

ASSEMBLEA PLENARIA DELLA CUIS

Roma, 6 aprile 2016
Centro Congressi Cavour

Sintesi dei lavori del Tavolo Pubblica Amministrazione e istituzioni private

Moderatori

Manlio Calzaroni, Grazia Corradini,

Membri CUIS

Mario Collevicchio (Associazione Nazionale dei Direttori Generali degli Enti locali)

Cerulli Eleonora (Coordinamento Nazionale dei centri di Servizio per il Volontariato – CSVnet)

Alberto Zaino (QAutorità Nazionale Anticorruzione)

Lambiase Fortunato (Senato della Repubblica – Servizio Ragioneria)

Ugo Bellumori (Camera dei deputati)

Maurizio Benetti (Centro Studi CISL – Confederazione italiana sindacati lavoratori)

Istat

Ennio Fortunato, Stefania Della Queva, Valentina Leone

Moderatore Calzaroni sottolinea l'importanza della costituzione del presente tavolo di lavoro e la potenzialità delle nuove informazioni che potrebbero scaturire da questo incontro, utili ai fini dei Censimenti permanenti della PA e del no profit.

Associazione Nazionale dei Direttori Generali degli Enti locali (Andigel)

Mario Collevicchio- sottolinea l'importanza del principio della trasparenza, non solo per consentire l'accesso dei cittadini alle attività e all'uso delle risorse dell'amministrazione pubblica, ma anche per mettere in moto dei meccanismi di controllo al contrasto della corruzione. La novità, che fino ad ora non è stata esplorata fino in fondo, è il nuovo schema di decreto approvato dal consiglio dei ministri il 20 gennaio 2016 che sta compiendo il suo iter (dopo il parere delle commissioni parlamentari dovrebbe essere emanato a maggio). Questo decreto modifica e integra il decreto legislativo n. 33 del marzo 2013 che appunto si occupa della trasparenza intesa come obbligo di pubblicità e diffusione di dati e informazioni della PA, rendendo pubblici una ventina di aggregati comuni a tutte le PA. Nel decreto legislativo l'articolo 9 bis sottolinea come le amministrazioni pubbliche possono pubblicare in sintesi i dati nei loro siti, e come possono pubblicare dei collegamenti ipertestuali dei link che permettono di collegarsi con le banche dati dei Ministeri e in generale della PA.

Finora le amministrazioni nella sottosezione del sito web "AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE" non hanno adempiuto al decreto del 2013 . Il più delle volte, in questa sezione, troviamo informazioni mancanti o la dicitura "sito in allestimento" oppure molto spesso le informazioni non vengono aggiornate. Sarebbe opportuno un supporto metodologico dell'Istat per la rappresentazione e utilizzazione di queste informazioni.

Secondo punto la spesa e qualità dell'informazione. Il bilancio dello stato è di difficile lettura. Occorre, approfittando dell'armonizzazione, migliorare la qualità dell'informazione. L'informazione in materia di bilanci pubblici e di spesa va molto più curata sul piano della qualità, semplificazione e accessibilità, altrimenti diventa patrimonio soltanto di studiosi e ricercatori mentre bisognerebbe consentire l'accesso ai cittadini in quanto utilizzatori finali.

Terzo punto sono gli indicatori di controllo di gestione. Il sistema degli indicatori viene affrontato con spirito di ricerca: quali sono gli indicatori migliori e quali i più gestibili e significativi. Tuttavia, tranne in qualche caso non stati elaborati indicatori ottimali per migliorare la funzione di governo e di controllo. Ma come si mette a sistema il cruscotto di indicatori sul controllo di gestione, in altri termini come mettiamo a rapporto un sistema di indicatori di controllo con il reale funzionamento della amministrazioni, diventa un fattore di studio spesso separato dal contesto. Forse è necessario un coinvolgimento dei direttori generali che devono avere la responsabilità della gestione dell'amministrazione e del risultato complessivo della PA.

Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)

Alberto Zaino occupandosi di costi standard è assolutamente d'accordo sulla standardizzazione delle informazioni, soprattutto perché chi utilizza queste informazioni deve ricavare informazioni che siano elaborabili, verificabili, ecc.. Il problema della standardizzazione è un problema importante per tutti i livelli. Inoltre chiede se c'è stato un supporto metodologico dell'Istat nell'attività della Sose sui fabbisogni standard.

Camera dei deputati e Senato della repubblica

Fortunato Lambiase "Centro studi del Senato" e Ugo Bellumori "Camera dei deputati" sottolineano la necessità di mappare le competenze del personale pubblico per poter sfruttare una base informativa utile in un'ottica di mobilità. Inoltre sempre restando sul personale chiede come le informazioni derivanti dal censimento continuo delle istituzioni pubbliche si raccordino con il Conto Annuale di RGS.

Un secondo punto di carattere più generale riguarda la semplificazione delle note metodologiche e dei metadati. Ad esempio nel caso della misurazione degli oneri di natura amministrativa (MOA), sarebbe auspicabile mettere a disposizione del pubblico tutti gli aspetti metodologici che possono essere di interesse, e cercare di stimolare dall'esterno una azione, visto che ridurre gli oneri è un elemento di riforma di sistema, quindi potrebbe essere un modo per stimolare l'opinione pubblica.

Ultimo suggerimento riguarda la valutazione delle policy. Recentemente l'Istat ha diffuso un comunicato riguardante la valutazione delle policy legate alle start up innovative. Per la prima volta è stato fatto uno sforzo di valutazione in questo ambito con la collaborazione del Ministero dello sviluppo economico. Sarebbe opportuno che questa attività divenisse strategica, ricomprendendo altri domini e piani di valutazione ancora più pertinenti e una maggiore collaborazione con la Cuis. Ad esempio, l'Istat si è soffermata nella valutazione delle start up innovative più sul personale che sulla performance.

Centro studi CISL – Confederazione italiana sindacati lavoratori

Maurizio Benetti ricollegandosi al problema della trasparenza e della standardizzazione rileva che il problema della trasparenza esiste sia nelle amministrazioni più valide sia in quelle meno valide. Estrarre i dati per una valutazione è complicatissimo per non dire impossibile. Ma il problema vero è la qualità e validità di questi dati. Ad esempio, per quanto riguarda i dipendenti pubblici, l'Inpdap ha avuto "problemi" nel quantificare i dipendenti pubblici tra il 2000 e il 2006. Nonostante siano passati dieci anni, i problemi persistono ancora. Infatti, l'Inps non rilascia informazioni su quanti sono i suoi iscritti non soltanto in generale ma anche nelle singole gestioni. Allora è lecito chiedersi quale sia il dato sui dipendenti pubblici italiani, visto che dal confronto tra diverse basi dati - Inpdap, Istat e Conto annuale- i dati sono tutti diversi. In questo caso, coniugare trasparenza e standardizzazione, implica la definizione dei metadati e la trasparenza sul processo di stima del dato finale: il numero dei dipendenti pubblici.

CSVnet – Coordinamento Nazionale dei Centri di servizio per il Volontariato

Eleonora Cerulli sottolinea come la riforma legislativa del terzo settore stia modificando la definizione di istituzione non profit, cosa che comporterebbe una modifica del relativo registro. Bisognerà attendere e capire se i decreti successivi portino alla creazione di un registro unico. La riforma aprirebbe l'attività dei censimenti a tutti i volontari operanti nell'attività non profit. Il Csvnnet l'anno scorso ha fatto una raccolta dai database dei centri di servizio per cercare di capire quanti sono e cosa fanno le organizzazioni di volontariato Ora stiamo lavorando sul registro e sulle indagini per definire le attività di volontariato.

Vincenzo Lo Moro "Istat" interviene come esperto del settore amministrazioni pubbliche spiegando che gli "open data" hanno cominciato a consentire alcune operazioni come Open bilanci che permette la costruzione di un confronto tra i bilanci finanziari delle pubbliche amministrazioni con tutti i problemi di qualità e di significatività che comportano. Per quanto riguarda i bilanci, l'Istat è sempre stato attivo nel tentativo di tirar fuori degli indicatori su bilanci finanziari. Ma nella comparazione dei bilanci esiste un duplice problema: il problema di considerare i flussi monetari anziché quelli economico- analitici e la mancanza di un output omogeneo che renderebbe il confronto significativo. Dobbiamo ancora valutare se l'esposizione dei bilanci per programmi e missioni migliori la confrontabilità di questo tipo di indicatori.

Quanto ai costi standard, valgono ancor di più le considerazioni fatte in precedenza.

Il discorso sul personale pubblico ha comportato per l'Istat un grande sforzo nel confronto e nell'integrazione tra più archivi ma si è arrivati soltanto a una informazione migliore.

Manlio Calzaroni prova a dare delle risposte non definitive e dei suggerimenti per ulteriori approfondimenti.

- Sull'occupazione ha già risposto Enzo Lo Moro, le fonti sono molteplici. L'Istat integra tutte le fonti e cerca una sintesi statistica e non amministrativa. Oggi, con 20 anni di ritardo rispetto agli occupati delle imprese private, possiamo dire che i lavoratori della PA sono circa 3 milioni, 3 milioni e mezzo se inseriamo anche il personale militare delle forze armate. Con il censimento sulle istituzioni del 2011 abbiamo prodotto una prima importante stima. Con il censimento 2016 ripeteremo la stima, in parte avvalendoci di fonti amministrative, in parte con le indagini per un ulteriore controllo. E' chiaro che non c'è nessun algoritmo che può dare un numero preciso, comunque credo che siamo al punto in cui la stima statistica sia abbastanza affidabile. Ogni fonte che utilizziamo fornisce un apporto conoscitivo che ci permette di ottenere una sintesi. Questo è il metodo che stiamo consolidando nell'Istituto.
- L'elenco delle partecipate e controllate è stato costruito utilizzando otto differenti archivi. Ognuno degli archivi ha dietro una norma in base alla quale viene definita l'unità di rilevazione. Questo significa che ci sono otto norme che danno vita ad archivi diversi residenti presso alcuni Ministeri come il Ministero dell'economia, il dipartimento della funzione pubblica e il Ministero dello sviluppo economico e presso la Consob che per legge deve avere l'elenco delle partecipate pubbliche.
- Anche per le start up, c'è una norma sottostante che ha dato una indicazione precisa e sui generis, senza il coinvolgimento ex ante dell'Istat. La cosa positiva è che c'è una legge che ha imposto l'indagine e siamo arrivati a farla anche se con dei limiti. Sarebbe auspicabile che le commissioni parlamentari utilizzassero maggiormente una valutazione d'impatto delle singole norme, coinvolgendo ex ante l'Istat per affinare le misurazioni.
- Anche per quanto riguarda la trasparenza, i siti non sono stati utilizzati nel Censimento sulle Istituzioni pubbliche per l'assenza di standard comuni e di bassa qualità e tempestività delle informazioni. Con l'aiuto della funzione pubblica si è potuta precompilare la parte del questionario relativo alla struttura organizzativa interna dei soli ministeri: questo è stato possibile perché c'è una legge che impone alla funzione pubblica di controllare e autorizzare gli uffici organizzativi interni di primo e secondo livello dirigenziale. Quindi per tredici ministeri non abbiamo avuto problemi. Li abbiamo sulle restanti amministrazioni pubbliche i cui siti non sono utilizzabili. Per questo motivo è stata inserita nell'indagine censuaria una sezione sull'organizzazione degli organi politico - strategici e della dirigenza della pubblica amministrazione. La rappresentazione dei principali organi e uffici riguarda circa 13.000 istituzioni molto diverse tra loro (ASL, Comuni, Consorzi di bonifica, Comunità Montane, Regioni, etc) e, se il tasso di risposta sarà elevato, saremo in grado di descrivere la struttura dirigenziale delle amministrazioni pubbliche attraverso uno schema classificatorio unico. Essendo l'indagine censuaria un censimento continuo, non ha importanza ottenere subito un risultato. Se qualcosa non va, non viene rimandata alla prossima decade, se ne discute in un apposito comitato e fra due anni riproponiamo ulteriori approfondimenti mettendo così le basi per un sistema che si autoalimenta.
- Altro problema quello delle classificazioni. L'integrazione e analisi dei dati amministrativi possono essere realizzate dall'Istat quando esistono codici riconoscibili e classificazioni internazionali. Con il Direttore Generale dell'Agenzia per l'Italia digitale (Agid) abbiamo deciso di utilizzare i dati della fatturazione elettronica. I dati sono riferiti a 8000 voci di spesa, secondo lo standard europeo CPV - Common Procurement Vocabulary, obbligatorio per tutti i contratti di spesa per forniture pubbliche al di sopra dei 40.000 euro. In questo modo sarà possibile avere una prima stima della spesa che le amministrazioni pubbliche rivolgono al mercato.
- Per quanto riguarda l'indagine della SOSE che è stata fatta senza coinvolgere l'ISTAT, abbiamo visto i tassi di risposta di quel questionario e abbiamo deciso di rifare la domanda, perché quel quesito è un documento fiscale, anzi più complicato di un modello fiscale, è chiaro che non si ottiene niente né per fini fiscali né per quelli statistici. Nei paesi anglosassoni dove c'è una cultura statistica diversa dalla nostra il coinvolgimento dell'Istat sarebbe scontato.