

Martedì 9 Novembre 2004, ore 16,45
Sala sud-ovest

*La statistica si impone sempre più come una risorsa utile
per decidere e valutare le politiche di intervento
in campo economico e sociale.
Esperienze dell'uso della statistica ufficiale per il governo locale*

Interventi programmati

Andrea Mancini

Problemi di misurazione e uso delle statistiche
per la valutazione delle politiche pubbliche

Alberto Martini

Come rendere la valutazione
delle politiche meglio utilizzabile
nel processo decisionale pubblico

Maria Novello

Programmazione, controllo e statistica negli enti locali

Adriano Rasi Caldogno

La statistica a supporto della programmazione

Paolo Sestito

Ruolo della statistica ufficiale nelle decisioni
pubbliche

Martedì 9 Novembre 2004, ore 16,45
Sala sud-ovest

Sessione parallela

**Statistica a supporto
delle decisioni**

coordinatore Bruno Chiandotto

Maria Novello

**Programmazione, Controllo e Statistica:
Strumenti a disposizione degli Enti Locali**

Programmazione, Controllo e Statistica: Strumenti a disposizione degli Enti Locali

Maria Novello

Dirigente Settore Programmazione Controllo e Statistica
Comune di Padova

novellom@comune.padova.it

Sintesi:

La relazione evidenzia il ruolo della statistica nel governo locale, dopo la riforma della Pubblica Amministrazione.

Ad essa è assegnato il compito di fornire informazioni a sostegno dell'attività di programmazione, dei processi gestionali e del controllo dei risultati dell'amministrazione, al fine di indirizzare gli interventi pubblici e darne conto alla comunità locale, fermo restando il ruolo istituzionale attribuitogli dal d.lgs 322/89 che concepisce gli uffici comunali di statistica come snodi essenziali distribuiti sul territorio.

Parole chiave:

1) programmazione; 2) controllo di gestione; 3) funzione statistica

Le riforme che nell'ultimo decennio hanno interessato la Pubblica Amministrazione, ed in modo particolare gli Enti Locali, sono state rivolte all'affermazione di alcuni fondamentali principi considerati quali assi portanti di una democrazia rappresentativa.

Questi ultimi sono essenzialmente riconducibili alla trasparenza dell'azione amministrativa, ritenuta la necessaria base su cui fondare la fiducia riposta dalla cittadinanza nell'utilizzo del pubblico potere, ed alla partecipazione, intesa come diretta conseguenza dell'operare della trasparenza in unione al controllo sociale che la stessa consente.

Il legislatore italiano ha affermato tale principio con la legge 241/90 che ha sancito il diritto del cittadino ad essere informato sullo stato del proprio procedimento amministrativo ed ha cercato di renderlo operante mediante l'attivazione di nuovi canali di comunicazione da parte dell'Amministrazione (URP, introduzione della carta dei servizi, ecc.).

La tendenza è stata accentuata poi dalla riforma che ha introdotto l'elezione diretta del sindaco e del presidente della provincia (legge 81/93) e dal riconoscimento di maggiori poteri ai governi locali, a seguito dell'introduzione nell'ordinamento costituzionale italiano dei concetti di sussidiarietà e di federalismo fiscale (legge costituzionale n. 3/01)

Questi provvedimenti infatti, da una parte hanno rafforzato il rapporto fiduciario che unisce le comunità locali ai propri rappresentanti eletti, dall'altra hanno comportato la presa di coscienza degli organi politici di un "dovere morale" di rendicontare in modo complessivo l'uso fatto della delega ricevuta direttamente dai cittadini delle comunità locali, dimostrando l'utilizzo fatto delle risorse direttamente attinte dal territorio e di come queste si sono trasformate in servizi e beni reinvestiti nel territorio stesso.

E' perciò diventata sempre più evidente la necessità delle Amministrazioni Locali, al termine del proprio mandato elettorale, di predisporre nuovi strumenti informativi in grado di "raccontare" in modo comprensibile a tutti i cittadini, l'azione complessiva realizzata durante i cinque anni di legislatura, atteso che i tradizionali documenti di tipo contabile non sono sufficienti a tale scopo.

A questa prima esigenza di "render conto del proprio operato", maturata all'interno della struttura comunale (anche nota con il termine inglese di accountability), si è andata sommando una sempre maggiore consapevolezza delle comunità amministrative circa l'esigenza di venire informati sull'utilizzo fatto delle risorse versate al comune, nonché il "diritto" al corretto funzionamento della "macchina pubblica" quale elemento che influisce sulla qualità della vita del singolo e sulla potenzialità competitiva del contesto locale, e più in generale del sistema Paese.

Nell'ambito di questo complessivo "ripensamento" delle logiche di gestione e comunicazione, si posizionano le sperimentazioni, in atto nei comuni in questo ultimo quinquennio, di redazione di bilanci sociali, di mandato, carta dei servizi, customer satisfaction, programmazione, controllo strategico, controllo di e sulla gestione, valutazione dei risultati.

Ogni decisione ha dei costi, diretti ed indiretti, sia economici che sociali e deve essere sostenuta, per quanto possibile, da dati oggettivi che coloro che sono chiamati a decidere debbono conoscere e i cittadini valutare.

Tale assunto diventa oggi fondamentale anche perché i processi di federalismo e sussidiarietà richiedono alla classe politica e dirigenziale il rispetto del principio di responsabilità.

E per essere responsabili bisogna prima di tutto essere informati.

La comunicazione istituzionale va fatta anche con i numeri per creare un impatto immediato e comprensibile con l'elettorato, poiché i messaggi elementari sono quelli che restano più impressi e si comprendono meglio.

Si pone pertanto un problema di linguaggio, che non va sottovalutato, a cominciare da come vengono scritte le leggi. D'altra parte, i cittadini debbono avere gli strumenti critici per comprendere i contenuti ed utilizzarli nel loro interesse, e quindi nell'interesse generale, senza fare prevalere le inevitabili spinte egoistiche.

In questo contesto, assume grande importanza la posizione degli enti locali che costituiscono una realtà vasta, variegata, diffusa sul territorio e con notevole impatto sulla spesa pubblica. Essi si trovano a fronteggiare problematiche riguardanti la qualità

delle prestazioni offerte ed il controllo della spesa e di conseguenza la gestione va orientata al raggiungimento di accettabili livelli di qualità dei servizi e di adeguati livelli di efficienza nell'utilizzo delle risorse e di efficacia delle azioni poste in essere.

Logica conseguenza è la necessità di pianificare e programmare l'attività dell'ente nella sua globalità, coordinando le diverse funzioni, delineando in anticipo una linea di azione da seguire per il raggiungimento di determinate finalità entro limiti di tempo stabiliti e con l'utilizzo dei mezzi prefissati.

È fondamentale poter disporre di una base informativa sufficientemente ampia per poter correttamente orientare l'attività di pianificazione e programmazione.

La funzione delle informazioni è quella di ridurre, attraverso i piani ed i programmi, i margini di incertezza entro i quali devono operare gli organi di livello inferiore, fornendo loro indicazioni che consentono una maggior coerenza dei programmi.

I piani ed i programmi sono la principale fonte di informazione, e in base ad essi, ogni organo può prevedere le azioni degli altri organi e delle altre persone.

A tal fin, occorre sia attivato all'interno dell'ente un sistema finalizzato sia a raccogliere ed ad elaborare le informazioni interne ed esterne rilevanti per le decisioni e le conseguenti azioni, sia a rilevare i risultati conseguiti e a confrontarli con i risultati attesi previsti nei piani e programmi.

Il T.U.E.L (d.lgs 267/2000), ma prima ancora il d.lgs. 77/95, prevede strumenti nuovi di programmazione, tra cui la Relazione Previsionale e Programmatica, documento che opera innanzi tutto una ricognizione delle caratteristiche fondamentali degli elementi strutturali dell'ente, cioè illustra le caratteristiche generali della popolazione, del territorio, dell'economia insediata e dei servizi dell'ente, in secondo luogo, precisa le risorse umane, strumentali e tecnologiche e finanziarie per raggiungere gli obiettivi programmati esplicitandone le motivazioni delle scelte.

La programmazione costituisce il risultato di scelte di valore compiute dal massimo organo di governo di ogni ente locale, così come i controlli preventivi, concomitanti e successivi costituiscono il processo attraverso cui si accerta che le risorse vengano efficacemente ed efficientemente acquisite ed impiegate nella realizzazione degli obiettivi aziendali.

Ruolo degli Uffici Comunali di Statistica dopo la riforma della P.A.

A seguito del processo di innovazione normativa della P.A., le logiche gestionali ed organizzative degli enti locali, hanno subito un radicale cambiamento, superando la precedente impostazione prevalentemente ‘burocratica’ orientandosi sempre più alla cultura del risultato, ispirata ai criteri di economicità, efficienza, efficacia e qualità dei servizi che soli possono garantire l’avvio del processo di modernizzazione e aziendalizzazione dell’ente pubblico.

In particolare, con l’art. 12 del Testo Unico, per la prima volta, la statistica comunale non viene richiamata tra le attribuzioni del Sindaco come ufficiale di Governo, che pure rimangono, ma viene esplicitamente indicata come una delle funzioni proprie, a supporto dell’attività amministrativa e gestionale. Gli enti possono dotarsi di strumenti definiti “sistemi informativi statistici”. Ciò implica la costituzione di un sistema statistico-unitario a supporto dei sistemi di controllo e di valutazione in collegamento con l’attività dell’ufficio di statistica che consente di rilevare ed analizzare fenomeni sempre più vicini alla statistica aziendale, operando nell’ambito e con le prerogative del Sistema Statistico Nazionale e con le caratteristiche sistemiche non solo all’interno dell’ente locale ma anche nelle relazioni con tutti gli altri soggetti SISTAN.

La funzione degli uffici di statistica non è più quella di contribuire alla sola produzione statistica ufficiale ma coinvolge l’intero assetto amministrativo dell’ente locale acquisendo dati amministrativi utilizzabili anche ai fini statistici.

Ne consegue che il ruolo della statistica nel governo locale è quello di fornire elementi di chiarezza, funzionale alla creazione di un linguaggio comune tra amministratori e parti sociali, sulla base del quale confrontarsi e valutare la situazione attuale e prefigurando scenari sempre più possibile condivisi da tutti gli attori che a diverso titolo partecipano alla costruzione del futuro della propria città, provincia o regione.

Sviluppo della statistica nel Comune di Padova

Gli archivi amministrativi di un Comune sono ricchi di dati, raccolti per le più svariate esigenze e finalità. Non tutti questi dati sono utilizzabili per produrre risultati statisticamente validi, sono dati legati ad informazioni di tipo amministrativo, conosciuti, normalmente, solo dall'ufficio che li utilizza per la propria attività e quasi sempre forniscono informazioni strettamente funzionali ai processi amministrativi per i quali sono raccolti. Spesso di essi si fa un utilizzo tramite ricerca estemporanea in caso di necessità.

Il consistente patrimonio di dati amministrativi, per diventare patrimonio di dati statistici a livello integrato di ente devono subire elaborazioni a posteriori che li trasformino in grandezze statistiche, determinando costi maggiori nel loro trattamento e comunque quel che più conta, minore qualità, vista la difficoltà di definire adeguate corrispondenze tra le regole amministrative e quelle statistiche.

Il Comune di Padova ha compreso l'importanza della funzione statistica ed ha avviato la riorganizzazione dell'Ente alla luce della riforma degli enti locali.

Ha istituito il Settore Programmazione e Controllo nel 1997, aggregando ad esso l'Ufficio Comunale di Statistica, togliendolo dal Settore Servizi Demografici presso il quale in precedenza era inserito.

Nella struttura organizzativa dell'Ente, il Settore, con a capo un unico Dirigente e nel quale la funzione statistica assume la funzione preminente, è collocato fuori dalle aree di coordinamento, è autonomo ed ha come referente politico il Sindaco e come referente gerarchico il Segretario Direttore Generale; quindi, con la sua collocazione in linea con il dettato del d.lgs. 322/89.

La Direzione dell'Ente, nell'avviare il sistema di programmazione e controllo, si è posta l'obiettivo di ricercare il percorso idoneo a far sì che i nuovi sistemi non diventassero il solito adempimento ma strumenti utili agli amministratori e dirigenti; perciò la funzione di programmazione e controllo doveva ispirarsi ai criteri di autorevolezza, autonomia, accuratezza, completezza, comparabilità, stabilità, qualità, tempestività, imparzialità, pertinenza e con metodologie rigorose. Quindi criteri della statistica ufficiale.

Lo sviluppo dei predetti sistemi e la loro integrazione hanno raggiunto un livello tale da considerarsi maturo; si tratta ora di ricercare valore aggiunto in termini qualitativi e quantitativi.

Essendo unico il Settore, con un solo Dirigente a capo delle due funzioni, è più facile far interagire le due funzioni: controllo di gestione e statistica, affiancando ai funzionari amministrativi funzionari statistici.

In primo luogo, gli strumenti di controllo interno non possono non fondarsi su affidabili indicatori statistici. Definire standard, indicatori, misuratori che, laddove non presentino un sufficiente grado di attendibilità possono fornire un'immagine distorta sull'utilizzazione delle pubbliche risorse. Una effettiva riqualificazione della spesa pubblica mirata alle esigenze della collettività richiede un articolato sistema di produzione di informazioni che consentano una scelta consapevole nell'allocazione delle risorse disponibili.

In secondo luogo, l'intervento della funzione statistica nel processo di individuazione di risultati, misurazioni e valutazioni dell'attività e delle responsabilità gestorie, una volta fissati gli obiettivi da perseguire, consente di fornire supporto metodologico a chi è chiamato a fornire informazioni per alimentare il sistema di programmazione e controllo, affinché esse possano essere raccolte con le caratteristiche del dato statistico sin dall'origine, se nuove, ovvero diventare statistiche, se trattasi di informazioni amministrative consolidate.

Per ciò che concerne il sistema di programmazione e controllo, il Settore Programmazione Controllo e Statistica definisce metodologie condivise con la direzione per la formazione del piano degli obiettivi e degli indicatori, supporta i singoli settori nella programmazione degli obiettivi loro assegnati e nella rilevazione dei risultati dagli stessi raggiunti, avvalendosi di un "referente del controllo di gestione" appositamente formato presente in ogni settore, che a sua volta supporta il proprio dirigente nella fase di programmazione e di raccolta dei dati per i reports. Tale referente sarà deputato a diventare anche il "referente statistico", previa idonea formazione.

Gli indicatori sono lo strumento con cui assegnare a budget gli obiettivi e misurare a consuntivo il raggiungimento dei medesimi nell'ambito di ogni attività/prodotto e ai vari livelli di responsabilità.

Per un obiettivo possono essere individuati più indicatori ed essi si classificano in funzione di ciò che misurano e in funzione di chi misurano.

In funzione di ciò che misurano, gli indicatori sono di:

1. Efficienza: capacità di utilizzare al meglio le risorse assegnate per raggiungere obiettivi prefissati (efficienza tecnica ed economica analitica e/o sintetica). Essa si misura attraverso indici, cioè in rapporti o numeri relativi.
2. Efficacia: capacità di offrire servizi per soddisfare al meglio un bisogno /efficacia quantitativa e/o qualitativa).

In funzione di chi misurano, gli indicatori sono condizionati da:

1. Dirigente/funzionario (indicatori di processo e di risultato)
2. Dirigente/funzionario e dipendenti – struttura - (indicatori di processo e di risultato)
3. Amministrazione, Struttura, altri soggetti esterni (indicatori statistici).

Gli indicatori di processo misurano l'efficienza tecnica ed economica analitica o sintetica; gli indicatori di risultato misurano l'efficacia quantitativa e/o qualitativa; gli indicatori statistici forniscono informazioni aggiuntive per meglio valutare gli altri indicatori.

Tra gli indicatori di budget sono previsti gli indicatori di misurazione del grado di soddisfazione dell'utenza interna ed esterna ritenendo che essa costituisca una leva strategica per il miglioramento e lo sviluppo dell'organizzazione.

L'indagine di rilevazione della customer satisfaction, viene validata, al fine anche di evitare autoreferenzialità, preventivamente dal Dirigente del Settore Programmazione Controllo e Statistica, che unitamente al dirigente del Settore interessato, costruisce il questionario di rilevazione, definendo ambito, obiettivi e vincoli dell'indagine (di risorse, di tempo, di estensione) nonché il programma di lavoro, individuando il responsabile del progetto, le fasi operative, il personale e l'utenza da coinvolgere, i tempi di attuazione, i costi ed i benefici.

I dati rilevati e le risultanze vengono lette ed interpretate congiuntamente dai due

Dirigenti dei predetti Settori poiché deve esistere sia la lettura statistica sia la lettura di competenza del contenuto del Settore interessato.

Il percorso fin qui descritto trova conforto, oltre che nelle direttive Istat, anche nella direttiva 24/03/2004 del Ministro della Funzione Pubblica sulla rilevazione della qualità percepita dai cittadini, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 80 del 05/04/2004 e commentata anche dal quotidiano “Il Sole 24 Ore” del 19 aprile 2004.

Questo è solo uno degli esempi a dimostrazione di come la funzione statistica possa operare in sinergia con il sistema di programmazione e controllo di gestione di un Comune e possa essere uno strumento concreto per predisporre studi e indagini a supporto del miglioramento dei servizi e del monitoraggio del funzionamento della macchina comunale.

Non solo, valorizzando le risorse umane dedicate a tali funzioni, possono essere applicati i nuovi strumenti di programmazione e di rendicontazione, quali il Bilancio Sociale, il Bilancio Ambientale, il Bilancio di genere e altro di effettiva utilità agli organi decisori.

Da ultimo, le due funzioni hanno il merito di mettere in contatto i settori dell'ente che si potranno confrontare su una base comune ed omogenea – benchmarking interno ed esterno dell'Ente.