

La formazione statistica presso la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (Sspa)

Giuseppe Pennisi

Docente stabile alla Sspa e responsabile dell'area economia del settore pubblico

(versione provvisoria)

Premessa¹

La **Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione** (Sspa) ha quasi cinquanta anni di esistenza in quanto fu istituita con una norma del testo unico delle leggi sugli impiegati civili dello stato del 1957. Tuttavia, ha iniziato le proprie attività soltanto nel 1962 quando con il regolamento di attuazione degli articoli 150 e 151 della legge fu data alla Sspa la sua fisionomia: creati gli organi direttivi, delineata l'organizzazione ed il comitato direttivo, stabilita la sede della Scuola nella Reggia di Caserta. L'istituzione della Sspa ha segnato una forte discontinuità rispetto al passato e soprattutto portava a compimento un progetto ideato già all'inizio della Repubblica ed i cui studi preliminari risalgono al 1944: l'ipotesi di una scuola nazionale di formazione dei quadri della Pa. In un volume predisposto dalla Sspa in occasione del quarantennale dall'inizio del suo funzionamento operativo è tracciato sia il percorso che ha condotto all'istituzione della Scuola sia i suoi sviluppi successivi.

Essi sono stati molteplici. Il D.P.R. n. 472 del 1972 attribuiva alla Sspa il ruolo centrale di coordinamento delle attività formative di tutte le amministrazioni statali (scuole e istituti ministeriali compresi). Alla fine degli Anni 70, in linea con l'evoluzione della normativa in materia di dirigenza pubblica, alla Sspa vennero attribuiti compiti specifici e puntuali in materia preparazione dei quadri e dei dirigenti della Pa anche tramite corsi concorsi per la carriera direttiva (il primo venne bandito nel 1979) aperti a laureati anche se non già nel pubblico impiego. Un ulteriore profonda riforma avvenne con il decreto n. 29 del 1993 in seguito alla legge delega n. 421 del 1992: Alla Sspa vennero affidate le funzioni di a) svolgimento di attività formative preliminari all'accesso alle qualifiche direttive; b) il reclutamento e la formazione iniziale dei dirigenti; c) la formazione permanente ed attività di studio ad essa collegate; d) l'espressione di pareri sui piani formativi delle Pa. Un riordinamento ulteriore (con il D.Lgs 287 del 30 luglio 1999) definisce la Sspa come "istituto di alta cultura e formazione" ed ampia ulteriormente compiti e funzioni: a) formazione iniziale dei dirigenti; b) formazione permanente dei dirigenti e dei quadri; c) ricerca e consulenza per la Presidenza del Consiglio; d) coordinamento delle altre Scuole pubbliche di formazione e qualificazione del personale della Pa; e) rapporti con organismi e le strutture di formazione similari di altri Paesi; cura dei rapporti con gli organismi e le strutture di formazione similari di altri Paesi ;f) svolgimento di attività di formazione di personale pubblico di altri Paesi;

¹ Ringrazio il Prof. Giorgio Troi ed il Dr. Enrico Passaro per la collaborazione estesa nella preparazione di questa nota.

g) svolgimento di attività di ricerca in collaborazione con scuole pubbliche e private, università e istituti di alta cultura, italiani e stranieri.

Gli ultimi cinque anni

Negli ultimi cinque anni, la Sspa ha notevolmente incrementato le proprie attività. In particolare, nel periodo compreso fra ottobre 2001 e ottobre 2006 l'azione della Sspa è stata volta ad una valorizzazione della missione d'istituto, cercando di addivenire ad una maggiore razionalizzazione dell'organizzazione interna, ad un miglioramento qualitativo dell'offerta formativa e al riconoscimento di una visibilità quale entità di prestigio riconosciuto ed apprezzato nel panorama pubblico ed in particolare nell'ambito delle massime istituzioni dello Stato. Un notevole impulso è stato dato a tutte le attività d'istituto, dalla formazione alla ricerca alle relazioni istituzionali in Italia e in campo internazionale. Lo sforzo è stato volto alla crescita quantitativa, laddove possibile, ma soprattutto ad un miglioramento qualitativo delle relazioni e delle attività.

Alcuni dati possono rendere un'idea delle dimensioni di tale azione:

- si è dato nuovo impulso al corso-concorso per l'accesso alla dirigenza, che ha consentito di avviare una politica di rinnovamento della classe dirigente e di abbassamento dell'età media del management pubblico;
- si sono registrate più di 42.000 ore complessive di didattica rivolte a circa 23.500 allievi, attraverso un'intensa e articolata attività di formazione sia per l'accesso alla dirigenza che per l'aggiornamento di dirigenti e funzionari già inseriti nelle Amministrazioni dello Stato;
- sono stati promossi 82 progetti di ricerca su tematiche concernenti l'innovazione nella Pa., ad opera di docenti universitari provenienti da atenei italiani ed esteri, magistrati contabili ed amministrativi e docenti della Scuola, anche in partnership con Enti ed Amministrazioni Pubbliche che vantano le migliori esperienze in materia di programmazione, gestione e controllo (Istat, Ragioneria Generale dello Stato, Banca d'Italia, Corte dei Conti), con Università italiane e straniere (London School of Economics, Collège d'Europe, Université Paris 1) con Istituti di ricerca (Accademia dei Lincei, Aspen Institute, Censis), Scuole di pubblica amministrazione di altri Paesi europei;
- sono stati proposti 180 eventi convegnistici aperti al pubblico, che hanno goduto della presenza di circa 13.000 partecipanti. Di questi ben 40 erano a carattere internazionale. Tra i relatori sono stati annoverati personaggi quali Ralf Dahrendorf, uno dei più eminenti intellettuali contemporanei, il Premio Nobel per l'economia Lawrence Robert Klein, il Segretario generale dell'OCSE Donald Johnston, il Direttore dell'European Policy Forum Frank Vibert, i professori nelle Università degli Stati Uniti Richard Postner (Presidente del 7° Circuito delle Corti di Appello Federali), William Niskanen (Presidente del Cato Institute), Steve Pejovich, Dominick Salvatore. Tra gli italiani, hanno accettato di intervenire esponenti del Governo e del Parlamento, il Governatore della Banca d'Italia Fazio, presidenti di Authority, esponenti di vertice della Confindustria, direttori di testate giornalistiche

nazionali, docenti universitari di chiara fama, capi dipartimento e consiglieri giuridici ed economici dei ministri;

- a livello internazionale si sono avuti contatti con 45 Paesi e sviluppate attività rivolte a 1.250 unità. Di particolare evidenza sono l'accordo con la Graduate School USDA di Washington per lo scambio di stage destinati a funzionari italiani e statunitensi (prima forma di partnership intrapresa dal Governo federale statunitense nei confronti di un istituto di formazione europeo), e il Progetto Bellevue che gode del patrocinio dei Capi di Stato dei 7 Paesi partners (Germania, Italia, Polonia, Ungheria, Spagna, Portogallo e Slovenia) per creare una rete internazionale di giovani dirigenti delle pubbliche amministrazioni;
- il Capo dello Stato Carlo Azeglio Ciampi nel corso del suo mandato presidenziale ha concesso più volte udienza in Quirinale alla SSPA, prodigandosi in generose attestazioni di stima e di apprezzamento per il ruolo svolto dalla Scuola nella qualificazione del personale pubblico, ed ha infine concesso l'Alto Patronato permanente, riconoscimento di grande prestigio riservato a pochissime istituzioni nazionali;
- è stata potenziato l'assetto organizzativo con l'introduzione di due nuovi organi, il comitato d'indirizzo, presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro per la funzione pubblica, e il comitato operativo. Sono entrati così a far parte della struttura il Presidente del Consiglio di Stato, il Presidente della Corte dei conti, l'Avvocato generale dello Stato, il Presidente della Conferenza dei rettori delle università italiane, il Presidente dell'Accademia dei Lincei, il Presidente del CNR;
- si è maggiormente articolata e consolidata la composizione del collegio dei docenti stabili. Sono entrati a far parte della SSPA docenti di economia aziendale, public management, economia dell'ambiente, diritto amministrativo, sociologia del diritto e dell'economia, gestione del patrimonio museale, statistica, politiche dell'innovazione scientifica e tecnologica, diritto dell'economia e dei servizi pubblici, diritto europeo, organizzazione dei pubblici poteri, sistema dei controlli pubblici e relazioni fra istituzioni pubbliche e parlamento;
- sono state recentemente istituite quattro Cattedre da affidare a massimi esponenti di istituzioni del nostro Paese e personalità italiane di assoluto prestigio accademico ed istituzionale a livello internazionale. Le Cattedre, di cui due già assegnate, riguardano "Dottrina dello Stato" intitolata a Vittorio Emanuele Orlando, "Gestione pubblica" intitolata a Massimo Severo Giannini, "Scienze amministrative" intitolata ad Aldo Maria Sandulli, affidata a Roberto de Roberto, Presidente del Consiglio di Stato, "Economia pubblica e Scienza delle finanze" intitolata a Luigi Einaudi, affidata a Vittorio Grilli, Governatore della Banca d'Italia.

Queste sono alcune cifre più significative dell'attività della SSPA nel periodo compreso fra il 2001 e il 2006. Tali dati aumentano di significato se si tiene conto della sensibile riduzione delle risorse finanziarie della Scuola nello stesso periodo considerato. Si è passati da una disponibilità di bilancio di 30/33 milioni di euro negli anni 2001-2003 ai circa 17 milioni di euro nel 2004 e 2005, per una riduzione di circa il 43% dei fondi a disposizione. Pertanto, in conseguenza di una drastica politica di risparmio della spesa messa in atto negli ultimi anni, la SSPA è stata privata di quasi la metà delle proprie risorse. Ciò ha necessariamente determinato un forte impegno per una più attenta gestione dei fondi disponibili ed una razionalizzazione della spesa, al fine di poter comunque assicurare un'adeguata offerta formativa a riscontro di una esigente domanda proveniente dalle varie amministrazioni.

La formazione quantitativa alla Sspa

La formazione economica, e la formazione quantitativa e statistica in particolare, hanno ricevuto grande attenzione nei programmi didattici della Sspa. Nei XIV corsi di reclutamento tenuti tra il 1993 ed il 1995 per accesso a posizioni allora al settimo ed all'ottavo livello funzionale, circa un terzo del programma di studi era dedicato a formazione in discipline economiche e statistiche. Una percentuale ancora più alta caratterizza i corsi di accesso alla dirigenza (se si tiene conto anche della formazione in economia aziendale). La Sspa è sempre avuta nel suo corpo di docenti stabili, professori di economia, scegliendo in particolare coloro che provenendo con esperienze anche in università straniere (specialmente del mondo anglosassone) avessero particolare cura alle metodologie, tecniche e procedure quantitative di analisi. Questo orientamento ha portato ad assumere incarichi alla Sspa nella veste di docenti stabili pure ad alti dirigenti della Banca d'Italia, di Istituzione finanziarie internazionali e di Ministeri economici. Ciò è indicativo del peso e del ruolo dato alla formazione economica e quantitativa nelle attività della Sspa.

Negli ultimi dieci anni sono stati approntati, in aggiunta ai corsi di lunga durata (8-36 mesi) per la formazione di dirigenti, numerosi percorsi (di 60-90 ore) in materia come la formazione in temi e problemi di politica economica e analisi della spesa e dell'investimento pubblico. Questi percorsi sono stati caratterizzati da una base comune per ciascun percorso e una serie di materie tra cui scegliere. La base comune ha sempre contenuto formazione in elementi di statistica descrittiva ed accenni alla stocastica, anche in quanto una recente ricerca della Sspa ha evidenziato come questo fossero aree prioritaria (sotto il profilo sia della richiesta formativa da parte dei singoli sia delle esigenze formative quali evidenziate dalle amministrazioni). E' utile ricordare che tanto nei corsi "lunghi" quanto in quelli più brevi si sviluppano tematiche quali l'utilizzazione di modelli computabili di equilibrio economico applicati a matrici di contabilità sociale – argomento che richiedono una certa dimestichezza con metodi e tecniche statistiche.

Oltre a questa enfasi nei corsi di formazione iniziale alla dirigenza e nei corsi di formazione permanente, la Sspa organizza corsi di base di statistica descrittiva. Una sintesi di quelli tenuti negli ultimi anni ed i loro programmi standard sono riassunti di seguito:

Programma standard corso di 3 giorni (18 ore)

giorno	Argomento
1 – mattina	Introduzione. Fonti statistiche. Rappresentazioni grafiche. Caratteri statistici. Medie (di posizione e analitiche)
1 - pomeriggio	Variabilità. Concentrazione. Asimmetria.
2 – mattina	Metodi perequativi. Connessione e indipendenza. Correlazione e regressione semplice.
2 - pomeriggio	Concetto di probabilità. Curva normale. Cenni di logica dell'inferenza.
3 – mattina	Le indagini campionarie. I numeri indici. Gli aggregati di contabilità nazionale.
3 - pomeriggio	Tendenze demografiche in Italia e nei principali paesi.

Programma standard corso di 5 giorni (30 ore)

1^a giornata

Introduzione. Fonti statistiche. Rappresentazioni grafiche. Gli operatori sommatoria e produttoria. Caratteri statistici. Medie (di posizione e analitiche).

Variabilità. Concentrazione. Asimmetria.

2^a giornata

Metodi perequativi. Connessione e indipendenza. Chi quadrato.

Correlazione e regressione bivariata. Cograduazione.

3^a giornata

Concetti di regressione multipla, con almeno un esempio .

Probabilità. Bayes. Principali variabili casuali, (binomiale e Gauss). Logica dell'inferenza statistica.

Applicazioni e approfondimenti dei temi sviluppati nei primi 3 giorni.

4^a giornata

I numeri indici. L'analisi classica delle serie temporali. La rilevazione delle forze di lavoro. Gli aggregati di contabilità nazionale.

5^a giornata

Problemi demografici attuali in Italia, Europa e panoramica internazionale. Statistiche macroeconomiche internazionali.

Le indagini campionarie: questionario, campionamento, somministrazione, interpretazione. L'utilizzo dell'analisi multivariata esplorativa.

La tabella qui sotto riporta sinteticamente i principali corsi di statistica svolti negli ultimi tre anni

Fruitori corso	Anno	n. corsi	n. ore totali	n. partecipanti (stima)
3° ciclo attività formative per dirigenti pubblici	2004	4	120	100
Funzionari Presidenza del Consiglio	2004	1	6	20
Funzionari Presidenza del Consiglio	2005	12	72	240
Dirigenti Presidenza del Consiglio	2005	4	60	100
Funzionari e dirigenti varie amministrazioni (Nuovo Management Pubblico)	2006	2	40	50
Funzionari varie amministrazioni-Introduzione alla statistica	2006	2	36	50
Funzionari varie amministrazioni-Statistica di base	2006	3	90	75
TOTALE		28	424	635

Conclusioni

Sin dall'inizio delle sue attività, la Sspa ha dato grande rilievo alla formazione economica e statistica sia in corsi di preparazione alla carriera direttiva ed alla dirigenza sia nei suoi programmi di formazione permanente. La Sspa ha la capacità di estendere questa area di attività in collaborazione con l'Istat, con le maggiore Università italiane e straniere e con le Pa maggiormente interessante.