formazione del capitale lordo
			<i>Attività estrattive, manifatturiere ed edilizie</i> (7044) ²	Consumo intermedio, retribuzione dei dipendenti, formazione del capitale lordo
			<i>Altri settori</i> (7047) ²	Consumo intermedio, retribuzione dei dipendenti, formazione del capitale lordo
			<i>R&S affari economici</i> (7048) ²	Consumo intermedio, retribuzione dei dipendenti, formazione del capitale lordo
			<i>Affari economici non altrove classificati</i> (7049) ²	Consumo intermedio, retribuzione dei dipendenti, formazione del capitale lordo
			<i>R&S protezione dell'ambiente</i> (7055) ²	Consumo intermedio, retribuzione dei dipendenti, formazione del capitale lordo
			<i>Protezione dell'ambiente non classificata altrove</i> (7056) ²	Consumo intermedio, retribuzione dei dipendenti, formazione del capitale lordo
			<i>R&S Abitazioni e assetto del territorio</i> (7065) ²	Consumo intermedio, retribuzione dei dipendenti, formazione del capitale lordo
			<i>Abitazioni e assetto del territorio non classificate altrove</i> (7066) ²	Consumo intermedio, retribuzione dei dipendenti, formazione del capitale lordo
			<i>R&S per la sanità</i> (7075)	
			<i>Sanità non classificata altrove</i> (7076) ²	Consumo intermedio, retribuzione dei dipendenti, formazione del capitale lordo
			<i>R&S Attività ricreative, culturali e di culto</i> (7085) ²	Consumo intermedio, retribuzione dei dipendenti, formazione del capitale lordo
			<i>Attività ricreative, culturali e di culto non altrove classificate</i> (7086) ²	Consumo intermedio, retribuzione dei dipendenti, formazione del capitale lordo
			<i>R&S per l'istruzione</i> (7097) ²	Consumo intermedio, retribuzione dei dipendenti, formazione del capitale lordo
			<i>Istruzione non altrove classificata</i> (7098) ²	Consumo intermedio, retribuzione dei dipendenti, formazione del capitale lordo
			<i>R&S per la protezione sociale</i> (7108) ²	Consumo intermedio, retribuzione dei dipendenti, formazione del capitale lordo
			<i>Protezione sociale non classificata altrove</i> (7109) ²	Consumo intermedio, retribuzione dei dipendenti, formazione del capitale lordo
Monetari	Trasferimenti per gli aiuti all'estero		<i>Aiuti economici internazionali</i> (7012) ¹	Trasferimenti correnti e in conto capitale
	Sussidi per scopi generali e in blocco		<i>Trasferimenti a carattere generale tra diversi livelli di amministrazione</i> (7018) ³	Altri trasferimenti correnti tra sottosettori
	Interessi			Contabilità nazionale, interessi passivi

2. I dati per i sottosettori sono calcolati in base alla quota di regolamentazione dei servizi nei gruppi COFOG-Speciale per quanto riguarda l'amministrazione pubblica generale, separatamente per il consumo intermedio, la retribuzione dei dipendenti e la formazione del capitale lordo (fonte Tabella 1102).

3. Per i sottosettori stimati tenendo conto di tutti gli altri trasferimenti correnti tra i sottosettori del gruppo di primo livello COFOG Servizi pubblici generali (706) salvo gli altri trasferimenti correnti su Ricerca di base e Aiuti economici all'estero

Tabella B.2 **Metodi impiegati per creare i dati COFOG-Speciale**

Collettivi/ individuali	Monetari/ in natura	COFOG-Speciale	Fonte (Tabella 1101 e 1102) e Contabilità nazionale	
			1° e di 2° livello COFOG	Classificazione economica
Beni individuali	In natura	Attività ricreative, culturali e di culto non di mercato	Parte restante <i>Attività ricreative, culturali e di culto</i> (708)	Tutti tranne le sovvenzioni
		Servizi sociali	Parte restante <i>Protezione sociale</i> (710)	Tutti
		Sanità	Parte restante <i>Sanità</i> (707)	Tutti
		Istruzione	Parte restante <i>Istruzione</i> (709)	Tutti
	Monetari	Sussidi di mercato	<i>Affari economici</i> (704)	Sovvenzioni
			<i>Protezione dell'ambiente</i> (705)	Sovvenzioni
			<i>Abitazioni e assetto del territorio</i> (706)	Sovvenzioni
			<i>Attività ricreative, culturali e di culto</i> (708)	Sovvenzioni
		Trasferimenti sociali monetari	Risorse monetarie parte della <i>Protezione sociale</i> (710)	Indennità sociali

ALLEGATO C

Indici compositi per GRU, pratiche di bilancio e gestione della regolamentazione

Gli indici compositi, dettagliatamente definiti, presentati in *Uno sguardo sulla pubblica amministrazione* rappresentano il modo migliore di riassumere informazioni distinte e di qualità sugli aspetti chiave delle pratiche di gestione pubblica, come il tipo di sistema di GRU o la flessibilità nelle pratiche di compilazione del bilancio. “È molto più facile interpretare gli indici compositi anziché tentare di trovare una tendenza comune in molti indicatori separati” (Nardo et. al., 2004). Il loro sviluppo e utilizzo possono, tuttavia, risultare controversi. Tali indici sono spesso facilmente male interpretati dagli utilizzatori a causa di una scarsa trasparenza sul modo in cui sono generati e della conseguente difficoltà di estrapolare ciò che veramente misurano.

L'OCSE si è ampiamente attivata per evitare o per affrontare i problemi comuni legati agli indici compositi: quelli illustrati nella presente pubblicazione sono conformi alle fasi identificate in *Handbook on Constructing Composite Indicators* (Nardo et al., 2008), e sono necessari per una costruzione significativa di indici compositi o sintetici:

- Ciascun indice composito si basa su un quadro teorico che rappresenta un concetto accettato nell'area di riferimento. Le variabili comprendenti gli indici sono state selezionate sulla base della loro rilevanza rispetto al concetto da un gruppo di esperti dell'OCSE e dietro consultazione con i delegati dei Paesi presso i gruppi di lavoro rilevanti.
- Sono stati impiegati vari strumenti statistici, quali l'analisi dei fattori e il calcolo dell'alfa di Cronbach, per stabilire che le variabili comprendenti ciascun indice siano correlate e rappresentino lo stesso concetto sottostante.
- Sono stati vagliati metodi diversi per inserire i valori mancanti.
- Tutti i sottoindicatori e le variabili sono stati normalizzati ai fini della comparabilità.
- Per creare gli indici compositi, tutti i sottoindicatori sono stati aggregati utilizzando un metodo lineare secondo la metodologia accettata.
- È stata condotta un'analisi di sensitività per stabilire la validità degli indicatori nei confronti di diverse opzioni di ponderazione (es. equiponderazione, fattori ponderali e ponderazione da parte di esperti).

Gli indici non pretendono di misurare la qualità complessiva delle risorse umane, la gestione della regolamentazione o i sistemi di pianificazione del bilancio: questo richiederebbe un fondamento concettuale e degli assunti normativi molto più solidi. Gli indici compositi presentati in *Uno sguardo sulla pubblica amministrazione* hanno piuttosto una natura descrittiva che è riflessa dai titoli loro attribuiti: le domande dell'indagine impiegate per crearli sono le stesse nei vari Paesi e nel corso del tempo e garantiscono la comparabilità di

tali indici. Sul sito www.oecd.org/gov/indicators, sono disponibili ulteriori dettagli sul quadro teorico, sull'interpretazione e la ponderazione di ciascun indice composito e indicazioni su dove reperire on line tutti i dati sottostanti. La parte online del presente Allegato comprende grafici che illustrano la sensitività degli indici rispetto a diversi schemi di ponderazione e mettono in luce eventuali e potenziali tendenze risultanti dalle ponderazioni scelte. Sebbene gli indici compositi siano stati sviluppati in collaborazione con i Paesi membri e si basino su buone pratiche e/o teorie, sia le variabili comprendenti tali indici che le loro ponderazioni sono offerte a scopo di discussione e, di conseguenza, potranno evolvere nel corso del tempo.

ALLEGATO D

*Dati dettagliati tratti dall'indagine sull'integrità
condotta nel 2009*

Il presente Allegato fornisce i dati per ciascun Paese sul modo in cui i principi fondamentali sono comunicati ai dipendenti dell'amministrazione centrale; le tipologie di interessi che devono essere comunicati da parte dei decision makers dell'amministrazione centrale ed il relativo livello di trasparenza; le procedure disponibili per i funzionari pubblici per la segnalazione degli illeciti o di casi di sospetta corruzione; i tipi di protezione offerti ai soggetti che segnalano le irregolarità. I dati sono tratti dalla Survey on Integrity condotta dall'OCSE nel 2002 e nel 2009 e gli intervistati sono i delegati dei Paesi OCSE, responsabili dell'integrità a livello di amministrazione centrale.

La comunicazione dei principi fondamentali ai funzionari pubblici dell'amministrazione centrale

I dati presentati di seguito indicano i diversi metodi impiegati dai Paesi OCSE per comunicare i principi fondamentali dell'impiego pubblico ai dipendenti dell'amministrazione centrale.

Tabella D.1 Metodi di comunicazione impiegati dai Paesi per comunicare i principi fondamentali ai dipendenti pubblici (2009)

Paesi	Paesi che comunicano i principi fondamentali	Principi comunicati automaticamente	Comunicati attraverso le nuove tecnologie	Parte del contratto di pubblico impiego	Distribuiti a seguito di revisione	Comunicati in occasione di nuovi incarichi	Altre misure impiegate
Australia	●	●	●	●	●	●	●
Austria	●	●	●	○	●	○	●
Belgio	●	●	●	●	●	○	○
Canada	●	●	●	●	○	●	○
Repubblica Ceca	●	●	○	○	○	○	○
Danimarca	●	○	●	○	○	○	●
Finlandia	●	○	●	○	○	○	●
Francia	●	○	○	●	○	○	○
Germania	●	●	●	●	○	○	●
Grecia	●	●	●	○	●	○	●
Ungheria	●	○	○	○	○	○	●
Islanda	●	○	●	○	○	○	●
Irlanda	●	●	●	●	○	○	●
Italia	●	●	●	●	●		
Giappone	●	●	○	●	●	○	○
Corea	●	●	●	●	●	●	○
Lussemburgo	○	○	○	○	○	○	○
Messico	●	●	●	○	○	●	○
Paesi Bassi	●	○	○	○	○	●	●
Nuova Zelanda	●	●	●	●	●	●	○
Norvegia	●	●	○	●	○	○	○
Polonia	●	●	●	○	●	○	○
Portogallo	●	○	○	○	○	○	○
Repubblica Slovacca	●	●	○	○	○	○	●
Spagna	●	○	○	○	○	○	●
Svezia	●	●	○	○	○	○	●
Svizzera	●	●	●	○	●	○	●
Turchia	●	●	●	●	○	○	●
Regno Unito	●	●	●	●	●	●	●
Stati Uniti	●	●	●	○	●	●	●

● Metodo impiegato
○ Metodo non impiegato

Fonte: OECD 2009 Survey on Integrity.

Obblighi di comunicazione in materia di conflitto di interessi

La Tabella D.2 fornisce i dati per ciascun Paese sui tipi di interessi privati per i quali si richiedono comunicazioni da parte dei *decision makers* dell'amministrazione centrale, nonché il livello di trasparenza. I dati illustrati alla Tabella D.2 costituiscono la base dei dati riassunti presentati ai punti 25.1 e 25.2 sulle comunicazioni in materia di conflitto di interessi.

Tabella D.2 **Tipi di informazioni che i decision makers sono obbligati a comunicare formalmente e livello di trasparenza (2009)**

		AUS	AUT	BEL	CAN	CZE	FIN	FRA	DEU	HUN	ISL	IRL	ITA	JPN	KOR	LUX	MEX	NLD	NZL	POL	PRT	ESP	SVK	SWE	CHE	TUR	GBR	USA
Ramo esecutivo	Presidente																											
	Patrimonio	ND				ND	ND	DP	ND	DP	ND	1	1	DP		DP	D	D	DP	D	DP	DP	DP	ND	D	DP		
	Prestiti	ND				ND	ND	DP	ND	DP	ND	1	1	DP		DP	D		D	DP	D	DP	DP	ND	D	DP		
	Reddito	DP				ND	ND	ND	ND	DP	ND	1	1	DP		DP	D		ND	DP	ND	DP	DP	ND	D	DP		
	Posizioni esterne	NA				ND	ND	ND	NA	DP	ND	1	1	DP		DP	D		ND	NA	DP	DP	DP	NA	D	DP		
	Doni	NA				ND	ND	ND	ND	DP	ND	1	1	DP		DP	D		ND	DP	ND	DP	ND	ND	ND	DP		
	Occupazione precedente	ND				ND	ND	ND	ND	ND	1	1	1	ND		ND	D		ND	DP	DP	DP	DP	ND	ND	DP		
Primo ministro	Patrimonio	DP	D	D	DP	DP	D	ND	DP	ND	DP	DP	DP	DP	DP	DP	ND	D	DP	DP	DP	D	DP	DP	D	DP		
	Prestiti	DP	D	ND	DP	DP	D	D	ND	DP	ND	DP	DP	DP	DP	DP	ND	ND	DP	D	DP	D	DP	ND	D	DP		
	Reddito	DP	DP	D	DP	D	ND	ND	ND	DP	ND	DP	DP	DP	DP	DP	ND	ND	DP	DP	ND	DP	DP	DP	D	DP		
	Posizioni esterne	DP	NA	DP	DP	DP	DP	ND	NA	DP	ND	DP	DP	DP	DP	DP	ND	NA	DP	DP	ND	NA	DP	DP	D	DP		
	Doni	DP	NA	ND	DP	DP	DP	ND	D	DP	ND	DP	D	DP	DP	DP	ND	D	DP	DP	DP	DP	DP	ND	DP	ND	DP	
	Occupazione precedente	ND	ND	ND	D	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	DP	DP	DP	ND	DP	DP	ND	DP	DP	DP	DP	ND	DP		
Ministri	Patrimonio	DP	D	D	DP	DP	DP	D	ND	DP	ND	DP	DP	DP	DP	DP	ND	D	D	DP	DP	D	DP	DP	ND	D	DP	
	Prestiti	DP	D	ND	DP	DP	D	D	ND	DP	ND	DP	DP	DP	DP	DP	ND	D	ND	DP	D	DP	D	DP	ND	D	DP	
	Reddito	DP	DP	D	DP	D	ND	ND	DP	DP	ND	DP	DP	DP	DP	DP	D	ND	DP	D	DP	D	DP	ND	D	DP		
	Posizioni esterne	DP	NA	DP	DP	DP	DP	ND	NA	DP	ND	DP	DP	DP	DP	DP	ND	NA	DP	DP	ND	NA	DP	DP	D	DP		
	Doni	DP	NA	ND	DP	DP	DP	ND	D	DP	ND	DP	D	DP	DP	DP	ND	D	D	DP	DP	DP	DP	ND	ND	DP		
	Occupazione precedente	ND	ND	ND	D	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	DP	DP	DP	ND	DP	DP	ND	DP	DP	DP	DP	ND	DP		
Ramo legislativo Camera Bassa	Patrimonio	DP	ND	D	DP	DP	DP	D	ND	DP	ND	DP	DP	DP	DP	DP	ND	D	ND	DP	DP	D	DP	NA	D	DP		
	Prestiti	DP	ND	ND	DP	DP	DP	D	ND	DP	ND	DP	DP	DP	DP	DP	ND	D	ND	DP	DP	D	DP	ND	D	DP		
	Reddito	DP	DP	DP	DP	DP	DP	D	ND	DP	ND	DP	DP	DP	DP	DP	ND	D	ND	DP	D	DP	D	DP	ND	D	DP	
	Posizioni esterne	DP	DP	DP	DP	DP	DP	ND	DP	DP	ND	DP	DP	DP	DP	DP	ND	D	D	DP	DP	DP	DP	ND	D	DP		
	Doni	DP	ND	ND	DP	DP	ND	ND	DP	DP	ND	DP	ND	DP	DP	DP	ND	D	DP	DP	DP	DP	DP	ND	ND	DP		
	Occupazione precedente	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	DP	DP	ND	ND	ND	DP	DP	DP	ND	D	DP	ND	DP	DP	DP	DP	ND	DP		
Camera Alta	Patrimonio	DP	ND	D	DP	DP	D	D	2			DP	DP	DP	DP	DP	D	ND	DP	DP	D	D	ND	ND	DP	DP		
	Prestiti	DP	ND	ND	DP	DP	DP	D	2			DP	DP	DP	DP	DP	D	ND	DP	DP	D	D	ND	ND	DP	DP		
	Reddito	DP	DP	DP	DP	DP	DP	ND	2			DP	DP	DP	DP	DP	D	D	DP	DP	DP	DP	ND	ND	DP	DP		
	Posizioni esterne	DP	DP	DP	DP	DP	DP	ND	2			DP	DP	DP	DP	DP	D	DP	DP	DP	DP	DP	DP	DP	DP	DP		
	Doni	DP	ND	ND	DP	DP	ND	ND	2			DP	ND	DP	DP	DP	D	DP	DP	DP	DP	DP	DP	ND	ND	DP		
	Occupazione precedente	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	DP	DP	ND	ND	ND	DP	DP	DP	ND	D	DP	ND	DP	DP	DP	DP	ND	DP		
	Patrimonio	DP	ND	D	DP	DP	D	D	2			DP	DP	DP	DP	DP	D	ND	DP	DP	D	D	ND	ND	DP	DP		
	Prestiti	DP	ND	ND	DP	DP	DP	D	2			DP	DP	DP	DP	DP	D	ND	DP	DP	D	D	ND	ND	DP	DP		
	Reddito	DP	DP	DP	DP	DP	DP	ND	2			DP	DP	DP	DP	DP	D	D	DP	DP	DP	DP	ND	ND	DP	DP		
	Posizioni esterne	DP	DP	DP	DP	DP	DP	ND	2			DP	DP	DP	DP	DP	D	DP	DP	DP	DP	DP	DP	DP	DP	DP		
	Doni	DP	ND	ND	DP	DP	ND	ND	2			DP	ND	DP	DP	DP	D	DP	DP	DP	DP	DP	DP	ND	ND	DP		
	Occupazione precedente	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	2			ND	DP	DP	DP	DP	D	DP	DP	ND	DP	DP	DP	DP	ND	DP		

D: Comunicazione obbligatoria, ma non pubblicamente disponibile.

DP: Comunicazione obbligatoria e pubblicamente disponibile.

ND: Comunicazione non obbligatoria.

NA: Non applicabile. I decision makers possono, per esempio, avere il divieto per legge di accettare doni o di avere un lavoro esterno.

Nota: In Austria, Germania, Paesi Bassi, Portogallo e Svizzera, ai membri dell'esecutivo non è generalmente consentito di occupare posizioni esterne. In Germania, nei rari casi in cui il Parlamento concede un'eccezione, e nei Paesi Bassi, quando il Primo Ministro lo permette, tali posizioni debbono essere comunicate pubblicamente. Nella Repubblica Slovacca, le donazioni non sono comunicate separatamente, ma il valore delle stesse dovrà essere preso in considerazione in sede di comunicazione di attività totali superiori a EUR 10.300. In Irlanda, i decision makers debbono comunicare le attività ma non le passività. Per la Danimarca e la Grecia non vi sono dati disponibili.

1. In Italia e in Irlanda, la costituzione colloca il Presidente al di fuori del ramo esecutivo.

2. La Camera Alta tedesca (Bundesrat) è composta dai membri del governo dei 16 stati (Länder), i quali, nella loro capacità di dirigenti delle amministrazioni statali, sono soggetti a codici di condotta che non sono stati riassunti nella presente tabella.

Fonte: OECD 2009 Survey on Integrity.

Protezione dei soggetti che segnalano le irregolarità

I dati riportati di seguito rappresentano la base dei dati riassunti ai punti 26.1 e 26.2 sulle procedure di segnalazione delle irregolarità in atto per i funzionari pubblici per la denuncia degli illeciti o la sospetta corruzione e i tipi di tutela offerti ai soggetti che segnalano le irregolarità.

Tabella D.3 **Procedure per i dipendenti pubblici per la segnalazione delle irregolarità o di casi di sospetta corruzione (2000 e 2009)**

Paesi	Paesi che dispongono di procedure di segnalazione		Definite per legge		Definite da norme interne		Altro	
	2000	2009	2000	2009	2000	2009	2000	2009
Australia	●	●	●	●	●	●	●	●
Austria	●	●	●	●	○	●	○	○
Belgio	●	●	○	●	○	○	●	○
Canada	○	●	○	●	○	●	○	○
Repubblica Ceca	○	●	○	●	○	●	○	○
Danimarca	●	●	○	●	○	●	●	○
Finlandia	●	●	○	●	○	●	●	○
Francia	●	●	○	●	○	○	●	○
Germania	●	●	○	●	○	○	●	○
Grecia	○	●	○	●	○	○	○	●
Ungheria	○	○	○	○	○	○	○	○
Islanda	●	●	●	○	○	○	○	○
Irlanda	○	●	○	○	○	○	○	●
Italia	●	●	●	●	○	○	○	○
Giappone	●	●	●	●	○	○	○	○
Corea	●	●	●	●	●	●	○	○
Lussemburgo	○	●	○	●	○	○	○	○
Messico	●	●	●	●	○	●	○	●
Paesi Bassi	●	●	●	●	●	●	○	○
Nuova Zelanda	●	●	○	●	●	●	○	○
Norvegia	○	●	○	○	○	●	○	●
Polonia	●	●	●	●	○	○	○	○
Portogallo	●	●	●	●	○	○	○	○
Repubblica Slovacca	n.d.	●	n.d.	●	n.d.	○	n.d.	○
Spagna	●	●	○	○	●	●	○	○
Svezia	○	●	○	●	○	●	○	●
Svizzera	●	●	○	○	●	●	○	●
Turchia	●	●	●	●	○	○	○	○
Regno Unito	●	●	●	●	●	●	●	●
Stati Uniti	●	●	●	●	●	●	●	●

● Metodo impiegato

○ Metodo non impiegato

n.d.: dati non disponibili

Fonte: OECD 2000 e 2009 Survey on Integrity.

Nota: Nel 2000, la Repubblica Slovacca non ha preso parte all'indagine.

Tabella D.4 **Tipi di protezione offerta ai soggetti che segnalano le irregolarità (2000 e 2009)**

Paesi	Protezione per i soggetti che segnalano le irregolarità		Legale		Anonimato		Altro	
	2000	2009	2000	2009	2000	2009	2000	2009
Australia	●	●	●	●	●	●	●	○
Austria	●	●	●	●	○	○	○	○
Belgio	○	○	○	○	○	○	○	○
Canada	○	●	○	●	○	○	○	○
Repubblica Ceca	○	●	○	●	○	○	○	○
Danimarca	●	●	○	○	○	○	●	●
Finlandia	●	●	○	○	○	○	●	●
Francia	●	●	○	○	○	○	●	●
Germania	●	●	○	●	○	○	●	●
Grecia	○	○	○	○	○	○	○	○
Ungheria	●	●	○	●	○	○	●	○
Islanda	●	●	●	●	○	○	○	○
Irlanda	○	○	○	○	○	○	○	○
Italia	●	●	●	●	○	○	○	○
Giappone	●	●	●	●	○	○	○	○
Corea	●	●	●	●	●	●	○	○
Lussemburgo	○	○	○	○	○	○	○	○
Messico	●	●	●	●	○	●	○	●
Paesi Bassi	●	●	●	●	●	●	○	●
Nuova Zelanda	●	●	○	●	●	●	○	○
Norvegia	○	●	○	●	○	●	○	○
Polonia	●	●	●	●	○	○	○	○
Portogallo	●	●	●	○	○	○	○	○
Repubblica Slovacca	n.d.	●	n.d.	●	n.d.	●	n.d.	○
Spagna	●	●	○	○	●	●	○	○
Svezia	○	●	○	●	○	●	○	●
Svizzera	●	●	○	○	●	●	○	●
Turchia	●	●	●	●	○	●	○	○
Regno Unito	●	●	●	●	●	●	○	○
Stati Uniti	●	●	●	●	●	●	●	●

● Metodo impiegato

○ Metodo non impiegato

n.d.: dati non disponibili

Fonte: OECD 2000 e 2009 Survey on Integrity.

Nota: Nel 2000, la Repubblica Slovacca non ha preso parte all'indagine. In Irlanda, la protezione dei soggetti che segnalano la corruzione è in sospenso, per modifiche al "Prevention of Corruption Act". Questa legge è attualmente in fase di esame da parte del Oireachtas e propone l'inserimento di una disposizione nel "Prevention of Corruption Act" per offrire protezione ai soggetti (ivi inclusi i dipendenti) che segnalano i reati ai sensi di tale legge.

ALLEGATO E

Informazioni di contesto

Il presente Allegato fornisce dati su numerose caratteristiche amministrative e istituzionali di ciascun Paese, tra cui: la composizione e il sistema per l'elezione del Parlamento, la struttura del ramo esecutivo, la divisione del potere tra l'amministrazione centrale e le varie amministrazioni regionali o locali e le caratteristiche chiave del sistema giudiziario. Fornisce altresì i dati di base sulla popolazione e il PIL relativo al 2007.

La struttura politica e istituzionale determina chi formula e attua le politiche per rispondere alle sfide che le pubbliche amministrazioni si trovano ad affrontare. Ad esempio, il tipo di sistema elettorale utilizzato può avere conseguenze sulla natura e la durata di un governo, nonché sulla molteplicità dei punti di vista rappresentati e sulla capacità del Parlamento di formulare e modificare le leggi. Le principali differenze nelle istituzioni legislative sono in grado di influenzare il modo in cui funziona il sistema burocratico di un Paese. La suddivisione del potere tra i rami legislativo ed esecutivo, esemplificato dal numero massimo di mandati dei presidenti o dei primi ministri, e la capacità del sistema giudiziario di esaminare la costituzionalità di leggi e azioni, determinano i limiti entro i quali le politiche e le riforme possono essere formulate e attuate. Il modo in cui le pubbliche amministrazioni sono strutturate, ivi inclusa la divisione delle responsabilità verticale (tra livelli di amministrazione) e orizzontale (tra dipartimenti o ministeri), costituisce un fattore chiave che è alla base della capacità organizzativa della pubblica amministrazione. Strutture e responsabilità diverse esigono diversi gruppi di competenze, anche per il controllo, il monitoraggio, la valutazione e il coordinamento.

Se è vero che molti fattori di contesto sono il frutto dello sviluppo storico di un Paese e non possono essere cambiati facilmente da parte dei *decision makers*, gli stessi possono essere utilizzati per individuare i Paesi con strutture politiche e amministrative simili a scopo di confronto e parametrizzazione. Per i Paesi che contemplanò diversi interventi e riforme, gli indicatori sono inoltre in grado di illustrare le differenze strutturali che potrebbero incidere sulla loro approvazione e attuazione.

Metodologia e definizioni

Ad eccezione dei dati sulla popolazione e sul PIL, tutte le informazioni sono tratte dalle costituzioni e dai siti internet dei Paesi membri e sono aggiornate al 31 dicembre 2008. I dati sulla popolazione derivano dalle Population Statistics dell'OCSE e i dati sul PIL sono tratti dalle National Account Statistics dell'OCSE.

I Parlamenti bicamerali hanno due camere (normalmente la Camera Alta e la Camera Bassa), mentre quelli unicamerali hanno solo una Camera Bassa. I sistemi elettorali possono essere uninominali (maggioritario puro – *First Past the Post* – o preferenziale o a doppio turno) o plurinominali (rappresentanza proporzionale o semiproporzionale). Le tipologie di sistemi elettorali sono:

- Secondo il sistema maggioritario, il vincitore è il candidato che ottiene la maggioranza dei voti ma non necessariamente la maggioranza assoluta dei voti.
- Secondo il sistema preferenziale o a doppio turno, il vincitore è il candidato che ottiene la maggioranza assoluta (es. oltre il 50%) dei voti. Se nessun candidato ottiene oltre il 50% dei voti durante la prima tornata elettorale, il sistema preferenziale si avvale della seconda preferenza espressa dai votanti mentre il sistema a doppio turno si avvale di una seconda tornata elettorale di votazioni per avere un vincitore.
- I sistemi di rappresentanza proporzionale (RP) assegnano i seggi parlamentari sulla base della quota di voti nazionali ottenuta da un partito.
- I sistemi semiproporzionali sono caratterizzati da elementi dei sistemi sia uninominali che di rappresentanza proporzionale e permettono due voti per persona: uno per un candidato nel collegio del votante e uno per un partito. Come per la rappresentanza proporzionale, i seggi del partito sono assegnati in modo proporzionale alla quota di voti nazionali ottenuta dal partito.

I dati sulla frequenza delle elezioni riflettono le previsioni di legge: in realtà le elezioni possono essere tenute con maggiore frequenza nei sistemi parlamentari, in caso di caduta del governo. I dati sulla frequenza dei governi di coalizione comprendono il periodo tra il 1 gennaio 1988 e il 31 dicembre 2008, ad eccezione della Repubblica Ceca (1992), l'Ungheria (1990), la Polonia (1991) e la Repubblica Slovacca (1993).

Viene definito governo di coalizione l'esecutivo congiunto delle funzioni esecutive da parte di due o più partiti politici. Il numero dei governi viene stabilito in base al numero di anni in carica di ciascun capo dell'esecutivo (la carica è delimitata sia dal cambiamento dell'esecutivo sia da un'elezione che può confermare il sostegno alla coalizione corrente). Tali dati sono applicabili esclusivamente ai Paesi che hanno un sistema parlamentare o di esecutivo duale.

Secondo la forma parlamentare del potere esecutivo, quest'ultimo corrisponde normalmente al capo del partito di maggioranza parlamentare, più i membri di partito di maggioranza o dei partiti di coalizione da lui nominati come ministri. L'esecutivo riferisce al Parlamento, che può porre fine al mandato dell'esecutivo attraverso un voto di sfiducia. Numerosi Paesi con sistemi parlamentari hanno anche un presidente, i cui poteri sono prevalentemente di rappresentanza. Nel sistema presidenziale, l'esecutivo e i membri del Parlamento si presentano separatamente alle elezioni, i ministri non sono generalmente membri eletti del Parlamento, ma sono nominati dal presidente e possono essere soggetti all'approvazione del Parlamento. Il sistema di esecutivo duale unisce un presidente con poteri sostanziali a un esecutivo che risponde al Parlamento, entrambi responsabili delle attività ordinarie dello Stato e si distingue dal sistema presidenziale in quanto il gabinetto

(sebbene nominato dal presidente) risponde al Parlamento, che potrà obbligarlo a rassegnare le dimissioni attraverso una mozione di sfiducia.

Un ministero è un'organizzazione dell'esecutivo che è responsabile di un settore della pubblica amministrazione. In alcuni Paesi, come gli Stati Uniti e la Norvegia, i ministeri sono denominati "dipartimenti": sono esempi comuni i Ministeri della Salute, dell'Istruzione e delle Finanze. Sebbene anche le amministrazioni locali possano essere organizzate in assessorati, i dati si riferiscono esclusivamente all'amministrazione centrale. I ministri compongono l'esecutivo e sono responsabili di uno o più ministeri o di un portafoglio di deleghe governative. Nella maggioranza dei sistemi parlamentari, i ministri provengono dal Parlamento dove mantengono il loro posto; nella maggioranza dei sistemi presidenziali, i ministri non sono funzionari eletti e sono nominati dal presidente. I dati si riferiscono al numero di ministri che compongono il gabinetto a livello di governo centrale ed escludono i vice-ministri.

Per controllo giurisdizionale si intende il potere dei Tribunali, o di organismi indipendenti, di esaminare la costituzionalità delle leggi e degli atti ed è normalmente tutelata dalla costituzione. Nei Paesi con un controllo giurisdizionale limitato, i Tribunali hanno esclusivamente il potere di esaminare la legittimità di specifiche tipologie di leggi o atti o agiscono in presenza di circostanze particolari.

Gli stati federali hanno una divisione delineata costituzionalmente dell'autorità politica tra l'amministrazione centrale e le diverse amministrazioni regionali o statali, mentre negli stati unitari, che comprendono spesso livelli multipli di amministrazione (come l'amministrazione locale, provinciale o regionale), queste divisioni amministrative non sono necessariamente costituzionalmente definite.

Australia

Camera Bassa	
Sistema elettorale	Uninomiale – Preferenziale
Frequenza delle elezioni per la Camera Bassa (in anni)	3
Dimensioni – numero di seggi	150
Camera Alta	
Esistenza	Sì
Frequenza delle elezioni per la Camera Alta (in anni)	6
Dimensioni – numero di seggi	76
Frequenza dei governi di coalizione a livello di governo centrale tra il 1988 e il 2008	
Numero totale di governi	8
Numero di governi di coalizione	4
Sistema del potere esecutivo	Parlamentare
Capo di Stato	Monarca
Capo del Governo	Primo Ministro
Esistenza di limiti alla durata in carica per i presidenti	
C'è un presidente?	No
Limiti di durata in carica	Non applicabile
Numero di ministri e dipartimenti a livello di governo centrale (2008)	
Numero di ministri	20
Numero di dipartimenti o ministeri	19
Esistenza di un sistema di controllo giurisdizionale sulla legittimità di leggi e atti	Controllo giurisdizionale
Membro UE	No
Struttura dello Stato	Federale
Stime di popolazione a metà 2007 (in milioni)	21,1
PIL nel 2007 (parità del potere di acquisto in miliardi di dollari USA ai prezzi correnti)	794,6

Austria

Camera Bassa	
Sistema elettorale	Plurinominale – Rappresentanza proporzionale
Frequenza delle elezioni per la Camera Bassa (in anni)	4
Dimensioni – numero di seggi	183
Camera Alta	
Esistenza	Sì
Frequenza delle elezioni per la Camera Alta (in anni)	5
Dimensioni – numero di seggi	62
Frequenza dei governi di coalizione a livello di governo centrale tra il 1988 e il 2008	
Numero totale di governi	9
Numero di governi di coalizione	9
Sistema del potere esecutivo	Parlamentare
Capo di Stato	Presidente
Capo del Governo	Cancelliere
Esistenza di limiti alla durata in carica per i presidenti	
C'è un presidente?	Sì
Limiti di durata in carica	12
Numero di ministri e dipartimenti a livello di governo centrale (2008)	
Numero di ministri	13
Numero di dipartimenti o ministeri	14
Esistenza di un sistema di controllo giurisdizionale sulla legittimità di leggi e atti	Controllo giurisdizionale
Membro UE	Sì
Struttura dello Stato	Federale
Stime di popolazione a metà 2007 (in milioni)	8,3
PIL nel 2007 (parità del potere di acquisto in miliardi di dollari USA ai prezzi correnti)	308,6

Nota: La Camera Alta è nominata ogni 5 anni.

Belgio

Camera Bassa	
Sistema elettorale	Plurinominale – Rappresentanza proporzionale
Frequenza delle elezioni per la Camera Bassa (in anni)	4
Dimensioni – numero di seggi	150
Camera Alta	
Esistenza	Sì
Frequenza delle elezioni per la Camera Alta (in anni)	4
Dimensioni – numero di seggi	71
Frequenza dei governi di coalizione a livello di governo centrale tra il 1988 e il 2008	
Numero totale di governi	8
Numero di governi di coalizione	8
Sistema del potere esecutivo	Parlamentare
Capo di Stato	Monarca
Capo del Governo	Primo Ministro
Esistenza di limiti alla durata in carica per i presidenti	
C'è un presidente?	No
Limiti di durata in carica	Non applicabile
Numero di ministri e dipartimenti a livello di governo centrale (2008)	
Numero di ministri	15
Numero di dipartimenti o ministeri	15
Esistenza di un sistema di controllo giurisdizionale sulla legittimità di leggi e atti	Controllo giurisdizionale limitato
Membro UE	Sì
Struttura dello Stato	Federale
Stime di popolazione a metà 2007 (in milioni)	10,6
PIL nel 2007 (parità del potere di acquisto in miliardi di dollari USA ai prezzi correnti)	375,8

Canada

Camera Bassa	
Sistema elettorale	Uninomiale – First Past the Post
Frequenza delle elezioni per la Camera Bassa (in anni)	5
Dimensioni – numero di seggi	308
Camera Alta	
Esistenza	Sì
Frequenza delle elezioni per la Camera Alta (in anni)	Non eletta
Dimensioni – numero di seggi	105
Frequenza dei governi di coalizione a livello di governo centrale tra il 1988 e il 2008	
Numero totale di governi	10
Numero di governi di coalizione	0
Sistema del potere esecutivo	Parlamentare
Capo di Stato	Monarca
Capo del Governo	Primo Ministro
Esistenza di limiti alla durata in carica per i presidenti	
C'è un presidente?	No
Limiti di durata in carica	Non applicabile
Numero di ministri e dipartimenti a livello di governo centrale (2008)	
Numero di ministri	27
Numero di dipartimenti o ministeri	25
Esistenza di un sistema di controllo giurisdizionale sulla legittimità di leggi e atti	Controllo giurisdizionale limitato
Membro UE	No
Struttura dello Stato	Federale
Stime di popolazione a metà 2007 (in milioni)	32,9
PIL nel 2007 (parità del potere di acquisto in miliardi di dollari USA ai prezzi correnti)	1.269,6

Repubblica Ceca

Camera Bassa	
Sistema elettorale	Plurinominale – Rappresentanza proporzionale
Frequenza delle elezioni per la Camera Bassa (in anni)	4
Dimensioni – numero di seggi	200
Camera Alta	
Esistenza	Sì
Frequenza delle elezioni per la Camera Alta (in anni)	6
Dimensioni – numero di seggi	81
Frequenza dei governi di coalizione a livello di governo centrale tra il 1988 e il 2008	
Numero totale di governi	9
Numero di governi di coalizione	6
Sistema del potere esecutivo	Parlamentare
Capo di Stato	Presidente
Capo del Governo	Primo Ministro
Esistenza di limiti alla durata in carica per i presidenti	
C'è un presidente?	Sì
Limiti di durata in carica	10
Numero di ministri e dipartimenti a livello di governo centrale (2008)	
Numero di ministri	18
Numero di dipartimenti o ministeri	17
Esistenza di un sistema di controllo giurisdizionale sulla legittimità di leggi e atti	Controllo giurisdizionale
Membro UE	Sì
Struttura dello Stato	Unitaria
Stime di popolazione a metà 2007 (in milioni)	10,3
PIL nel 2007 (parità del potere di acquisto in miliardi di dollari USA ai prezzi correnti)	248,0

Danimarca

Camera Bassa	
Sistema elettorale	Plurinominale – Rappresentanza proporzionale
Frequenza delle elezioni per la Camera Bassa (in anni)	4
Dimensioni – numero di seggi	179
Camera Alta	
Esistenza	No
Frequenza delle elezioni per la Camera Alta (in anni)	Non applicabile
Dimensioni – numero di seggi	Non applicabile
Frequenza dei governi di coalizione a livello di governo centrale tra il 1988 e il 2008	
Numero totale di governi	9
Numero di governi di coalizione	9
Sistema del potere esecutivo	Parlamentare
Capo di Stato	Monarca
Capo del Governo	Primo Ministro
Esistenza di limiti alla durata in carica per i presidenti	
C'è un presidente?	No
Limiti di durata in carica	Non applicabile
Numero di ministri e dipartimenti a livello di governo centrale (2008)	
Numero di ministri	19
Numero di dipartimenti o ministeri	18
Esistenza di un sistema di controllo giurisdizionale sulla legittimità di leggi e atti	Controllo giurisdizionale
Membro UE	Sì
Struttura dello Stato	Unitaria
Stime di popolazione a metà 2007 (in milioni)	5,5
PIL nel 2007 (parità del potere di acquisto in miliardi di dollari USA ai prezzi correnti)	196,3

Finlandia

Camera Bassa	
Sistema elettorale	Plurinominale – Rappresentanza proporzionale
Frequenza delle elezioni per la Camera Bassa (in anni)	4
Dimensioni – numero di seggi	200
Camera Alta	
Esistenza	No
Frequenza delle elezioni per la Camera Alta (in anni)	Non applicabile
Dimensioni – numero di seggi	Non applicabile
Frequenza dei governi di coalizione a livello di governo centrale tra il 1988 e il 2008	
Numero totale di governi	7
Numero di governi di coalizione	7
Sistema del potere esecutivo	Esecutivo doppio
Capo di Stato	Presidente
Capo del Governo	Primo Ministro
Esistenza di limiti alla durata in carica per i presidenti	
C'è un presidente?	Sì
Limiti di durata in carica	12
Numero di ministri e dipartimenti a livello di governo centrale (2008)	
Numero di ministri	20
Numero di dipartimenti o ministeri	12
Esistenza di un sistema di controllo giurisdizionale sulla legittimità di leggi e atti	Nessun controllo giurisdizionale
Membro UE	Sì
Struttura dello Stato	Unitaria
Stime di popolazione a metà 2007 (in milioni)	5,3
PIL nel 2007 (parità del potere di acquisto in miliardi di dollari USA ai prezzi correnti)	183,5

Francia

Camera Bassa	
Sistema elettorale	Uninominale – Doppio turno
Frequenza delle elezioni per la Camera Bassa (in anni)	5
Dimensioni – numero di seggi	577
Camera Alta	
Esistenza	Sì
Frequenza delle elezioni per la Camera Alta (in anni)	6
Dimensioni – numero di seggi	343
Frequenza dei governi di coalizione a livello di governo centrale tra il 1988 e il 2008	
Numero totale di governi	9
Numero di governi di coalizione	3
Sistema del potere esecutivo	Esecutivo doppio
Capo di Stato	Presidente
Capo del Governo	Primo Ministro
Esistenza di limiti alla durata in carica per i presidenti	
C'è un presidente?	Sì
Limiti di durata in carica	10
Numero di ministri e dipartimenti a livello di governo centrale (2008)	
Numero di ministri	17
Numero di dipartimenti o ministeri	16
Esistenza di un sistema di controllo giurisdizionale sulla legittimità di leggi e atti	Controllo giurisdizionale limitato
Membro UE	Sì
Struttura dello Stato	Unitaria
Stime di popolazione a metà 2007 (in milioni)	61,9
PIL nel 2007 (parità del potere di acquisto in miliardi di dollari USA ai prezzi correnti)	2.080,6

Nota: Il numero di governi di coalizione indica i periodi di coesistenza. Il numero di governi indica il numero di Primi Ministri.

Germania

Bundestag	
Sistema elettorale	Plurinominale – Rappresentanza Semiproporzionale
Frequenza delle elezioni per la Camera Bassa (in anni)	4
Dimensioni – numero di seggi	614
Bundesrat	
Esistenza	Sì
Frequenza delle elezioni per la Camera Alta (in anni)	Non eletta
Dimensioni – numero di seggi	69
Frequenza dei governi di coalizione a livello di governo centrale tra il 1988 e il 2008	
Numero totale di governi	6
Numero di governi di coalizione	6
Sistema del potere esecutivo	Parlamentare
Capo di Stato	Presidente
Capo del Governo	Cancelliere
Esistenza di limiti alla durata in carica per i presidenti	
C'è un presidente?	Sì
Limiti di durata in carica	10
Numero di ministri e dipartimenti a livello di governo centrale (2008)	
Numero di ministri	16
Numero di dipartimenti o ministeri	14
Esistenza di un sistema di controllo giurisdizionale sulla legittimità di leggi e atti	Controllo giurisdizionale
Membro UE	Sì
Struttura dello Stato	Federale
Stime di popolazione a metà 2007 (in milioni)	82,3
PIL nel 2007 (parità del potere di acquisto in miliardi di dollari USA ai prezzi correnti)	2.829,1

Nota: Il Parlamento tedesco è composto dal Bundestag e dal Bundesrat. I membri del Bundesrat sono membri dei governi statali e sono scelti indirettamente dall'elettorato, attraverso le elezioni statali.

Grecia

Camera Bassa	
Sistema elettorale	Plurinominale – Rappresentanza proporzionale
Frequenza delle elezioni per la Camera Bassa (in anni)	4
Dimensioni – numero di seggi	300
Camera Alta	
Esistenza	No
Frequenza delle elezioni per la Camera Alta (in anni)	Non applicabile
Dimensioni – numero di seggi	Non applicabile
Frequenza dei governi di coalizione a livello di governo centrale tra il 1988 e il 2008	
Numero totale di governi	10
Numero di governi di coalizione	1
Sistema del potere esecutivo	Parlamentare
Capo di Stato	Presidente
Capo del Governo	Primo Ministro
Esistenza di limiti alla durata in carica per i presidenti	
C'è un presidente?	Sì
Limiti di durata in carica	10
Numero di ministri e dipartimenti a livello di governo centrale (2008)	
Numero di ministri	16
Numero di dipartimenti o ministeri	16
Esistenza di un sistema di controllo giurisdizionale sulla legittimità di leggi e atti	Controllo giurisdizionale
Membro UE	Sì
Struttura dello Stato	Unitaria
Stime di popolazione a metà 2007 (in milioni)	11,2
PIL nel 2007 (parità del potere di acquisto in miliardi di dollari USA ai prezzi correnti)	318,1

Ungheria

Camera Bassa	
Sistema elettorale	Plurinominale – Rappresentanza semiproporzionale
Frequenza delle elezioni per la Camera Bassa (in anni)	4
Dimensioni – numero di seggi	386
Camera Alta	
Esistenza	No
Frequenza delle elezioni per la Camera Alta (in anni)	Non applicabile
Dimensioni – numero di seggi	Non applicabile
Frequenza dei governi di coalizione a livello di governo centrale tra il 1988 e il 2008	
Numero totale di governi	7
Numero di governi di coalizione	7
Sistema del potere esecutivo	Parlamentare
Capo di Stato	Presidente
Capo del Governo	Primo Ministro
Esistenza di limiti alla durata in carica per i presidenti	
C'è un presidente?	Sì
Limiti di durata in carica	10
Numero di ministri e dipartimenti a livello di governo centrale (2008)	
Numero di ministri	16
Numero di dipartimenti o ministeri	13
Esistenza di un sistema di controllo giurisdizionale sulla legittimità di leggi e atti	Controllo giurisdizionale
Membro UE	Sì
Struttura dello Stato	Unitaria
Stime di popolazione a metà 2007 (in milioni)	10,1
PIL nel 2007 (parità del potere di acquisto in miliardi di dollari USA ai prezzi correnti)	189,0

Islanda

Camera Bassa	
Sistema elettorale	Plurinominale – Rappresentanza proporzionale
Frequenza delle elezioni per la Camera Bassa (in anni)	4
Dimensioni – numero di seggi	63
Camera Alta	
Esistenza	No
Frequenza delle elezioni per la Camera Alta (in anni)	Non applicabile
Dimensioni – numero di seggi	Non applicabile
Frequenza dei governi di coalizione a livello di governo centrale tra il 1988 e il 2008	
Numero totale di governi	9
Numero di governi di coalizione	9
Sistema del potere esecutivo	Parlamentare
Capo di Stato	Presidente
Capo del Governo	Primo Ministro
Esistenza di limiti alla durata in carica per i presidenti	
C'è un presidente?	Sì
Limiti di durata in carica	Nessun limite
Numero di ministri e dipartimenti a livello di governo centrale (2008)	
Numero di ministri	12
Numero di dipartimenti o ministeri	12
Esistenza di un sistema di controllo giurisdizionale sulla legittimità di leggi e atti	Controllo giurisdizionale
Membro UE	No
Struttura dello Stato	Unitaria
Stime di popolazione a metà 2007 (in milioni)	0,3
PIL nel 2007 (parità del potere di acquisto in miliardi di dollari USA ai prezzi correnti)	11,3

Irlanda

Camera Bassa	
Sistema elettorale	Plurinominale – Rappresentanza proporzionale
Frequenza delle elezioni per la Camera Bassa (in anni)	5
Dimensioni – numero di seggi	166
Camera Alta	
Esistenza	Sì
Frequenza delle elezioni per la Camera Alta (in anni)	5
Dimensioni – numero di seggi	60
Frequenza dei governi di coalizione a livello di governo centrale tra il 1988 e il 2008	
Numero totale di governi	9
Numero di governi di coalizione	8
Sistema del potere esecutivo	Parlamentare
Capo di Stato	Presidente
Capo del Governo	Primo Ministro
Esistenza di limiti alla durata in carica per i presidenti	
C'è un presidente?	Sì
Limiti di durata in carica	14
Numero di ministri e dipartimenti a livello di governo centrale (2008)	
Numero di ministri	15
Numero di dipartimenti o ministeri	15
Esistenza di un sistema di controllo giurisdizionale sulla legittimità di leggi e atti	Controllo giurisdizionale
Membro UE	Sì
Struttura dello Stato	Unitaria
Stime di popolazione a metà 2007 (in milioni)	4,3
PIL nel 2007 (parità del potere di acquisto in miliardi di dollari USA ai prezzi correnti)	196,2

Nota: I membri della Camera Alta sono eletti indirettamente dalle Università e da collegi composti di membri della Camera Bassa e funzionari eletti di contea.

Italia

Camera Bassa	
Sistema elettorale	Plurinominale – Rappresentanza semiproporzionale
Frequenza delle elezioni per la Camera Bassa (in anni)	5
Dimensioni – numero di seggi	630
Camera Alta	
Esistenza	Sì
Frequenza delle elezioni per la Camera Alta (in anni)	5
Dimensioni – numero di seggi	315
Frequenza dei governi di coalizione a livello di governo centrale tra il 1988 e il 2008	
Numero totale di governi	15
Numero di governi di coalizione	14
Sistema del potere esecutivo	Parlamentare
Capo di Stato	Presidente
Capo del Governo	Presidente del Consiglio
Esistenza di limiti alla durata in carica per i presidenti	
C'è un presidente?	Sì
Limiti di durata in carica	Nessun limite
Numero di ministri e dipartimenti a livello di governo centrale (2008)	
Numero di ministri	21
Numero di dipartimenti o ministeri	21
Esistenza di un sistema di controllo giurisdizionale sulla legittimità di leggi e atti	Controllo giurisdizionale
Membro UE	Sì
Struttura dello Stato	Unitaria
Stime di popolazione a metà 2007 (in milioni)	58,9
PIL nel 2007 (parità del potere di acquisto in miliardi di dollari USA ai prezzi correnti)	1.813,2

Giappone

Camera Bassa	
Sistema elettorale	Plurinominale – Rappresentanza semiproporzionale
Frequenza delle elezioni per la Camera Bassa (in anni)	4
Dimensioni – numero di seggi	480
Camera Alta	
Esistenza	Sì
Frequenza delle elezioni per la Camera Alta (in anni)	6
Dimensioni – numero di seggi	242
Frequenza dei governi di coalizione a livello di governo centrale tra il 1988 e il 2008	
Numero totale di governi	20
Numero di governi di coalizione	15
Sistema del potere esecutivo	Parlamentare
Capo di Stato	Monarca
Capo del Governo	Primo Ministro
Esistenza di limiti alla durata in carica per i presidenti	
C'è un presidente?	No
Limiti di durata in carica	Non applicabile
Numero di ministri e dipartimenti a livello di governo centrale (2008)	
Numero di ministri	18
Numero di dipartimenti o ministeri	11
Esistenza di un sistema di controllo giurisdizionale sulla legittimità di leggi e atti	Controllo giurisdizionale
Membro UE	No
Struttura dello Stato	Unitaria
Stime di popolazione a metà 2007 (in milioni)	127,8
PIL nel 2007 (parità del potere di acquisto in miliardi di dollari USA ai prezzi correnti)	4.293,5

Corea

Camera Bassa	
Sistema elettorale	Plurinominale – Rappresentanza semiproporzionale
Frequenza delle elezioni per la Camera Bassa (in anni)	4
Dimensioni – numero di seggi	299
Camera Alta	
Esistenza	No
Frequenza delle elezioni per la Camera Alta (in anni)	Non applicabile
Dimensioni – numero di seggi	Non applicabile
Frequenza dei governi di coalizione a livello di governo centrale tra il 1988 e il 2008	
Numero totale di governi	6
Numero di governi di coalizione	Non applicabile
Sistema del potere esecutivo	
	Presidenziale
Capo di Stato	
	Presidente
Capo del Governo	
	Primo Ministro
Esistenza di limiti alla durata in carica per i presidenti	
C'è un presidente?	Sì
Limiti di durata in carica	5
Numero di ministri e dipartimenti a livello di governo centrale (2008)	
Numero di ministri	16
Numero di dipartimenti o ministeri	15
Esistenza di un sistema di controllo giurisdizionale sulla legittimità di leggi e atti	
	Controllo giurisdizionale
Membro UE	
	No
Struttura dello Stato	
	Unitaria
Stime di popolazione a metà 2007 (in milioni)	
	48,5
PIL nel 2007 (parità del potere di acquisto in miliardi di dollari USA ai prezzi correnti)	
	1.300,2

Lussemburgo

Camera Bassa	
Sistema elettorale	Plurinominale – Rappresentanza proporzionale
Frequenza delle elezioni per la Camera Bassa (in anni)	5
Dimensioni – numero di seggi	60
Camera Alta	
Esistenza	No
Frequenza delle elezioni per la Camera Alta (in anni)	Non applicabile
Dimensioni – numero di seggi	Non applicabile
Frequenza dei governi di coalizione a livello di governo centrale tra il 1988 e il 2008	
Numero totale di governi	6
Numero di governi di coalizione	6
Sistema del potere esecutivo	
	Parlamentare
Capo di Stato	
	Monarca
Capo del Governo	
	Primo Ministro
Esistenza di limiti alla durata in carica per i presidenti	
C'è un presidente?	No
Limiti di durata in carica	Non applicabile
Numero di ministri e dipartimenti a livello di governo centrale (2008)	
Numero di ministri	15
Numero di dipartimenti o ministeri	19
Esistenza di un sistema di controllo giurisdizionale sulla legittimità di leggi e atti	
	Controllo giurisdizionale
Membro UE	
	Sì
Struttura dello Stato	
	Unitaria
Stime di popolazione a metà 2007 (in milioni)	
	0,5
PIL nel 2007 (parità del potere di acquisto in miliardi di dollari USA ai prezzi correnti)	
	38,4

Messico

Camera Bassa	
Sistema elettorale	Plurinominale – Rappresentanza semiproporzionale
Frequenza delle elezioni per la Camera Bassa (in anni)	3
Dimensioni – numero di seggi	500
Camera Alta	
Esistenza	Sì
Frequenza delle elezioni per la Camera Alta (in anni)	6
Dimensioni – numero di seggi	128
Frequenza dei governi di coalizione a livello di governo centrale tra il 1988 e il 2008	
Numero totale di governi	5
Numero di governi di coalizione	Non applicabile
Sistema del potere esecutivo	
	Presidenziale
Capo di Stato	
	Presidente
Capo del Governo	
	Presidente
Esistenza di limiti alla durata in carica per i presidenti	
C'è un presidente?	Sì
Limiti di durata in carica	6
Numero di ministri e dipartimenti a livello di governo centrale (2008)	
Numero di ministri	19
Numero di dipartimenti o ministeri	18
Esistenza di un sistema di controllo giurisdizionale sulla legittimità di leggi e atti	
	Controllo giurisdizionale
Membro UE	
	No
Struttura dello Stato	
	Federale
Stime di popolazione a metà 2007 (in milioni)	
	105,8
PIL nel 2007 (parità del potere di acquisto in miliardi di dollari USA ai prezzi correnti)	
	1.479,9

Paesi Bassi

Camera Bassa	
Sistema elettorale	Plurinominale – Rappresentanza proporzionale
Frequenza delle elezioni per la Camera Bassa (in anni)	4
Dimensioni – numero di seggi	150
Camera Alta	
Esistenza	Sì
Frequenza delle elezioni per la Camera Alta (in anni)	4
Dimensioni – numero di seggi	75
Frequenza dei governi di coalizione a livello di governo centrale tra il 1988 e il 2008	
Numero totale di governi	8
Numero di governi di coalizione	8
Sistema del potere esecutivo	
	Parlamentare
Capo di Stato	
	Monarca
Capo del Governo	
	Primo Ministro
Esistenza di limiti alla durata in carica per i presidenti	
C'è un presidente?	No
Limiti di durata in carica	Non applicabile
Numero di ministri e dipartimenti a livello di governo centrale (2008)	
Numero di ministri	18
Numero di dipartimenti o ministeri	14
Esistenza di un sistema di controllo giurisdizionale sulla legittimità di leggi e atti	
	Nessun controllo giurisdizionale
Membro UE	
	Sì
Struttura dello Stato	
	Unitaria
Stime di popolazione a metà 2007 (in milioni)	
	16,4
PIL nel 2007 (parità del potere di acquisto in miliardi di dollari USA ai prezzi correnti)	
	642,4

Nuova Zelanda

Camera Bassa	
Sistema elettorale	Plurinominale – Rappresentanza semiproporzionale
Frequenza delle elezioni per la Camera Bassa (in anni)	3
Dimensioni – numero di seggi	120
Camera Alta	
Esistenza	No
Frequenza delle elezioni per la Camera Alta (in anni)	Non applicabile
Dimensioni – numero di seggi	Non applicabile
Frequenza dei governi di coalizione a livello di governo centrale tra il 1988 e il 2008	
Numero totale di governi	11
Numero di governi di coalizione	5
Sistema del potere esecutivo	Parlamentare
Capo di Stato	Monarca
Capo del Governo	Primo Ministro
Esistenza di limiti alla durata in carica per i presidenti	
C'è un presidente?	No
Limiti di durata in carica	Non applicabile
Numero di ministri e dipartimenti a livello di governo centrale (2008)	
Numero di ministri	20
Numero di dipartimenti o ministeri	35
Esistenza di un sistema di controllo giurisdizionale sulla legittimità di leggi e atti	Nessun controllo giurisdizionale
Membro UE	No
Struttura dello Stato	Unitaria
Stime di popolazione a metà 2007 (in milioni)	4,2
PIL nel 2007 (parità del potere di acquisto in miliardi di dollari USA ai prezzi correnti)	114,7

Norvegia

Camera Bassa	
Sistema elettorale	Plurinominale – Rappresentanza proporzionale
Frequenza delle elezioni per la Camera Bassa (in anni)	4
Dimensioni – numero di seggi	169
Camera Alta	
Esistenza	No
Frequenza delle elezioni per la Camera Alta (in anni)	Non applicabile
Dimensioni – numero di seggi	Non applicabile
Frequenza dei governi di coalizione a livello di governo centrale tra il 1988 e il 2008	
Numero totale di governi	8
Numero di governi di coalizione	4
Sistema del potere esecutivo	Parlamentare
Capo di Stato	Monarca
Capo del Governo	Primo Ministro
Esistenza di limiti alla durata in carica per i presidenti	
C'è un presidente?	No
Limiti di durata in carica	Non applicabile
Numero di ministri e dipartimenti a livello di governo centrale (2008)	
Numero di ministri	19
Numero di dipartimenti o ministeri	18
Esistenza di un sistema di controllo giurisdizionale sulla legittimità di leggi e atti	Controllo giurisdizionale
Membro UE	No
Struttura dello Stato	Unitaria
Stime di popolazione a metà 2007 (in milioni)	4,7
PIL nel 2007 (parità del potere di acquisto in miliardi di dollari USA ai prezzi correnti)	251,7

Polonia

Camera Bassa	
Sistema elettorale	Plurinominale – Rappresentanza proporzionale
Frequenza delle elezioni per la Camera Bassa (in anni)	4
Dimensioni – numero di seggi	460
Camera Alta	
Esistenza	Sì
Frequenza delle elezioni per la Camera Alta (in anni)	4
Dimensioni – numero di seggi	100
Frequenza dei governi di coalizione a livello di governo centrale tra il 1988 e il 2008	
Numero totale di governi	14
Numero di governi di coalizione	12
Sistema del potere esecutivo	Esecutivo doppio
Capo di Stato	Presidente
Capo del Governo	Primo Ministro
Esistenza di limiti alla durata in carica per i presidenti	
C'è un presidente?	Sì
Limiti di durata in carica	10
Numero di ministri e dipartimenti a livello di governo centrale (2008)	
Numero di ministri	18
Numero di dipartimenti o ministeri	17
Esistenza di un sistema di controllo giurisdizionale sulla legittimità di leggi e atti	Controllo giurisdizionale
Membro UE	Sì
Struttura dello Stato	Unitaria
Stime di popolazione a metà 2007 (in milioni)	38,1
PIL nel 2007 (parità del potere di acquisto in miliardi di dollari USA ai prezzi correnti)	613,3

Portogallo

Camera Bassa	
Sistema elettorale	Plurinominale – Rappresentanza proporzionale
Frequenza delle elezioni per la Camera Bassa (in anni)	4
Dimensioni – numero di seggi	230
Camera Alta	
Esistenza	No
Frequenza delle elezioni per la Camera Alta (in anni)	Non applicabile
Dimensioni – numero di seggi	Non applicabile
Frequenza dei governi di coalizione a livello di governo centrale tra il 1988 e il 2008	
Numero totale di governi	7
Numero di governi di coalizione	2
Sistema del potere esecutivo	Esecutivo doppio
Capo di Stato	Presidente
Capo del Governo	Primo Ministro
Esistenza di limiti alla durata in carica per i presidenti	
C'è un presidente?	Sì
Limiti di durata in carica	10
Numero di ministri e dipartimenti a livello di governo centrale (2008)	
Numero di ministri	19
Numero di dipartimenti o ministeri	16
Esistenza di un sistema di controllo giurisdizionale sulla legittimità di leggi e atti	Controllo giurisdizionale
Membro UE	Sì
Struttura dello Stato	Unitaria
Stime di popolazione a metà 2007 (in milioni)	10,6
PIL nel 2007 (parità del potere di acquisto in miliardi di dollari USA ai prezzi correnti)	242,1

Repubblica Slovacca

Camera Bassa	
Sistema elettorale	Plurinominale – Rappresentanza proporzionale
Frequenza delle elezioni per la Camera Bassa (in anni)	4
Dimensioni – numero di seggi	150
Camera Alta	
Esistenza	No
Frequenza delle elezioni per la Camera Alta (in anni)	Non applicabile
Dimensioni – numero di seggi	Non applicabile
Frequenza dei governi di coalizione a livello di governo centrale tra il 1988 e il 2008	
Numero totale di governi	6
Numero di governi di coalizione	6
Sistema del potere esecutivo	Parlamentare
Capo di Stato	Presidente
Capo del Governo	Primo Ministro
Esistenza di limiti alla durata in carica per i presidenti	
C'è un presidente?	Sì
Limiti di durata in carica	10
Numero di ministri e dipartimenti a livello di governo centrale (2008)	
Numero di ministri	16
Numero di dipartimenti o ministeri	15
Esistenza di un sistema di controllo giurisdizionale sulla legittimità di leggi e atti	Controllo giurisdizionale
Membro UE	Sì
Struttura dello Stato	Unitaria
Stime di popolazione a metà 2007 (in milioni)	5,4
PIL nel 2007 (parità del potere di acquisto in miliardi di dollari USA ai prezzi correnti)	108,4

Spagna

Camera Bassa	
Sistema elettorale	Plurinominale – Rappresentanza proporzionale
Frequenza delle elezioni per la Camera Bassa (in anni)	4
Dimensioni – numero di seggi	350
Camera Alta	
Esistenza	Sì
Frequenza delle elezioni per la Camera Alta (in anni)	4
Dimensioni – numero di seggi	264
Frequenza dei governi di coalizione a livello di governo centrale tra il 1988 e il 2008	
Numero totale di governi	7
Numero di governi di coalizione	1
Sistema del potere esecutivo	Parlamentare
Capo di Stato	Monarca
Capo del Governo	Presidente del Governo (equivalente del Primo Ministro)
Esistenza di limiti alla durata in carica per i presidenti	
C'è un presidente?	No
Limiti di durata in carica	Non applicabile
Numero di ministri e dipartimenti a livello di governo centrale (2008)	
Numero di ministri	18
Numero di dipartimenti o ministeri	16
Esistenza di un sistema di controllo giurisdizionale sulla legittimità di leggi e atti	Controllo giurisdizionale limitato
Membro UE	Sì
Struttura dello Stato	*
Stime di popolazione a metà 2007 (in milioni)	44,9
PIL nel 2007 (parità del potere di acquisto in miliardi di dollari USA ai prezzi correnti)	1.417,4

* La Spagna è uno Stato altamente decentralizzato, con 17 Comunità autonome e 2 Città autonome.

Svezia

Camera Bassa	
Sistema elettorale	Plurinominale – Rappresentanza proporzionale
Frequenza delle elezioni per la Camera Bassa (in anni)	4
Dimensioni – numero di seggi	349
Camera Alta	
Esistenza	No
Frequenza delle elezioni per la Camera Alta (in anni)	Non applicabile
Dimensioni – numero di seggi	Non applicabile
Frequenza dei governi di coalizione a livello di governo centrale tra il 1988 e il 2008	
Numero totale di governi	8
Numero di governi di coalizione	2
Sistema del potere esecutivo	Parlamentare
Capo di Stato	Monarca
Capo del Governo	Primo Ministro
Esistenza di limiti alla durata in carica per i presidenti	
C'è un presidente?	No
Limiti di durata in carica	Non applicabile
Numero di ministri e dipartimenti a livello di governo centrale (2008)	
Numero di ministri	22
Numero di dipartimenti o ministeri	13
Esistenza di un sistema di controllo giurisdizionale sulla legittimità di leggi e atti	Controllo giurisdizionale
Membro UE	Sì
Struttura dello Stato	Unitaria
Stime di popolazione a metà 2007 (in milioni)	9,1
PIL nel 2007 (parità del potere di acquisto in miliardi di dollari USA ai prezzi correnti)	335,1

Svizzera

Camera Bassa	
Sistema elettorale	Plurinominale – Rappresentanza semiproporzionale
Frequenza delle elezioni per la Camera Bassa (in anni)	4
Dimensioni – numero di seggi	200
Camera Alta	
Esistenza	Sì
Frequenza delle elezioni per la Camera Alta (in anni)	4
Dimensioni – numero di seggi	46
Frequenza dei governi di coalizione a livello di governo centrale tra il 1988 e il 2008	
Numero totale di governi	Non applicabile
Numero di governi di coalizione	Non applicabile
Sistema del potere esecutivo	Parlamentare
Capo di Stato	Presidente
Capo del Governo	Presidente
Esistenza di limiti alla durata in carica per i presidenti	
C'è un presidente?	Sì
Limiti di durata in carica	1
Numero di ministri e dipartimenti a livello di governo centrale (2008)	
Numero di ministri	7
Numero di dipartimenti o ministeri	7
Esistenza di un sistema di controllo giurisdizionale sulla legittimità di leggi e atti	Controllo giurisdizionale limitato
Membro UE	No
Struttura dello Stato	Federale
Stime di popolazione a metà 2007 (in milioni)	7,6
PIL nel 2007 (parità del potere di acquisto in miliardi di dollari USA ai prezzi correnti)	314,0

Nota: Un accordo detta la composizione del governo, che è sempre una coalizione di quattro partiti. Il capo del governo svizzero, il Presidente, è eletto annualmente dalla legislatura ma non è un membro del Parlamento.

Turchia

Camera Bassa	
Sistema elettorale	Plurinominale – Rappresentanza proporzionale
Frequenza delle elezioni per la Camera Bassa (in anni)	4
Dimensioni – numero di seggi	550
Camera Alta	
Esistenza	No
Frequenza delle elezioni per la Camera Alta (in anni)	Non applicabile
Dimensioni – numero di seggi	Non applicabile
Frequenza dei governi di coalizione a livello di governo centrale tra il 1988 e il 2008	
Numero totale di governi	15
Numero di governi di coalizione	7
Sistema del potere esecutivo	Parlamentare
Capo di Stato	Presidente
Capo del Governo	Primo Ministro
Esistenza di limiti alla durata in carica per i presidenti	
C'è un presidente?	Sì
Limiti di durata in carica	10
Numero di ministri e dipartimenti a livello di governo centrale (2008)	
Numero di ministri	25
Numero di dipartimenti o ministeri	17
Esistenza di un sistema di controllo giurisdizionale sulla legittimità di leggi e atti	Controllo giurisdizionale limitato
Membro UE	No
Struttura dello Stato	Unitaria
Stime di popolazione a metà 2007 (in milioni)	70,6
PIL nel 2007 (parità del potere di acquisto in miliardi di dollari USA ai prezzi correnti)	960,3

Regno Unito

Camera Bassa	
Sistema elettorale	Uninomiale – First Past the Post
Frequenza delle elezioni per la Camera Bassa (in anni)	5
Dimensioni – numero di seggi	646
Camera Alta	
Esistenza	Sì
Frequenza delle elezioni per la Camera Alta (in anni)	Non eletta
Dimensioni – numero di seggi	618
Frequenza dei governi di coalizione a livello di governo centrale tra il 1988 e il 2008	
Numero totale di governi	7
Numero di governi di coalizione	0
Sistema del potere esecutivo	Parlamentare
Capo di Stato	Monarca
Capo del Governo	Primo Ministro
Esistenza di limiti alla durata in carica per i presidenti	
C'è un presidente?	No
Limiti di durata in carica	Non applicabile
Numero di ministri e dipartimenti a livello di governo centrale (2008)	
Numero di ministri	23
Numero di dipartimenti o ministeri	26
Esistenza di un sistema di controllo giurisdizionale sulla legittimità di leggi e atti	Nessun controllo giurisdizionale
Membro UE	Sì
Struttura dello Stato	Unitaria
Stime di popolazione a metà 2007 (in milioni)	61,0
PIL nel 2007 (parità del potere di acquisto in miliardi di dollari USA ai prezzi correnti)	2.167,3

Stati Uniti

Camera Bassa	
Sistema elettorale	Uninomiale – First Past the Post
Frequenza delle elezioni per la Camera Bassa (in anni)	2
Dimensioni – numero di seggi	435
Camera Alta	
Esistenza	Sì
Frequenza delle elezioni per la Camera Alta (in anni)	6
Dimensioni – numero di seggi	100
Frequenza dei governi di coalizione a livello di governo centrale tra il 1988 e il 2008	
Numero totale di governi	6
Numero di governi di coalizione	Non applicabile
Sistema del potere esecutivo	Presidenziale
Capo di Stato	Presidente
Capo del Governo	Presidente
Esistenza di limiti alla durata in carica per i presidenti	
C'è un presidente?	Sì
Limiti di durata in carica	8
Numero di ministri e dipartimenti a livello di governo centrale (2008)	
Numero di ministri	16
Numero di dipartimenti o ministeri	15
Esistenza di un sistema di controllo giurisdizionale sulla legittimità di leggi e atti	Controllo giurisdizionale limitato
Membro UE	No
Struttura dello Stato	Federale
Stime di popolazione a metà 2007 (in milioni)	301,3
PIL nel 2007 (parità del potere di acquisto in miliardi di dollari USA ai prezzi correnti)	13.741,6

ALLEGATO F

Membri dello steering group

Paese	Nome	Qualifica/Posizione	Ministero
Australia	Carmel McGregor	Deputy Public Service Commissioner	Australian Public Service Commission
Austria	Elisabeth Dearing	Director	Federal Chancellery Administrative Development, Div. III/7
Canada	Joe Wild	Executive Director	Treasury Board Secretariat
Finlandia	Katju Holkeri	Head of Government Policy Unit	Ministry of Finance
Francia	Bernard Blanc	Chef de la mission des relations internationales	Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie Direction générale de la modernisation de l'État (DGME)
Germania	Andreas Wegend	Head of Division for International Co-operation in Administrative Matters	Federal Ministry of the Interior
Italia	Pia Marconi	Director General	Department of Public Administration
Paesi Bassi	Koos Roest	Advisor on Strategic Policy	Directorate-General for Governance and Kingdom Relations Directorate-General for Management of the Public Sector
Norvegia	Bratveit Kleng	Advisor	Ministry of Government Administration and Reform
Svezia	Claes Elmgren	Analyst	Statskontoret
Regno Unito	Liz McKeown	Deputy Director, Analysis and Insight	Cabinet Officer, Civil Service Capability Group

Glossario

Termine	Utilizzo in <i>Uno sguardo sulla pubblica amministrazione</i>
Trasferimenti monetari	Sussidi erogati dalle pubbliche amministrazioni a soggetti aventi diritto, non sono destinati all'acquisizione di uno specifico bene o servizio. Esempi di trasferimenti monetari comprendono le pensioni, le indennità di disoccupazione e gli aiuti allo sviluppo.
Beni e servizi collettivi	Beni e servizi che giovano alla collettività nel suo insieme, ad esempio la spesa pubblica in materia di difesa e sicurezza e ordine pubblico.
Indice composito	Un indicatore formato mediante la compilazione di indicatori individuali in un singolo indice, sulla base di un modello sottostante (Nardo et al., 2005).
Data set	Un insieme di indicatori o di variabili riguardanti un unico settore (es. qualità della regolamentazione).
Efficienza	L'ottenimento della massima quantità di output dall'utilizzo di specifiche risorse impiegate per lo svolgimento di un'attività (OECD Glossary of Statistical Terms).
Efficacia	Il grado di raggiungimento degli obiettivi dichiarati di un'attività (OECD Glossary of Statistical Terms).
Sistema europeo dei conti nazionali	Un quadro contabile compatibile a livello internazionale, utilizzato dai Paesi UE per descrivere, in modo sistematico e dettagliato, un'economia nel suo complesso (vale a dire una regione, un Paese o un gruppo di Paesi), le sue componenti e i suoi rapporti con altre economie (OECD Glossary of Statistical Terms). Tale sistema è pienamente in linea con il Sistema dei conti nazionali (SCN).
Stato federale	Un Paese con una divisione costituzionalmente delineata dell'autorità politica tra un'amministrazione centrale e numerose amministrazioni autonome, statali o regionali.
Equivalente a tempo pieno (Full-time equivalent - FTE)	Il numero di posti di lavoro equivalenti al tempo pieno, definito come il numero totale delle ore lavorate diviso per la media delle ore annuali lavorate nei posti di lavoro a tempo pieno (OECD Glossary of Statistical Terms).

Amministrazione pubblica

Il settore dell'amministrazione pubblica generale consiste di:

- a) tutte le unità di amministrazione centrale, statale o locale;
- b) tutte le casse di previdenza sociale a ciascun livello di amministrazione;
- c) tutte le istituzioni non profit, non di mercato, controllate e principalmente finanziate dalle unità statali.

Il settore non comprende le aziende pubbliche, anche quando l'intero capitale di tali aziende sia detenuto da unità statali e non comprende altresì le "quasi-società" possedute e controllate da unità statali. Tuttavia, le aziende prive di personalità giuridica controllate da unità statali, che non sono quasi-società, rimangono parte integrante di tali unità e, pertanto, dovranno essere incluse nel settore della pubblica amministrazione generale (Sistema dei conti nazionali 1993).

Governance Prodotto interno lordo (PIL)

L'esercizio dell'autorità politica, economica e amministrativa.

La misura standard del valore dei beni e dei servizi prodotti da un Paese in un dato intervallo di tempo.

Equivale, nello specifico, alla somma dei valori aggiunti di tutte le unità istituzionali residenti, che partecipano alla produzione (al lordo delle imposte e al netto di ogni sovvenzione sui prodotti non compresa nel valore della loro produzione). La somma degli utilizzi finali dei beni e dei servizi (tutti gli usi ad eccezione del consumo intermedio) misurati in prezzi di acquisto, al netto del valore delle importazioni dei beni e dei servizi o la somma dei redditi primari distribuiti dalle unità produttive residenti (*OECD Glossary of Statistical Terms*).

Beni e servizi in natura

Lo Stato eroga questi beni e servizi (o ne appalta la fornitura) direttamente alle famiglie, o rimborsa di tali spese.

Esempi di beni e servizi in natura sono i buoni casa, la polizia e la maggioranza dei servizi riguardanti la sanità e l'istruzione.

Indicatore

"...misura quantitativa o qualitativa derivante da una serie di fatti osservati che possono mostrare le posizioni relative (es. di un Paese) in un'area specifica. Quando valutato a intervalli regolari, un indicatore è in grado di indicare la direzione del cambiamento in vari settori e nel tempo". (Nardo et al., 2005).

Beni e servizi individuali

Beni e servizi che vanno a beneficio principalmente del singolo individuo, ad esempio l'istruzione, la sanità e i programmi di sicurezza sociale.

Input

Unità di lavoro, capitale, beni e servizi utilizzate nella produzione di beni e servizi. "Se si prende come esempio il servizio sanitario, l'input è definito come il tempo dedicato dal personale medico e non, i medicinali, l'elettricità e le altre risorse produttive acquistate, nonché i servizi in conto capitale derivanti dalle attrezzature e gli edifici utilizzati". (Lequiller, 2005).

Forza lavoro	La forza lavoro, o la popolazione attualmente attiva, comprende tutti i soggetti che soddisfano i requisiti per l'inclusione tra la popolazione occupata o disoccupata durante un breve periodo di riferimento specificato (<i>OECD Glossary of Statistical Terms</i>).
Outcome	Il termine si riferisce ai risultati conseguiti, in ultima istanza, per mezzo di un'attività. Riflettono i risultati delle azioni, volute o meno, della pubblica amministrazione ma dipendono altresì da altri fattori esterni all'azione della pubblica amministrazione (<i>OECD Glossary of Statistical Terms</i>).
Output	Nella valutazione dei risultati all'interno della pubblica amministrazione, sono definiti output i beni o i servizi prodotti dalle diverse amministrazioni pubbliche (es. le ore di insegnamento impartite, i sussidi previdenziali accertati e versati) (<i>OECD Glossary of Statistical Terms</i>).
Produttività	La produttività è comunemente definita come il rapporto tra la misurazione del volume di output e la misurazione del volume di input utilizzati (<i>OECD Glossary of Statistical Terms</i>). Gli economisti distinguono tra la produttività totale, vale a dire l'output totale diviso per la variazione nell'/negli input totale (ponderato) e la produttività marginale, vale a dire la variazione nell'output divisa per la variazione nell'/negli input (ponderato) (Coelli et al., 1999).
Settore pubblico	Il settore delle pubbliche amministrazioni più le aziende pubbliche (Sistema dei conti nazionali 1993).
Processo del settore pubblico	Le strutture, le procedure e i sistemi di gestione che hanno un'ampia applicazione all'interno del settore pubblico.
Sistema dei conti nazionali	Il Sistema dei conti nazionali (SCN) consiste di un insieme coerente, lineare e integrato di conti, bilanci e tabelle macroeconomiche basate su di un insieme di concetti, definizioni, classificazioni e norme contabili concordate a livello internazionale. (SCN 1.1). Il Sistema dei conti nazionali del 1993 (SCN) è stato preparato sotto la responsabilità congiunta delle Nazioni unite, del Fondo monetario internazionale, della Commissione delle comunità europee, dell'OCSE e della Banca mondiale (<i>OECD Glossary of Statistical Terms</i>).
Stati unitari	Paesi senza una divisione, prevista dalla costituzione, dell'autorità politica tra un'amministrazione centrale e diverse amministrazioni autonome, regionali o statali. Gli stati unitari possono, tuttavia, avere diversi livelli amministrativi, comprendenti le amministrazioni locali, provinciali o regionali.
Variabile	Una caratteristica di un'unità osservata che può assumere più di un insieme di valori a cui possono essere assegnati una misurazione numerica o una categoria di una classificazione (es. reddito, età, fattore ponderale, ecc. e occupazione, settore, malattia, ecc.) (<i>OECD Glossary of Statistical Terms</i>).

Riferimenti bibliografici

- Alesina, A. et al. (1999), "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America", *Journal of Development Economics*, 59(2), pp. 253-273.
- Anderson, B. and J.J. Minarik (2006), "Design Choice for Fiscal Policy Rules", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 5, No. 4, OCSE, Parigi, pp. 159-208.
- Anderson, B. and J. Sheppard (prossima pubblicazione), "Fiscal Futures, Institutional Budget Reforms and Their Effects: What Can Be Learned?" *OECD Journal on Budgeting*, OCSE, Parigi.
- Arnold, J. (2008), "Do Tax Structures Affect Aggregate Economic Growth? Empirical Evidence from a Panel of OECD Countries", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 643, OCSE, Parigi.
- Bertok, J. et al. (2006), "Issues in Outcome Measurement for 'Government at a Glance' OECD GOV Technical Paper 3", *GOV/PGC(2006)10/ANN3*, OCSE, Parigi.
- Boviard, T. (1996), "The Political Economy of Performance Measurement", in A. Halachmi and G. Boukaert (eds.), *Organizational Performance and Measurement in the Public Sector: Toward Service, Effort and Accomplished Reporting*, Quorum Books, Westport, pp. 145-165.
- Brown, A.J. (ed.) (2008), *Whistle-blowing in the Australian Public Sector: Enhancing the Theory and Practice of Internal Witness Management in Public Sector Organisations*, ANU E Press, Australian National University, Canberra.
- Coelli, T. et al. (1999), *An Introduction to Efficiency and Productivity Analysis*, Kluwer Academic Publishers, Boston.
- Curristine, T. (2005), "Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 5, No. 2, OCSE, Parigi, pp. 87-132.
- Dooren, W. van et al. (2006), "Issues in Output Measurement for 'Government at a Glance' OECD GOV Technical Paper 2", *GOV/PGC(2006)10/ANN2*, OCSE, Parigi.
- Dooren, W. van et al. (2007), "Institutional Drivers of Efficiency in the Public Sector", *GOV/PGC(2007)16/ANN*, OCSE, Parigi.
- European Commission (2005), "Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes", European Commission Economic and Financial Affairs, Brussels, http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/codeofconduct_en.pdf
- European Commission DGISM (2007), *The User Challenge: Benchmarking the Supply of Online Public Services*, 7th Measurement, September 2007.
- Hallerberg, M., R. Strauch and J. Von Hagen (2007), "The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries", *European Journal of Political Economy*, 23(2), pp. 338-359.
- Hatry, H.P. (1999), *Performance Measurement: Getting Results*, Urban Institute Press, Washington, D.C.
- Jacobzone S., F. Steiner and E. Lopez Ponton (prossima pubblicazione), "Analytical Assessing the Impact of Regulatory Management Systems, Preliminary Statistical and Econometric Estimates, Public Governance", *OECD Papers on Public Governance*, OCSE, Parigi.

- Lonti, Z. and M. Woods (2008), "Towards Government at a Glance: Identification of Core Data and Issues related to Public Sector Efficiency", OECD Working Papers on Public Governance, No. 7, OCSE, Parigi.
- Lopez-Claros, A. et al. (eds.) (2006), *Global Competitiveness Report 2006-2007: Creating an Improved Business Environment*, Palgrave, Houndmills, Basingstoke, New York.
- Manning, N. et al. (2006), "How and Why Should Government Activity Be Measured in Government at a Glance?", OECD GOV Technical Paper 1, GOV/PGC(2006)10/ANN1, OCSE, Parigi.
- Myles, G. (2008), "Economic Growth and the Role of Taxation", relazione per l'OCSE, disponibile all'indirizzo www.people.ex.ac.uk/gdmyles/papers/pdfs/OECDfin.pdf.
- Nardo, M. et al. (2005), *OECD Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide*, OECD Statistics Working Paper 2005/3, OCSE, Parigi.
- Nardo, M. et al. (2008), *Handbook on Constructing Composite Indicators*, pubblicazione congiunta dell'OCSE e la Commissione Europea, Parigi e Bruxelles.
- OECD (1997), *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*, OCSE, Parigi.
- OECD (2000), *Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries*, OCSE, Parigi.
- OECD (2001), *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy Making*, OCSE, Parigi.
- OECD (2002), "OECD Best Practices for Budget Transparency", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 1, No. 3, OCSE, Parigi, pp. 7-14.
- OECD (2003), *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*, OCSE, Parigi.
- OECD (2005a), *Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, OCSE, Parigi.
- OECD (2005b), *Modernising Government: The Way Forward*, OCSE, Parigi.
- OECD (2005c), *Taking Stock of Regulatory Reform: A Multidisciplinary Synthesis*, OCSE, Parigi.
- OECD (2007a), *Ageing and the Public Service: Human Resource Challenges*, OCSE, Parigi.
- OECD (2007b), *Cutting Red Tape: Comparing Administrative Burdens Across Countries*, OCSE, Parigi.
- OECD (2007c), *Health at a Glance 2007: OECD Indicators*, OCSE, Parigi.
- OECD (2007d), "Indicators of Regulatory Management Systems", OECD Working Papers, No. 4, OCSE, Parigi.
- OECD (2007e), *Integrity in Public Procurement: Good Practice from A to Z*, OCSE, Parigi.
- OECD (2007f), "Towards Better Management of Government", OECD Working Papers on Public Governance, 2007/1, OCSE, Parigi.
- OECD (2008a), *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers*, OECD, Paris, www.oecd.org/dataoecd/44/15/40984990.pdf.
- OECD (2008b), *Education at a Glance 2008: OECD Indicators*, OCSE, Parigi.
- OECD (2008c), *Measuring Regulatory Quality*, OECD Policy Brief, OCSE, Parigi, www.oecd.org/regreform/indicators.
- OECD (2008d), *National Accounts of OECD Countries*, OCSE, Parigi.
- OECD (2008e), *Performance Budgeting: A User's Guide*, OECD Policy Brief, OCSE, Parigi.
- OECD (2008f), *Revenue Statistics 1965-2007*, OCSE, Parigi.
- OECD (2008g), *The State of the Public Service*, OCSE, Parigi.
- OECD (2008h), "Taxation and Economic Growth", *Economics Department Working Papers*, No. 620, OCSE, Parigi.
- OECD (2008i) "Towards Government at a Glance: Detailed Outline with Identification of Major Themes and Indicators", GOV/PGC(2008)17, OCSE, Parigi.
- OECD (2009a), *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, OCSE, Parigi.

- OECD (2009b), *Governing Regional Development Policy: The Use of Performance Indicators*, OCSE, Parigi.
- OECD (2009c), *Lobbyists, Government and Public Trust: Increasing Transparency Through Legislation*, OCSE, Parigi.
- OECD (2009d), "Manual Public Finance and Employment Database", OCSE, Parigi.
- OECD (2009e), *Measuring Government Activity*, OCSE, Parigi.
- OECD (2009f), *OECD Principles for Integrity in Public Procurement*, OCSE, Parigi.
- OECD (2009g), *Post-Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest*, OCSE, Parigi.
- OECD (2009h), *Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence*, OCSE, Parigi.
- OECD (2009i), *Rethinking E-Government Services: User-Centred Approaches*, OCSE, Parigi.
- OECD (2009j), *Society at a Glance 2009 - OECD Social Indicators*, OCSE, Parigi.
- OECD (2009k), "Sub-national Dimension and Policy Responses to the Crisis", contribution to the experts' meeting of the OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, OCSE, Parigi, 12 giugno.
- OECD (prossima pubblicazione), *Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries*, OCSE, Parigi.
- OECD (prossima pubblicazione), "Improving the Outcomes from Regional Development Policy", *OECD Regional Outlook*, OCSE, Parigi.
- OECD, *Benefits and Wages*, www.oecd.org/els/social/workincentives.
- Pilichowski, E. and E. Turkisch (2008), "Employment in Government in the Perspective of the Production Costs of Goods and Services in the Public Domain", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 8, OCSE, Parigi.
- Pollitt, C. et al. (2004), *Agencies - How Governments Do Things Through Semi-Autonomous Organisations*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Pollitt, C. and G. Bouckaert (2004), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford.
- Rothstein, B. and J. Teorell (2008), "What is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions", *Governance: An International Journal of Policy Administration, and Institutions*, Vol. 21, No. 2, Blackwell Publishing, Oxford, pp. 165-190.
- Schick, A. (2005), "Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 5, No. 1, OCSE, Parigi pp. 107-126.
- Stiglitz, J. (2009), "Nous Revenons à une Récession Normale," *Challenges*, 27 August. [solo in lingua francese]
- United Nations (2008), *United Nations E-Government Survey 2008: From E-Government to Connected Governance*, United Nations, New York.
- Von Hagen, J. (1992), "Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities", Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Commissione delle Comunità europee, Bruxelles.
- W.K. Kellogg Foundation (2004), *Logic Model Development Guide*, W. K. Kellogg Foundation, Michigan.
- Wal, Z. van Der and L.W.J.C. Huberts (2008), "Value Solidity in Government and Business: Results for an Empirical Study on Public and Private Sector Organisational Values", *American Review of Public Administration*, 38, pp. 264-285.
- Wehner, J. (2009), "Cabinet Structure and Fiscal Policy Outcomes", unpublished paper, Government Department, London School of Economics, London.
<http://personal.lse.ac.uk/wehner/cabinet.pdf>.

Impaginazione e realizzazione
Pierrestampa

Finito di stampare nel maggio 2010

Uno sguardo sulla pubblica amministrazione 2009

Il ruolo svolto dalle pubbliche amministrazioni è molto importante. Le sfide attuali in campo finanziario, sociale ed ambientale, sottolineano il ruolo insostituibile delle pubbliche amministrazioni nel garantire l'interesse pubblico. Le attività e le politiche realizzate dalle amministrazioni pubbliche riguardano la vita quotidiana dei cittadini in molti modi, dalle pratiche per ottenere la patente alle imposte sul reddito versate al fine di assicurare l'ordine pubblico e la sicurezza. In ogni società **le pubbliche amministrazioni sono attori di primo piano, contribuiscono alla crescita economica, erogano beni e servizi, regolano il comportamento delle imprese e degli individui, ridistribuiscono il reddito.** Una quota significativa delle risorse economiche è destinata alle attività delle pubbliche amministrazioni: nel paese OCSE nel 2007 la spesa delle pubbliche amministrazioni ha raggiunto una quota del PIL compresa tra il 30 ed il 53%. Le pubbliche amministrazioni forniscono un insieme di beni e servizi rilevanti e in costante evoluzione; pertanto, quantificare e misurare le attività delle pubbliche amministrazioni aiuta dirigenti e leader a prendere decisioni migliori e contribuisce a rendere le pubbliche amministrazioni responsabili nei confronti dei cittadini. Inoltre, la descrizione delle strutture e delle soluzioni organizzative poste in essere dalle pubbliche amministrazioni nei diversi paesi, mettendo in risalto sia le similitudini che le differenze, facilita il processo di apprendimento reciproco. La qualità, la flessibilità e l'efficacia dei sistemi di governance pubblici sono fondamentali quindi per ampliare le capacità di un paese di far fronte a nuove situazioni.

Uno sguardo sulla pubblica amministrazione è una nuova pubblicazione a cadenza biennale dell'OCSE. Fornisce più di 30 indicatori che descrivono elementi chiave alla base delle performance delle pubbliche amministrazioni. Questa pubblicazione compara le strutture politiche ed istituzionali dei vari paesi dell'OCSE, così come le entrate, le spese ed i livelli occupazionali nelle pubbliche amministrazioni. Include anche indicatori che descrivono le politiche e le prassi dei governi in materia di integrità, e-government e trasparenza, introducendo diversi indici compositi che sintetizzano aspetti cardine riguardanti la gestione delle risorse umane, i bilanci e la gestione delle regolazione.

Per ogni grafico, il libro fornisce un link dinamico (Start Link) che indirizza su una pagina web dove si trovano i dati in formato Excel®. Maggiori informazioni sono disponibili sul sito **www.oecd.org/gov/indicators/govtaglance**.

Il testo completo del libro è disponibile on line a questo indirizzo:

www.sourceoecd.org/governance/9789264061644

Chi ha accesso alla biblioteca on line dell'OCSE può utilizzare il seguente link:

www.sourceoecd.org/9789264061644

SourceOECD è la biblioteca on line dell'OCSE nella quale si possono trovare libri, periodici e data base statistici. Per maggiori informazioni su questo servizio e per un periodo di prova gratuito chiedi alla tua biblioteca o scrivi a **SourceOECD@oecd.org**.