

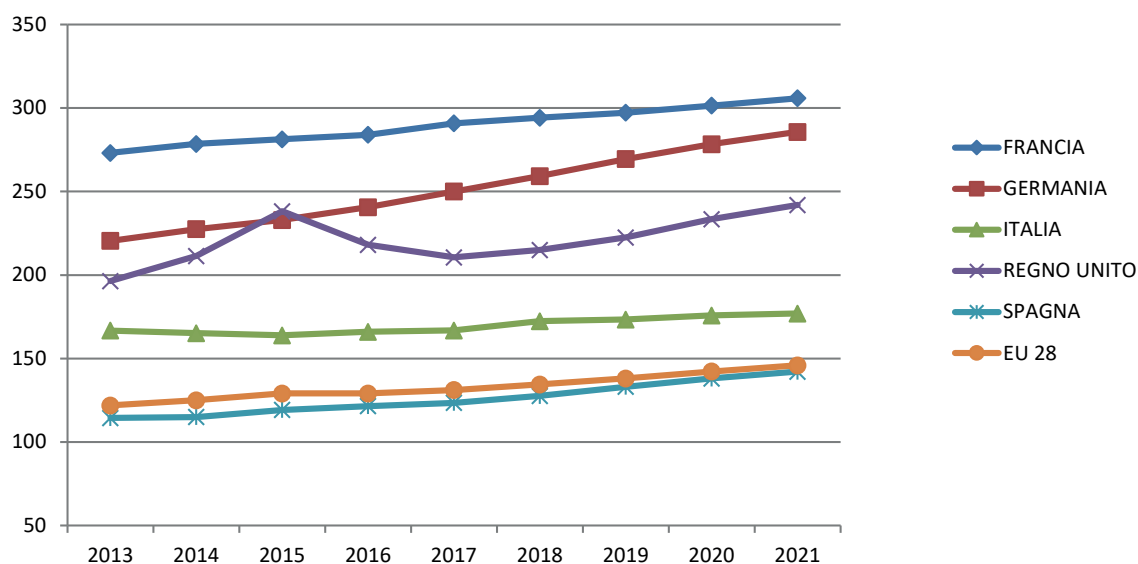
Uno sguardo sulla Pubblica amministrazione

a cura di Michela Giovannelli e Davide Nugnes

DOI: 10.1485/2532-8549-202001-8

Analizzare seppur brevemente le condizioni in cui versa la Pubblica amministrazione appare essenziale per comprendere la natura degli *input*, valorizzare al massimo gli *output* e raggiungere l'*outcome* del *Public value*. Quanto spende lo Stato italiano per mantenere i dipendenti pubblici? I dipendenti pubblici sono troppi? Qual è la performance della Pubblica amministrazione nella percezione di cittadini e imprese? Rispondere a queste domande ci darà modo di capire se gli investimenti dello Stato italiano nella Pubblica amministrazione risultano adeguati al perseguimento degli obiettivi, se gli output e soprattutto gli outcome sono all'altezza delle aspettative dei destinatari dei servizi pubblici e se le risorse vengono utilizzate in modo efficace ed efficiente. L'Italia nel 2018 ha speso 172,36 miliardi di euro, il 10% del PIL, per pagare i dipendenti pubblici. Il costo delle pubbliche amministrazioni è assai più elevato, se si considerano le spese per consumi intermedi¹, vale a dire l'insieme dei beni e dei servizi che vengono utilizzati come input nel processo di produzione, che ammontano a 143,86 miliardi di euro. Secondo la *vulgata*, la Pubblica amministrazione italiana si colloca tra le più costose d'Europa. In realtà, dal confronto con i principali Paesi europei, emerge che la spesa per i redditi dei dipendenti pubblici nel 2018, registra un livello assai più contenuto rispetto alla Germania (-50,4%), Gran Bretagna (-24,7%) e Francia (-70,7%) e più elevato solo rispetto alla Spagna (+25,9%) e alla media UE (+21,97%). Il grafico 1 mostra, inoltre, che l'Italia ha registrato, nel periodo 2013-2018, l'incremento retributivo più basso, pari al 3,35% contro il 7,71% della Francia, il 17,60% della Germania, il 9,50% della Gran Bretagna, l'11,54% della Spagna e il 10,27%

Grafico 1
Spesa redditi lavoro PA nei Paesi UE



Fonte: Conto annuale 2019 – Dati Ragioneria generale dello Stato (IGOP) su anno 2017

Si ringraziano il Prof. Lorenzo Saltari e il Prof. Alessandro Natalini per gli spunti di riflessione, le sollecitazioni critiche e i preziosi suggerimenti.

1 Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2017), I consumi intermedi delle amministrazioni pubbliche, *Focus tematico*, n.3, 20 marzo <<https://bit.ly/3fXiywn>>.

Tabella 1
Spesa redditi lavoro PA nei Paesi UE in rapporto al PIL. Val %

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Francia	12,70	12,80	12,80	12,80	12,80	12,70	12,70	12,70	12,70
Germania	7,60	7,60	7,70	7,80	7,90	8,00	8,30	8,50	8,60
Italia	10,20	10,10	9,90	9,90	9,80	10,00	10,10	10,20	10,20
Regno Unito	9,10	9,10	9,00	9,10	9,30	9,40	9,60	9,90	10,10
Spagna	11,20	11,20	11,10	10,90	10,80	10,90	11,20	11,40	11,60
Eu 28	9,90	10,00	10,01	9,90	9,90	10,00	10,10	10,30	10,50

Fonte: Conto annuale 2019 – Dati Ragioneria generale dello Stato (IGOP) su anno 2017

della media UE. Se consideriamo il periodo 2013-2017, la variazione percentuale è prossima allo zero. Analizzando la spesa per redditi da lavoro dipendente delle pubbliche amministrazioni in relazione al PIL, il dato italiano si mostra in linea con la media UE, con un rapporto in diminuzione dal 2013 al 2017 e un valore del 2018 inferiore dello 0,2% rispetto al 2013. L'analisi della serie storica sul numero dei dipendenti mostra una progressiva riduzione dal 2008 al 2017. A titolo esemplificativo, il comparto Ministeri nel decennio considerato ha perso 33.683 addetti, corrispondenti al 18,4% di quelli in attività alla fine del 2008. La Presidenza del Consiglio dei Ministri (di seguito PCM) presenta sull'intero decennio una riduzione di personale del 13,8%, pari a una perdita di 334 unità. Il rapporto tra il numero dei dipendenti pubblici italiani e la popolazione residente è il più basso tra i Paesi considerati, attestandosi nel 2018 al 5,50% contro l'8,40% della Francia, il 5,80% della Germania, il 7,80% della Gran Bretagna e il 6,70% della Spagna. Tale rapporto, nel periodo 2013-2018 è sostanzialmente stabile in tutti i Paesi esaminati. Dal confronto con gli altri Paesi europei riguardo sia al numero dei dipendenti pubblici che alla spesa per redditi del pubblico impiego emerge, quindi, che l'Italia è sostanzialmente in linea con essi. Analizzando i dati della crescita economica ci si accorge, senza grosse sorprese per la verità, che l'Italia è fanalino di coda tra i Paesi considerati (tabella 3). Il grafico 2 che segue mostra come il nostro Paese non sia ancora riuscito a tornare ai livelli di PIL del 2006, segnando un ritardo notevole sia in termini di crescita, molto prossima alla stagnazione, sia in termini di valore del PIL. Se non si può affermare che l'inefficienza della Pubblica amministrazione sia la sola causa della stagnazione italiana, è però senz'altro vero che un'amministrazione capace di creare valore per cittadini e imprese potrebbe avere un ruolo determinante nella ripartenza del Paese. Sul fronte della *customer satisfaction*, l'indice europeo della qualità di governo (EQI) ci restituisce un quadro non proprio edificante. L'Italia, anche qui, è agli ultimi posti. Segno evidente che i cittadini italiani non sono affatto soddisfatti della propria burocrazia. Sul versante delle imprese la situazione non è affatto migliore. Dal rapporto annuale della Banca mondiale *Doing business* emergono alcuni dati interessanti. L'Italia nel 2020 occupa il 58° posto su 190 Paesi, in calo di sette posizioni rispetto all'anno precedente e di ben dodici rispetto al 2018. Davanti a noi non solo Paesi come il Regno Unito, la Francia, la Germania e la Spagna, ma anche l'Estonia, la Turchia, il Portogallo, il Rwanda, la Serbia, l'Armenia, la Croazia e il Marocco. Il nostro Paese può vantare buone performance in aree come *starting a business* e *trading across borders*, ma pessime in altre, in particolare *getting credit* e *paying taxes*. Inoltre, il rapporto sub-nazionale, che effettua una *cross examination* tra varie città del nostro Paese² evidenzia che diverse amministrazioni

2 I dati sono stati estrapolati dal report World Bank (2019), *Doing Business in the European Union 2020. Greece, Ireland and Italy*, Washington (DC), World Bank <<https://bit.ly/3g88iCq>>, nel quale oltre a Roma vengono esaminate le città di Torino, Milano, Padova, Genova, Bologna, Firenze, Ancona, Napoli, Bari, Reggio-Calabria, Palermo, Cagliari con riferimento a cinque aree amministrative tra le dieci aree di riferimento, ovvero: *starting a business*, *dealing with construction permits*, *getting electricity*, *registering a property*, *enforcing contracts*.

Tabella 2
Andamento del numero di dipendenti pubblici 2008-2017

	Valori assoluti									
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Scuola	1.129.863	1.074.772	1.043.284	1.015.589	1.013.171	1.027.863	1.038.606	1.085.082	1.106.180	1.124.471
Ist. form. art. mus. e coreut.	9.008	8.796	9.209	9.081	9.174	9.153	9.362	9.174	9.229	9.221
Ministeri	183.414	179.318	174.427	167.541	163.232	161.401	157.808	153.149	150.291	149.731
Presidenza consiglio ministri	2.425	2.344	2.521	2.438	2.347	2.272	2.209	2.128	2.100	2.091
Agenzie fiscali	55.238	54.405	53.674	54.468	53.412	52.529	52.570	51.228	50.860	49.693
Vigili del fuoco	31.982	31.695	31.586	32.608	31.732	32.231	33.139	33.572	33.908	34.594
Corpi di polizia	330.816	328.786	324.071	324.086	320.404	316.717	313.987	312.132	308.765	305.928
Forze armate	191.940	196.802	194.608	193.328	187.324	185.325	187.388	181.523	178.639	176.860
Magistratura	10.410	10.486	10.195	10.136	10.308	10.425	10.588	10.270	10.299	10.423
Carriera diplomatica	935	919	909	919	923	910	933	917	958	977
Carriera prefettizia	1.478	1.415	1.403	1.356	1.315	1.277	1.232	1.197	1.213	1.197
Carriera penitenziaria	473	456	432	397	370	356	349	335	321	287
Enti pubblici non economici	56.235	53.888	52.144	50.283	48.625	46.963	45.737	43.354	42.505	40.736
Enti di ricerca	17.421	18.186	18.111	20.864	21.078	20.909	20.809	20.570	20.414	20.955
Università	119.870	115.912	111.006	108.502	105.574	103.695	101.384	99.131	97.206	94.974
Servizio sanitario nazionale	689.873	693.600	688.484	682.542	673.416	670.241	663.796	653.477	648.729	647.048
Regioni ed autonomie locali	522.325	520.160	515.543	502.997	490.159	484.132	479.041	460.768	447.129	434.809
Regioni a statuto speciale	72.597	73.338	73.083	94.099	93.394	93.604	93.425	91.774	90.825	90.141
Autorità indipendenti	1.428	1.490	1.523	1.598	2.016	2.043	2.085	2.155	2.213	2.256
Enti art.70-Comma 4 - d.165/01	4.200	4.266	4.117	1.315	1.339	1.295	1.256	1.194	1.171	1.171
Enti art.60-Comma 3 - d.165/01	4.902	5.048	5.017	9.637	9.636	9.780	9.588	9.370	9.593	9.630
Enti lista S13 Istat	0	0	0	0	0	0	34.321	35.108	36.153	36.242
Totale	3.436.833	3.376.082	3.315.347	3.283.784	3.238.949	3.233.121	3.259.613	3.257.608	3.248.701	3.243.435

Fonte: Conto annuale 2019 – Dati Ragioneria generale dello Stato (IGOP) su anno 2017

Tabella 3
Rapporto tra dipendenti PA e popolazione residente. Val %

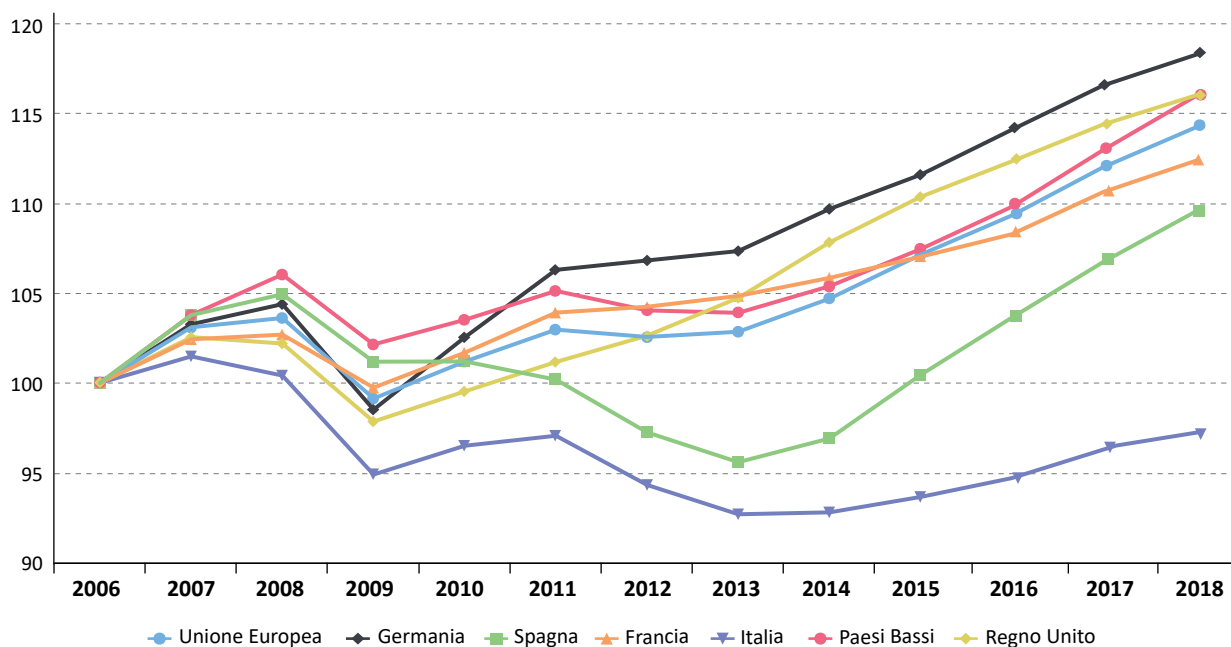
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Francia	8,50	8,50	8,50	8,50	8,40	8,40
Germania	5,70	5,70	5,70	5,70	5,70	5,80
Italia	5,50	5,50	5,50	5,50	5,60	5,50
Regno Unito	8,10	8,10	7,90	7,80	7,80	7,80
Spagna	6,30	6,30	6,40	6,50	6,50	6,70

Fonte: Conto annuale 2019 – Dati Ragioneria generale dello Stato (IGOP) su anno 2017

chiamate ad applicare le stesse norme producono performance differenti. L'avvio di un'attività di impresa richiede 5 giorni ad Ancona e Milano e 11 giorni a Roma; per il rilascio di un permesso di costruire occorrono 105 giorni a Milano e 326 giorni a Reggio Calabria; per l'allaccio elettrico occorrono 75 giorni a Bologna contro i 231 di Palermo, i tempi di registrazione di una proprietà immobiliare variano dai 16 giorni di Roma ai 26 giorni di Bari e Padova; la risoluzione delle dispute commerciali richiede 860 giorni di tempo a Torino contro i

1750 giorni di Reggio Calabria. La Banca mondiale suggerisce di compiere uno sforzo nella direzione dell'allineamento di tutte le realtà amministrative alla performance delle città più virtuose. In questo modo l'Italia potrebbe scalare il *ranking* mondiale di ben 15 posizioni guadagnando il 43° posto. Se cittadini e imprese consegnano un quadro non confortante della nostra Pubblica amministrazione, le cose non migliorano sul fronte dell'innovazione digitale. Il 26 novembre 2019, le sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti hanno pubblicato il referto in materia di informatica pubblica³, dal quale emerge che l'Italia si colloca al terzultimo posto in Europa per attuazione dell'Agenda digitale⁴. Secondo la Corte dei conti, in estrema sintesi, le cause di tale ri-

Grafico 2
L'evoluzione del PIL nei principali Paesi UE



Fonte: dati Ragioneria generale dello Stato-IGRUE <<https://bit.ly/3ers8au>>

3 <<https://bit.ly/2Vg2EoN>>.

4 Vedi anche Arpaia C.M, Ferro P., Giuzio W., Ivaldi G., Monacelli D. (2016), *L'e-Government in Italia: problemi e prospettive*, Questioni di economia e finanza - Occasional papers n.309, Roma, Banca d'Italia <<https://bit.ly/381QYeJ>>.

Tabella 4
EQI UE 2017 (Indice europeo sulla qualità della Pubblica amministrazione)

Area Euro	EQI 2017	Qualità	Imparzialità	Corruzione
Finlandia	80,5	82,3	82,9	82,2
Paesi Bassi	75,6	82,9	78,8	72,9
Lussemburgo	75,5	79,3	76,7	78,1
Germania	71,4	77,7	74,3	71,1
Irlanda	67,7	71,7	74,5	66,7
Austria	66,9	71,3	76,3	63,4
Belgio	62,8	70,5	63,8	65,5
Francia	58,3	66,0	63,4	58,3
Estonia	54,4	58,2	61,1	57,8
Portogallo	50,1	60,2	55,7	49,8
Malta	47,7	53,3	56,0	49,8
Cipro	47,0	54,2	51,8	51,4
Lituania	43,6	56,1	51,0	41,3
Slovenia	43,0	50,8	50,2	45,4
Spagna	42,2	56,8	48,4	39,6
Lettonia	38,2	50,8	45,4	37,6
Slovacchia	31,7	48,3	36,4	31,6
Italia	24,7	41,0	29,6	26,9
Grecia	19,1	27,5	29,4	25,0

Nota: il dato si riferisce all'indagine relativa all'anno 2017. L'EQI è l'unica misura della qualità istituzionale disponibile a livello regionale nell'Unione europea. È stato finanziato dalla Commissione europea nel 2010 e poi nuovamente nel 2013 e nel 2017 e mira a rilevare le percezioni e le esperienze del cittadino comune per quanto concerne la corruzione e la misura in cui valuta come imparziali e di buona qualità i servizi pubblici nella propria regione di residenza.

Fonte: European Quality of Government Index 2017 <<https://bit.ly/3dwCvsf>>

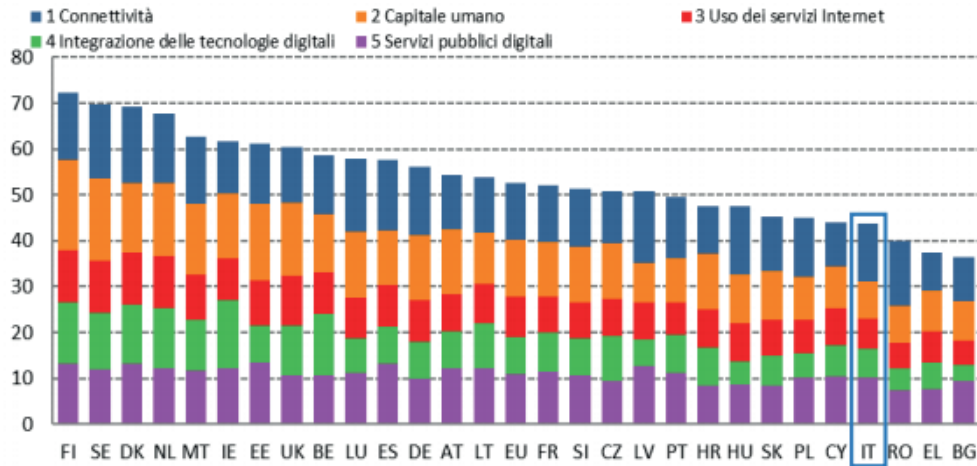
tardo non sono ascrivibili alla scarsità delle risorse pubbliche, ma vanno ricercate nella numerosità, frammentazione e duplicazione degli interventi, nella insufficiente interoperabilità e integrazione dei servizi sviluppati, nonché nel mancato presidio delle risorse⁵. Tema centrale è, poi, quello delle competenze digitali. Infatti, le scarse competenze informatiche dei dipendenti pubblici danno luogo a numerose esternalizzazioni e affidamenti a società in house. I dati della Corte dei conti risultano inoltre in linea con quanto evidenziato dalla Commissione europea, nella cornice dei dati estratti dall'indice sintetico denominato *Digital Economy and Society Index* (grafico 3, DESI)⁶. Con particolare riferimento ai servizi pubblici digitali, l'Italia si piazza al 18° posto tra gli Stati Membri dell'UE, con buoni risultati per quanto riguarda gli open data e i servizi di sanità digitale⁷. Presenta tuttavia uno scarso livello di interazione online tra le autorità pubbliche e l'utenza: solo il 37% degli italiani interagiscono con la PA tramite applicativi digitali. In conclusione, l'Italia ha evidentemente bisogno di un cambio di passo. La macchina del cambiamento sarà guidata dalla politica, che, però, avrà bisogno di un management all'altezza delle sfide che il Paese è chiamato ad affrontare. L'e-

5 Il giudice contabile evidenzia che, ai fini di una regia unitaria sul digitale, andrebbe innanzitutto meglio chiarita la ripartizione di competenze tra AgID e Ministero dello Sviluppo economico, entrambi titolari di funzioni destinate a incidere sulle strategie per il perseguimento degli obiettivi dell'Agenda digitale europea (Strategia per la crescita digitale 2014/2020 e Piano nazionale per la banda ultralarga). Come pure andrebbe svolta una compiuta riflessione sulla coesistenza di più attori di vertice nella strategia nazionale, quali il nuovo Ministero per l'Innovazione, il Dipartimento della Funzione pubblica (nel suo ruolo di indirizzo, coordinamento e monitoraggio dello stato di attuazione della strategia digitale della PA italiana), il nuovo Dipartimento per la Trasformazione digitale (chiamato anch'esso a funzioni strategiche, oltre che impegnato direttamente su progetti nazionali e che assorbe le funzioni e la struttura del Commissario straordinario del Governo per l'attuazione dell'Agenda digitale) e l'AgID (soggetto responsabile dell'attuazione dell'Agenda medesima).

6 <<https://bit.ly/2YvHQvm>>.

7 La Commissione europea, al fine di misurare sinteticamente i progressi nei processi di digitalizzazione dei vari Paesi dell'Unione, elabora da qualche anno un indice sintetico denominato *Digital Economy and Society Index* (DESI), che aggrega una serie d'indicatori relativi a cinque dimensioni di analisi interconnesse: connettività (sviluppo e qualità dell'infrastruttura disponibile per le comunicazioni in banda larga), capitale umano (disponibilità di competenze necessarie per trarre vantaggio dalle possibilità offerte dalla società digitale), uso di Internet (gamma di attività che i

Grafico 3
Ranking 2020 del DESI (Indice di digitalizzazione dell'economia e della società)



Fonte: European Commission <<https://bit.ly/3dyDiJ4>>

mergenza pandemica degli ultimi mesi ha mostrato, se mai ve ne fosse stato bisogno, l'indispensabilità di bravi tecnici, sia per supportare le scelte politiche, sia per mettere in campo modelli organizzativi capaci di tradurre tempestivamente in opera le scelte del legislatore.

cittadini di un Paese effettuano in rete), integrazione della tecnologia digitale (disponibilità di tecnologia digitale per supportare le imprese a migliorare l'efficienza, ridurre i costi, procurarsi nuovi clienti e partner, allargare i mercati di riferimento), servizi pubblici digitali (capacità di erogare servizi pubblici attraverso contenuti online). Il dato relativo al 2020, mostra l'Italia al quartultimo posto tra i Paesi dell'Unione. L'Italia si pone a un livello inferiore alla media UE per tutti gli indicatori e in modo particolarmente accentuato per il capitale umano <<https://bit.ly/2NnKdKD>>.