

Statistiche sull'organizzazione e il funzionamento della Pubblica amministrazione: risultati e sviluppi

Roma, 30 ottobre 2003

Intervento di Luigi Biggeri, presidente dell'Istat

A distanza di un anno presentiamo il secondo volume di "Statistiche delle Amministrazioni Pubbliche". Ciò può essere considerato un indicatore non solo di novità, ma anche di continuità rispetto al passato.

Le versioni precedenti degli annuari erano state pubblicate irregolarmente e a distanza di parecchi anni tra di loro (1982, 1989, 1992), mentre la nuova viene pubblicata con regolarità annuale. In verità, come ho avuto modo di dire alla presentazione dello scorso anno, sebbene in passato il mondo delle pubbliche amministrazioni fosse analizzabile solo sulla base di "*conoscenze parziali ed approssimative*", in questi ultimi anni è stato possibile accrescere la nostra capacità di lettura dei principali elementi organizzativi e di funzionamento che ne caratterizzano l'azione. Questo è dovuto alla crescente disponibilità, anche ai fini di elaborazione statistica ufficiale, dei molteplici giacimenti informativi di natura prevalentemente amministrativa di cui tradizionalmente sono dotati gli uffici pubblici e grazie alla collaborazione degli enti: si può dire che l'annuario è anche un tipico prodotto del Sistema statistico nazionale (Sistan).

In questo senso, come è possibile constatare dalla lettura dei Programmi statistici nazionali di questi ultimi anni, la capacità di rilevazione (sistematica e consapevole), di elaborazione e di produzione finale di informazioni quantitativamente trattabili da parte delle amministrazioni pubbliche e, in particolare, degli enti compresi nel Sistan è aumentata e con essa è aumentata anche la possibilità dei ricercatori dell'Istat di utilizzare fonti informative sempre più complete.

Non solo, tale bagaglio informativo, in questi stessi anni, ha cominciato a costituirsi anche su basi metodologiche, definitorie e classificatorie sempre più adeguate ad una rappresentazione statistica ufficiale, la quale per definizione è vincolata a norme, a regolamenti, a metodologie euristiche riconosciute e armonizzate a livello europeo.

Uno dei presupposti più rilevanti di questo lavoro di armonizzazione concettuale e regolamentazione delle nomenclature è costituito, nel campo delle statistiche sull'organizzazione e il funzionamento delle amministrazioni pubbliche, dalla disponibilità, (con l'adozione del cosiddetto SEC95), di un insieme convenzionale coerente per la identificazione delle istituzioni che possono essere inquadrati come appartenenti al sottosectore del *government*, cioè costituito dalle *amministrazioni pubbliche*.

E' bene sottolineare che all'interno di tale sistema di definizioni e classificazioni, anche in virtù della necessità di fare riferimento a contesti istituzionali non sempre riducibili l'uno all'altro, la

statistica economica fornisce nomenclature che prescindono dalle forme giuridiche assunte dalle amministrazioni pubbliche nei singoli paesi ed enfatizza, invece, le caratterizzazioni strutturali e funzionali delle amministrazioni pubbliche stesse.

Il SEC95 definisce istituzioni di *government* quelle unità che “*agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita, la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali ed è finanziata in prevalenza da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori e/o tutte le unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del paese*”. Inoltre, le amministrazioni pubbliche sono suddivise, per quel che riguarda il nostro paese, in Amministrazioni centrali, Amministrazioni locali ed Enti di previdenza e assistenza sociale.

Nell'Annuario che presentiamo oggi vengono fornite informazioni statistiche sistematiche sulle unità istituzionali e relative unità organizzative interne di primo livello che appartengono al settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche, sul personale in servizio e sulle risorse economiche utilizzate da tali amministrazioni. Il nuovo testo contiene molte novità espositive rispetto alla pubblicazione precedente. Infatti, all'interno di un impianto informativo generale della pubblicazione che rimane quello indicato, nel 1997, nella relazione finale della *Commissione di studio per la realizzazione dell'Annuario statistico sulle amministrazioni pubbliche* istituita presso l'Istat, oltre agli aggiornamenti di rito, sono stati sia integrati i quadri informativi pubblicati in precedenza (ad esempio aggiungendo analisi e/o batterie di indicatori nuovi), sia aggiunte nuove rappresentazioni. In particolare, tra le attività delle amministrazioni sono state inserite informazioni statistiche sul funzionamento dei principali enti nazionali di previdenza, sulle istituzioni attive nel campo della cultura e dello sport e sui lavori pubblici. Inoltre, nella sezione dedicata agli approfondimenti, accanto al capitolo che estende ed aggiorna l'analisi delle unità organizzative interne dei ministeri e delle regioni, sono stati pubblicati i dati di due recenti rilevazioni dell'Istat sulla *Mobilità organizzativa del personale dei ministeri* e sui *Costi sostenuti dalle imprese per adempimenti amministrativi*.

Richiamo soltanto alcune evidenze di rilievo che emergono dai dati contenuti nell'Annuario. Nel nostro Paese, al 31 dicembre del 2000:

- a- le amministrazioni pubbliche attive erano 9.556 (9.570 nel 1999) e 195 unità erano riconducibili al sottosectore delle Amministrazioni centrali, 9.333 alle Amministrazioni locali e 28 agli Enti di previdenza e assistenza sociale;
- b- nelle medesime istituzioni prestavano effettivamente servizio 3.539.674 dipendenti (in crescita del 4,8% rispetto al 1999), dei quali 2.010.118 impiegati in unità delle Amministrazioni centrali (+10,9%), 1.471.214 in Amministrazioni locali (registrando in questo caso un decremento pari a -3,0%) e, infine, 58.342 negli enti di previdenza e assistenza sociale (+1,9%);
- c- più nel dettaglio, considerando il personale a tempo indeterminato, per le amministrazioni centrali l'incremento registrato è risultato molto meno consistente del totale, mentre per le amministrazioni locali il decremento è stato più consistente. Considerando, invece, il personale a tempo determinato, la variazione positiva rispetto al 1999 è stata pari al 65,1%, con un andamento relativo particolarmente accentuato all'interno del settore delle amministrazioni centrali (+88,6%). Tra gli enti di previdenza, infine, si osserva una variazione negativa pari al 12,2%;
- d- di particolare interesse è il dato relativo alla crescita del numero di dipendenti impiegati a tempo parziale che, pur costituendo nel complesso ancora una porzione esigua dell'impiego pubblico, sono aumentati del 17,4%, con una variazione positiva massima negli enti di previdenza (+57,1%).

Interessanti sono anche i risultati dell'analisi della mobilità del personale dei ministeri nel periodo 1992-2002 svolta tramite una apposita indagine campionaria, dai quali risulta che nel complesso quasi il 50% dei dipendenti in servizio al 31 dicembre 2001 ha dichiarato almeno un cambiamento della situazione lavorativa (verticale, orizzontale o territoriale). Come pure importanti sono i dati riguardanti i costi sostenuti dalle piccole e medie imprese (fino a 499 addetti) per adempimenti amministrativi che nel 2000 si può stimare siano ammontati complessivamente a circa 9,7 miliardi di euro.

Ma su questi aspetti altri interlocutori svolgeranno i loro interventi dopo di me.

Prima di concludere, vorrei precisare che, a fronte della continuità del processo di produzione dell'Annuario, di cui si cominciano ad apprezzare le prime analisi dinamiche, è opportuno ribadire alcuni elementi di criticità che ancora limitano il pieno dispiegarsi delle potenzialità insite nel modello di rappresentazione statistica adottato.

In primo luogo, nel volume non trova ancora adeguata rappresentazione la componente tecnologica delle dotazioni strutturali delle amministrazioni pubbliche. Come è noto, in passato ed ancora oggi l'analisi di questa componente della funzione di produzione della PA è stata illustrata, con regolarità a partire dalla seconda metà degli anni '90, nelle indagini svolte dall'AIPA (oggi CNIPA, della Presidenza del Consiglio dei Ministri) su una parte rilevante di quelle che nell'ambito della statistica ufficiale sono considerate le Amministrazioni centrali.

Si tratta di analisi pionieristiche ed importantissime che auspichiamo possano in futuro raggiungere il livello di copertura e affidabilità metodologica sufficiente a consentirne un utilizzo anche ai fini della statistica pubblica. Peraltro, in questo specifico ambito, l'Istat ha sottoscritto una convenzione con il Dipartimento per l'innovazione tecnologica grazie alla quale è stata avviata una proficua collaborazione tra il Dipartimento stesso, il CNIPA e l'Istat allo scopo di rilevare e analizzare in modo coerente e sistematico le dotazioni e l'uso di tecnologie informatiche all'interno delle amministrazioni pubbliche come strumenti di *e-government*. Altrettanto importante sarebbe rilevare le innovazioni di processo e di prodotto messe in atto dalle varie unità della PA. In questo campo, nei prossimi mesi verranno effettuate alcune sperimentazioni che, mi auguro, potranno arricchire considerevolmente la capacità di rappresentazione dell'Annuario stesso.

In secondo luogo, occorre aumentare la tempestività, vi è ancora un lasso di tempo troppo lungo per produrre i dati. Come ho già avuto modo di sottolineare lo scorso anno, data la complessità (per numero di fonti impiegate e di dettaglio delle analisi presentate) la tempestività dipende in larga parte dalla utilizzabilità effettiva delle fonti dei dati statistici utilizzati per produrre l'annuario. Tanto più è veloce e regolare l'accesso a fonti di dati (in prevalenza amministrativi) utilizzati, tanto più efficiente e puntuale è la trattazione che ne consegue. La normativa vigente attribuisce all'Istat l'accesso a tutte le banche dati della PA e gli affida il coordinamento a fini statistici dei dati amministrativi. Occorre adoperarsi affinché ciò avvenga realmente per tutti i settori e tutte le unità della PA.

In questi ultimi anni, molti passi avanti sono stati fatti e alcune fonti principali sono ormai disponibili con regolarità e in tempi soddisfacenti e ciò fa ben sperare per il futuro.

In terzo luogo, il dettaglio territoriale. Anche in questo caso la scommessa della statistica ufficiale non può che essere giocata sul futuro. Con i censimenti del biennio 2000-2001 anche il profilo territoriale delle amministrazioni pubbliche (cioè la loro presenza distribuita in ambito locale) potrà trarre giovamento dalla connaturata capacità di analisi di dettaglio delle rilevazioni censuarie. Tuttavia è opportuno ricordare che, per un verso, la produzione di buone statistiche sulla organizzazione e il funzionamento delle amministrazioni a livello locale non può prescindere dalla disponibilità di informazioni che, pur a partire da livelli di rappresentazione molto articolati, mantengano un buon grado di affidabilità, pertinenza e,

soprattutto, comparabilità. Solo in questo modo sarà possibile non solo aggregare dati a livello nazionale, ma anche utilizzarli per capire meglio, attraverso le comparazioni possibili, come si organizza e come funziona la pubblica amministrazione nelle diverse regioni italiane. Per altro verso, accanto a statistiche tipicamente economico-strutturali, sarà opportuno progettare analisi statistiche orientate alla valutazione delle politiche, ivi comprese quelle di riforma delle amministrazioni pubbliche stesse.

I

A questo riguardo, non vi è dubbio che le esigenze informative della pubblica amministrazione sono, in termini semplificati, di due tipi: a) al livello di singola unità amministrativa come ausilio e alle decisioni e supporto ai sistemi di valutazione, controllo di gestione e controllo strategico (con i correlati controlli di efficienza e di efficacia); b) al livello di sistema della pubblica amministrazione nel suo complesso, anche ai vari livelli territoriali, per analizzare la presenza di differenziali di comportamenti e di velocità e per verificare l'impatto di eventuali azioni intraprese. Per entrambi i livelli occorrono sistemi informativi adeguati che consentano ai dirigenti e a *policy makers* di prendere decisioni razionali e consapevoli e alla collettività di poter compiere un partecipato controllo sociale sull'organizzazione ed attività svolta dalle amministrazioni pubbliche.

La costruzione di questi sistemi informativi è uno degli obiettivi prioritari della statistica pubblica, ma occorre un forte investimento in questo campo altrimenti i tempi di realizzazione non saranno brevi.