

Nota esplicativa

Organi istituzionali

La seconda edizione del Censimento permanente delle Istituzioni pubbliche, svolta nel 2018 con riferimento al 31 dicembre 2017, consente di indagare in maniera approfondita l'organizzazione e le modalità di funzionamento delle Istituzioni pubbliche, fornendo un quadro completo sulla composizione della struttura organizzativa istituzionale costituita dall'organo di vertice politico, legale rappresentante dell'istituzione¹, dagli altri organi di governo, con funzioni di indirizzo politico-amministrativo, e dagli organi di controllo interno. Completano il quadro le informazioni sulle figure di vertice amministrativo che svolgono una funzione generale e centralizzata di raccordo tra l'organo di vertice politico e le strutture amministrativo-gestionali apicali, rappresentate dalle unità organizzative interne di I livello gerarchico.

Nella presente raccolta di tavole, vengono illustrati i dati sugli altri organi di governo oltre il vertice politico e su quelli di controllo interno. Questi ultimi, insieme ai dati sulle figure di vertice amministrativo con funzione di raccordo, rappresentano una delle principali novità informative dell'edizione 2018.

Per gli organi di governo che svolgono funzioni di indirizzo politico-amministrativo è stato possibile distinguere tra organi con funzioni deliberative e organi con funzioni esecutive, in relazione ai quali vengono fornite anche informazioni sul numero medio e sul genere dei componenti. Non considerando le istituzioni con organo di vertice commissariato, sono 12.227 le istituzioni con organi di governo. Di queste, il 72 per cento risulta avere una struttura articolata composta da due o più organi; si tratta principalmente delle Università e della quasi totalità degli enti territoriali. Il 27 per cento ha un solo organo di governo oltre il vertice politico e il restante 1 per cento nessun altro organo di governo. In questo ultimo caso, si tratta di Amministrazioni dello Stato e organo costituzionale o a rilevanza costituzionale ma anche di Enti pubblici non economici o appartenenti ad Altra forma giuridica (Tavola 1.1).

La presenza femminile, limitata a livello di organi di vertice delle istituzioni (14,4 per cento), risulta contenuta anche negli organi di governo: solo il 28,4 per cento di presenze negli organi deliberativi e il 28,6 per cento negli organi esecutivi. La percentuale di donne più elevata si rileva negli organi esecutivi dei comuni con oltre 5 mila abitanti (39,8 per cento nei comuni tra 5 e 20 mila abitanti e 39 per cento nei comuni con 20 mila abitanti e oltre) e a seguire negli organi deliberativi dei comuni tra 5 e 20 mila abitanti (36,5 per cento) (Tavola 1.2).

Gli organi di controllo interno delle Istituzioni pubbliche svolgono funzioni di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività delle Amministrazioni pubbliche. A riguardo, è stata effettuata un'analisi e una successiva riclassificazione che permette di evidenziare il distinguo tra organi con funzione di revisione contabile e organi con funzione di valutazione delle performance. Sono 12.347 le istituzioni con organi di controllo interno, di cui il 56 per cento risulta avere una struttura composta da un unico organo di controllo mentre per il 40 per cento si rileva una struttura più articolata, composta da due o più organi, che caratterizza principalmente le Università, le province e le città metropolitane. Un restante 4 per cento non ha dichiarato organi di controllo (Tavola 1.3).

La presenza femminile è limitata anche nell'ambito delle funzioni di controllo, risultando nel complesso leggermente superiore negli organi di valutazione dove è pari al 31,4 per cento, a fronte del 26,3 per cento di presenze negli organi di revisione contabile e del 21,5 per cento negli altri organi di controllo. Rispetto alle diverse forme giuridiche, la percentuale di donne più elevata si riscontra negli organi di valutazione di regioni e

¹ Le informazioni sugli organi di vertice sono state già pubblicate in occasione della conferenza di presentazione dei primi risultati il 17 dicembre 2019 (<https://www.istat.it/it/archivio/236856>).

città metropolitane (rispettivamente 35,8 e 35,3 per cento) e a seguire negli organi di revisione contabile delle Università (35 per cento) (Tavola 1.4).

Con riguardo alle figure di vertice amministrativo con funzioni di raccordo tra l'organo di vertice politico e le strutture amministrativo-gestionali apicali, il 21 per cento delle Istituzioni pubbliche (2.710) non risulta avere una figura di raccordo; si tratta del 67 per cento degli enti pubblici non economici e del 42 per cento delle Amministrazioni dello Stato e organi costituzionali o a rilevanza costituzionale. Il 77 per cento risulta invece avere una figura di raccordo, e si tratta della quasi totalità delle Università e degli enti territoriali, caratterizzate di norma dalla presenza rispettivamente di un direttore generale e di un segretario generale che esercita la funzione centralizzata di raccordo e di coordinamento delle unità organizzative interne di I livello. Solo il 2 per cento delle istituzioni risulta avere una struttura organizzativa più complessa, composta da due figure di raccordo, e si tratta principalmente delle aziende o enti del Servizio sanitario nazionale dove esercitano la funzione generale di raccordo il direttore amministrativo e il direttore sanitario (Tavola 1.5).

Compiti svolti dalle unità locali

Un ulteriore approfondimento tematico riguarda i compiti svolti dalle unità locali delle Istituzioni pubbliche, ovvero dalle sedi, centrali e decentrate, situate in Italia e all'estero². I compiti possono essere di indirizzo e coordinamento³, di funzionamento⁴ o istituzionali⁵.

In relazione al numero di compiti svolti, il 57 per cento delle 63.400 unità locali delle Istituzioni pubbliche rilevate attive al 31 dicembre 2017 dichiara di svolgere più di un compito, fatta eccezione per le province, le città metropolitane e le aziende o enti del Ssn che registrano una prevalenza di unità locali impegnate nello svolgimento di un'unica funzione. Mediamente, a svolgere un solo compito, sono le unità locali con un numero medio di dipendenti più basso (9,9). Il numero dei compiti svolti aumenta all'aumentare del numero medio di dipendenti in servizio presso l'unità locale: 25 dipendenti nelle UL che svolgono 2 compiti e oltre 50 dipendenti nelle UL che svolgono 3 compiti (Tavola 2.1).

Con riguardo alla tipologia di compito svolto, 4 unità locali su 10 svolgono compiti di indirizzo e coordinamento ovvero connessi all'attività di governo dell'istituzione. Generalmente è l'unità locale sede unica o centrale⁶ a esercitare l'indirizzo e il coordinamento dell'istituzione. Invece, 8 unità locali su 10 svolgono compiti istituzionali, ovvero direttamente connessi alla missione istituzionale dell'ente di appartenenza, che si esplicano nell'erogazione di servizi individuali o collettivi. Il maggior livello di operatività nella fornitura di servizi finali risulta proprio delle unità locali afferenti alle aziende o enti del Servizio sanitario nazionale. Infine, il 70 per cento delle unità locali esercita attività di funzionamento ovvero di natura amministrativo e/o gestionale, necessarie al mantenimento dell'apparato organizzativo e allo svolgimento dei compiti istituzionali (Tavola 2.3).

L'analisi per attività economica prevalente (Tavola 2.5), mostra come le 26mila unità locali della "Pubblica amministrazione, difesa e assicurazione sociale" - in cui rientrano, tra gli altri, tutti gli enti locali - svolgano tutti e tre i compiti in percentuale più elevata (56 per cento compiti di indirizzo e coordinamento, 79,4 per cento compiti di funzionamento e 85,5 per cento compiti istituzionali) rispetto agli altri settori di attività, in particolare per quanto riguarda i compiti di indirizzo e coordinamento. Di norma, questi ultimi sono svolti dalle unità locali

² Nel totale non sono comprese le unità locali-scuole statali, che sono state acquisite da fonte amministrativa.

³ Compiti di indirizzo e coordinamento: sono orientati a individuare le linee di indirizzo e coordinamento dell'istituzione; sono definiti anche come attività di governo dell'istituzione;

⁴ Compiti di funzionamento: sono compiti di natura amministrativa e/o gestionale; sono strumentali al funzionamento dell'istituzione, indipendentemente dalla specifica missione attribuita e senza che necessariamente si persegua l'erogazione di servizi finali al pubblico. Ne sono esempi la gestione del personale, della logistica e dei servizi di manutenzione, degli acquisti, del magazzino, eccetera.

⁵ Compiti istituzionali: sono direttamente ed esclusivamente connessi con l'esercizio della missione formalmente assegnata all'istituzione. Si tratta della fornitura di servizi che possono essere erogati su richiesta di singoli utenti (servizi individuali), oppure in modo indistinto ad una collettività (servizi collettivi)

⁶ Sede unica: individua il luogo unico dove l'istituzione esplica la propria attività e dove sono ubicati gli uffici amministrativi e/o direzionali. Nel caso in cui la sede sia unica, l'unità locale corrisponde all'unità istituzionale (istituzione unilocalizzata). Sede centrale individua il luogo dove l'istituzione esplica parte delle proprie attività e dove sono ubicati anche i principali uffici amministrativi e/o direzionali. L'istituzione plurilocalizzata si articola, quindi, in una sede centrale e in una o più sedi secondarie; in tal caso le unità locali sono rappresentate, oltre che dalla sede centrale, anche dalle sedi secondarie.

di dimensioni maggiori in termini occupazionali rispetto al numero medio di dipendenti in servizio. Le unità locali impegnate nell'Istruzione e nella Sanità e assistenza sociale si contraddistinguono per svolgere prevalentemente compiti istituzionali (rispettivamente 84,7 per cento e 90,7 per cento).

Servizi finali erogati dalle unità locali

I dati raccolti dalle unità locali delle Istituzioni pubbliche sono di particolare importanza al fine di completare il quadro informativo, fornendo informazioni dettagliate sul complesso delle diverse tipologie di servizi erogati sul territorio. Le informazioni, rilevate per ciascuna unità locale situata in Italia e all'estero, permettono di mappare l'intervento pubblico nelle diverse aree di attività. La gamma dei servizi offerti dalle Amministrazioni pubbliche si basa sul Catalogo dei servizi Istat, una classificazione appositamente realizzata dall'Istat per il Censimento generale del 2011 e opportunamente rimodulata per il Censimento permanente in base alle evidenze emerse. Considerando i cinque servizi più rilevanti in termini di personale impiegato, sono 128.588 i servizi erogati direttamente dalle unità locali (Tavola 3.1). Al livello di tipologie di servizi erogati, i comuni e le città metropolitane dimostrano una capacità di diversificazione dei servizi, appartenenti a diverse aree di attività. Oltre ai Servizi generali di Pubblica amministrazione (32,2 per cento), le municipalità erogano sul territorio servizi ai cittadini che vanno dalla Gestione del territorio (15,2 per cento) e dell'Ambiente (4,3 per cento), a quelli relativi all'Assistenza sociale (15,8 per cento) e alla Gestione dei beni culturali (9,0 per cento) ai Servizi per la gestione dell'ordine pubblico e sicurezza nazionale (7,2 per cento) e ai Servizi per la gestione dell'Istruzione (7,4 per cento).

Tale ampia diversificazione di servizi emerge anche dalla lettura dei dati finalizzata a cogliere il peso che ciascuna tipologia istituzionale esercita nell'erogare la categoria di servizi al pubblico (Tavola 3.2).

Sul territorio (Tavola 3.4) i servizi amministrativi, come servizi generali di amministrazione pubblica e di gestione del territorio assumono una prevalenza al Nord-ovest (rispettivamente 31,9 per cento e 30,7 per cento) dove vi sono le regioni con il maggiore numero di comuni, mentre al Sud i servizi per la gestione della Sanità e quelli legati all'attività giudiziaria hanno una rilevanza maggiore (rispettivamente 28,2 per cento e 29,4 per cento).

Canali attivati con l'utenza

Tra le diverse novità informative della seconda edizione del Censimento permanente delle istituzioni pubbliche, vi è un approfondimento tematico relativo ai canali attraverso i quali gli utenti possono rapportarsi con le oltre 50.300 unità locali delle Istituzioni pubbliche che erogano servizi finali, per effettuare un'ampia gamma di operazioni che vanno dall'acquisire informazioni, al compilare e consegnare la modulistica, dal prenotare il servizio ad usufruire dello stesso, dall'effettuare pagamenti fino a inoltrare reclami. Le informazioni raccolte permettono tra l'altro di cogliere il livello di digitalizzazione delle Istituzioni pubbliche anche sotto questo profilo.

Per acquisire informazioni (Tavola 4.1), lo sportello fisico è il canale più diffuso presso le unità locali di tutte le tipologie istituzionali (83,9 per cento) ad eccezione della città metropolitana (70,2 per cento) e dell'Università pubblica (75,3 per cento) nelle quali detiene il primato il sito istituzionale (rispettivamente 86,7 per cento e 84,5 per cento). Il sito web nella graduatoria generale occupa il secondo posto (71,7 per cento) immediatamente seguito dal canale di posta elettronica ordinaria (70,3 per cento), e in seconda battuta, certificata (58,1 per cento). Trovano un largo impiego per comunicare con l'utenza a scopi informativi pure i tradizionali canali telefonici come il call center e il numero verde (58 per cento).

Passando a considerare i canali basati sull'impiego di tecnologie digitali più avanzate come i social media (16,5 per cento) e le applicazioni mobili (6,4 per cento), il livello di diffusione scende notevolmente negli enti locali mentre continua a registrare livelli più avanzati nelle Università pubbliche (rispettivamente 58 per cento e 28 per cento). Il livello di utilizzo dei social è superiore al 22 per cento anche negli Enti pubblici non economici, nelle amministrazioni centrali e in istituzioni appartenenti ad altra forma giuridica. I canali attivati per acquisire, completare e riconsegnare la modulistica e per prenotare e usufruire di un servizio riproducono tendenzialmente

l'andamento e la graduatoria rilevati nel caso della comunicazione a scopo informativo. Le unità locali delle Università pubbliche si confermano più digitalizzate delle altre tipologie istituzionali consentendo di svolgere tutte le operazioni previste (compresa l'effettuazione di pagamenti) attraverso canali on line tra i quali occupa un posto di particolare rilievo lo sportello telematico (Tavola 4.3). Esso rappresenta un importante strumento a disposizione degli utenti attraverso il quale è possibile presentare on line tutte le pratiche della Pubblica amministrazione. L'uso dello sportello telematico è un'opportunità per tutti i cittadini ma trova la maggiore diffusione per la comunicazione tra imprese e Pa. In questo caso si tratta dello Sportello unico attività produttive, Suap, previsto nei comuni italiani come punto di contatto fondamentale fra imprese e Istituzioni pubbliche per sbrigare l'intero iter relativo all'apertura e alla gestione aziendale. Consente infatti alle imprese di avere un referente pubblico unico per tutte le pratiche previste. Sul territorio, gli sportelli telematici sono maggiormente diffusi nelle unità locali situate nelle regioni del Nord ovest. I livelli più bassi si registrano nel Sud e nelle Isole (Tavole 4.4 e 4.6).

Per inoltrare reclami, segnalazioni e richiesta di rimborso o ristoro, la posta elettronica risulta uno dei principali canali: il 59,9 per cento delle unità locali mette a disposizione degli utenti la posta elettronica ordinaria e il 51,5 per cento la Posta elettronica certificata (Pec) (Tavole 4.7 e 4.8).

Il 27,0 per cento delle unità locali che erogano servizi finali analizzano, direttamente o attraverso fornitori esterni, informazioni sulla soddisfazione degli utenti per i servizi ricevuti. Particolarmente attente a questo aspetto risultano essere le Università pubbliche (il 73 per cento), gli Altri enti pubblici non economici (58 per cento), le province (51,7 per cento) e, a livello territoriale, le unità locali localizzate nelle regioni del Centro (Tavole 4.9 e 4.10).

Con particolare riguardo alle 35.000 unità locali che erogano servizi on line, il 17,8 per cento di esse ha condotto analisi sul numero di utenti per servizio offerto online; il 16,1 per cento sul numero di pratiche evase digitalmente, l'8,3 per cento sul tempo medio impiegato dagli utenti per il completamento delle pratiche on line (con una frequenza di analisi più intensa rispetto a quelle proprie degli altri aspetti sotto esame) e il 10,2 per cento delle unità locali ha condotto analisi sul profilo e caratteristiche dell'utenza che usufruisce dei servizi digitali (Tavole 4.11 - 4.13).