

La misurazione dell'attività delle amministrazioni pubbliche e la valutazione delle *policies*

Ef시오 Espa

Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione

1. Misurazione e valutazione delle politiche pubbliche

Parecchi anni fa, in un volume divenuto nel tempo un classico della letteratura statistico-economica, Oskar Morgenstern (1965 (2nd ed.), p.117) scriveva che “(...) it is a difficult thing to have to make *decisions* on the basis of information of greatly mixed quality (...)”. Si potrebbe banalmente aggiungere che è ancora più difficile dover prendere delle (buone) decisioni se l’universo dei dati e delle informazioni a disposizione del decisore pubblico, oltre che essere di “qualità variabile” è comunque insufficiente e se, soprattutto, la pressoché totale assenza di pratiche valutative nelle amministrazioni pubbliche (AA.PP.) non garantisce la costruzione di una “memoria” dell’operato delle AA.PP., vale a dire di una raccolta di valutazioni – o anche semplicemente di osservazioni – che sia di ausilio (e perché no, anche di vincolo) al *policy maker* nel momento di disegno e costruzione delle politiche pubbliche.

Misurazione e valutazione delle politiche sono potenzialmente di enorme utilità per la qualità delle decisioni, come mostrano, da decenni, numerose esperienze estere. Misurazione e valutazione sono peraltro intimamente connesse, molto più di quanto non appaia nelle discussioni sulla valutazione o anche su quelle che toccano il variegato sistema dei controlli sull’attività delle AA.PP. È impossibile valutare se non si ha a disposizione preliminarmente un buon apparato di dati e informazioni così come, d’altronde, è difficile che le amministrazioni si pongano con maggiore convinzione e continuità il problema della misurazione della propria attività se non saranno maggiormente sollecitate ad analizzare e valutare l’impatto dei progetti/programmi/politiche da esse gestite.

2. La misurazione e la valutazione di impatto delle *policies*

In questa sede, il punto di vista che si intende privilegiare è proprio quello che investe l’analisi e la valutazione *dell’impatto* delle politiche pubbliche nel loro strettissimo legame con le attività di misurazione. La scelta di tale punto di vista nel generico rapporto misurazione-valutazione è giustificata dalle seguenti ragioni.

La prima è che il principale tassello mancante nel ciclo delle nostre politiche pubbliche è proprio quello riguardante l’analisi puntuale della fase di attuazione (nella quale potrebbero emergere le prime informazioni relative al prodotto di una specifica *policy*) e, soprattutto, quello, connesso, di analisi dell’impatto della *policy* stessa.

La seconda è che le necessità informative sul piano statistico appaiono particolarmente pronunciate proprio rispetto ai dati più strettamente legati all'oggetto dei singoli interventi pubblici (mentre la situazione complessiva dell'informazione statistica è sempre più migliorata con il passare degli anni); non a caso, si tratta del terreno sul quale il Parlamento è intervenuto (in particolare i commi 72 e 73 dell'art. 3 della Legge finanziaria per il 2008) e mira ancora a intervenire (si veda il disegno di legge governativo in tema di produttività di lavoro pubblico al momento all'attenzione della Commissione affari costituzionali del Senato).

La terza è che, a nostro parere, le attività variamente legate alla complessa batteria dei controlli interni (compresa la valutazione dei dirigenti e delle loro strutture) acquistano una vera significatività solo se maggiormente connesse ai *contenuti* di un programma e alla verificata capacità di quel programma di raggiungere o meno gli obiettivi desiderati. In altri termini: il controllo di gestione o la valutazione della "performance" dei vertici apicali delle strutture amministrative rischiano di rimanere esercizi del tutto fini a se stessi se svincolati dal contenuto e dalle caratteristiche dell'impatto delle *policies*. O, ancora in altri termini: il problema principale da affrontare ai fini di una migliore qualità dell'intervento pubblico non consiste nel misurare una astratta idea di "efficienza" della PA, quanto quello di osservare da vicino l'utilità delle *policies* e il loro impatto (atteso e inatteso); è quindi rispetto a questi parametri che andrebbe "modellata" l'opera di controllo di gestione e la stessa valutazione della dirigenza.¹

Come accennato poc'anzi, la questione della "misurazione" dell'attività delle AA.PP. è riemersa in modo più deciso negli ultimi tempi, vuoi per un esplicito intervento del legislatore (i citati commi della Legge finanziaria per il 2008), vuoi per una rinnovata attenzione sempre a livello politico verso alcuni temi legati all'efficienza delle AA.PP. (distribuzione degli incentivi, retribuzione dei dirigenti, rispetto degli obblighi di lavoro), vuoi per una maggiore percezione legata alla necessità di maggiori elementi di trasparenza nel disegno, implementazione e impatto delle *policies*, soprattutto nell'ambito di una strategia di lungo periodo di contenimento delle spese pubbliche.

Proprio in un contesto di interventi pubblici comunque segnato dagli obiettivi di riequilibrio del bilancio, misurazione e valutazione potrebbero rafforzare la qualità delle decisioni relative alla programmazione finanziaria, un ambito nel quale il recente passaggio a una struttura del bilancio dello Stato per missioni accresce non poco le potenzialità delle attività di migliore misurazione e valutazione delle *policies*.

Il tema dello stretto rapporto tra misurazione e valutazione è, oltretutto, ben lontano dall'essere nuovo nel dibattito scientifico sull'organizzazione e sulla "qualità" dell'intervento pubblico nel nostro Paese. E vanno qui almeno ricordati i volumi curati nei decenni passati da Rita Perez (volumi ricchi di interventi che ben fotografavano sia le esigenze di una migliore misurazione del prodotto pubblico sia i presupposti organizzativi necessari al fine di assicurare una più regolare, accurata e capillare attività di generazione di dati e informazioni), i saggi a più riprese proposti sul tema, tra gli altri, da Giuseppe Cogliandro, Andrea Mancini, Alberto Martini, Alberto Zuliani, i contributi offerti in materia dal Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato incardinato presso la Presidenza del Consiglio, il

¹ Il tutto tenendo ovviamente conto che esistono comunque produzioni di carattere strettamente "fisico" delle amministrazioni nelle quali il dato riguardante il prodotto della *policy* è molto vicino alle informazioni ("da fabbrica", verrebbe da dire) legate al controllo di gestione (si pensi ai certificati rilasciati da un ufficio anagrafe comunale o al numero di passaporti "prodotti" da un commissariato di polizia).

lavoro del Gruppo di lavoro interistituzionale sulla misurazione dell'attività amministrativa orbitante attorno al Cnel, nonché le concrete iniziative assunte dall'Istat in tema di ampliamento dell'offerta statistica sulle AA.PP. (gli Annuari di statistiche sulla pubblica amministrazione).²

3. Le esigenze statistiche ai fini della misurazione

Di fronte al riemergere delle esigenze di misurazione dell'attività amministrativa occorre quindi domandarsi quale sia l'offerta di dati e informazioni di carattere statistico che si ponga, in linea di principio, come base per le attività di valutazione delle politiche pubbliche.

Va innanzitutto sottolineato come la situazione appaia nell'insieme soddisfacente per ciò che concerne i grandi indicatori *finali* che riassumono la performance del Paese nei vari ambiti di intervento delle politiche pubbliche.³ Molti di tali indicatori – si pensi a quelli legati alla strategia di Lisbona – consentono, oltretutto, la possibilità di aggiornati confronti internazionali e, spesso, fatto della più assoluta rilevanza nel contesto italiano, paragoni significativi sul piano delle differenze territoriali (ambito nel quale, per inciso, sensibili e crescenti sono i vantaggi informativi offerti dalla piena implementazione del progetto sui Conti pubblici territoriali gestito dal Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione).

È bene, tuttavia, essere consapevoli che tali indicatori – per quanto essenziali ai fini della costruzione di un quadro sintetico dell'andamento del Paese e, di frequente, con una importante funzione di “segnalatori” della presenza di un problema o di un ritardo (o magari di una situazione di successo) del Paese stesso – non hanno una utilità diretta con le necessità della valutazione dell'impatto delle *policies* e, anzi, in alcuni casi – proprio per la loro sinteticità – rischiano di essere del tutto fuorvianti nell'analisi di interventi pubblici per loro natura molto ramificati e ognuno con motivazioni e obiettivi specifici.

Questa cautela è ancora più necessaria nel momento in cui si andasse alla ricerca di indicatori riassuntivi di “qualità” o “efficacia” di politiche di *spesa* pubblica (anche se definite in maniera contabilmente più omogenea come nel caso delle recenti riforme del bilancio francese e italiana) che, per loro natura e con poche eccezioni, costituiscono aggregati finanziari dietro i quali si pongono numerose azioni di carattere particolare, ognuna con una sua “storia” amministrativa, organizzativa, finanziaria e ovviamente con dei contenuti del tutto specifici.

In secondo luogo, è ugualmente opportuno sottolineare come anche l'offerta di dati strutturali sia andata rafforzandosi nel corso degli ultimi anni. In particolare, la disponibilità di dati sul tessuto produttivo nazionale e sul mercato del lavoro consente, meglio che in passato, di progettare analisi empiriche fondate su dati di maggiore affidabilità e aggiornamento. Va sottolineato in questo contesto – a riprova di come le

² Peraltro, la rinnovata attenzione alla questione della misurazione continua a scontrarsi con un certo grado di confusione rispetto alle finalità della misurazione stessa (disponibilità di dati più solidi e continui per il controllo di gestione, per la valutazione dei dirigenti, all'output pubblico, all'impatto – “risultati” – delle *policies*) e, di conseguenza, alle tipologie di dati da produrre.

³ Si veda, da ultimo, la pubblicazione curata dall'Istat, *100 statistiche per il Paese. Indicatori per conoscere e valutare* (anche su www.istat.it).

necessità di valutazione (anche se centrate attorno alle dinamiche più di tipo quantitativo dei fenomeni) siano capaci di “trainare” una maggiore diffusione e una migliore qualità della produzione statistica – che in quegli ambiti nei quali il *policy-making* è stato ripetutamente chiamato a intervenire (si pensi alla spesa pensionistica) l’offerta di dati solidi e tempestivamente forniti è aumentata in modo significativo (il riferimento è all’esperienza e ai lavori del Nucleo di valutazione sulla spesa previdenziale).

Cosa manca quindi sul piano della disponibilità di dati e misurazioni dell’attività delle AA.PP. che possa costituire un terreno più solido per la valutazione delle *policies*? Offrendo una risposta inevitabilmente sintetica, è carente – in maniera del tutto evidente – una produzione di dati “amministrativi”, da intendere nel senso di statistiche e informazioni più direttamente legati al contenuto e all’oggetto dei singoli interventi. Alcuni esempi: un piano di rafforzamento della dotazione infrastrutturale del Paese dovrebbe fornire informazioni dettagliate sullo stato di avanzamento, sui tempi, sui cantieri aperti, sulla effettiva realizzazione delle varie opere pubbliche contemplate nel piano stesso. Un programma di aumento dell’offerta di servizi per gli anziani non autosufficienti dovrebbe rendere disponibili quel minimo di informazioni riguardanti gli interventi concretamente realizzati, la distribuzione per età, genere, territorio, patologie eccetera delle persone interessate. L’introduzione di un incentivo per l’assunzione di occupati a tempo indeterminato dovrebbe generare informazioni sul numero di persone comunque interessate dall’intervento di incentivazione, sulla tipologia di aziende orientate verso l’agevolazione introdotta, su quali settori produttivi risultino interessati e via discorrendo.

Tutto ciò non costituisce “valutazione”, ma senza queste premesse statistiche c’è poca speranza che si possa anche solo provare a capire se una migliore dotazione di opere pubbliche consenta davvero un aumento del tasso di crescita dell’economia, se gli strumenti scelti per andare incontro alle famiglie con seri problemi di assistenza agli anziani siano quelli più efficaci, se le agevolazioni per i nuovi assunti siano effettivamente un “di più” rispetto ai normali trend di andamento dell’occupazione.

Ciò che manca al momento, nel metabolismo decisionale delle amministrazioni, è quindi la flessibilità e la capacità di affiancare criteri di misurazione statisticamente solidi alle *policies* gestite.

In questo contesto, un secondo aspetto da sottolineare riguarda la tempestività con cui i dati devono essere prodotti. Ciò per due motivi, tra loro molto vicini.

Da un lato, avere a disposizione un monitoraggio in tempo reale (che deve ovviamente comprendere un’attenzione e particolare ai dati finanziari), considerata la complessità sul piano amministrativo, del nostro sistema decisionale può segnalare problemi di attuazione, ritardi, “colli di bottiglia” di varia natura (incluse il capitolo normalmente trascurato delle modalità organizzative di implementazione delle politiche) che possono rendere solo virtuale l’approvazione di un provvedimento.

Dall’altro, una buona offerta di dati e informazioni può anche consentire, nel breve periodo, la conferma (o meno) che quel particolare intervento corrisponde alle attese e agli obiettivi che ne avevano giustificato il suo disegno e la sua approvazione sul piano politico (le detrazioni fiscali in tema di ristrutturazioni edilizie sono costantemente state rinnovate a partire dal 1998 in considerazione di una chiara evidenza della loro capacità

di sostenere il settore edilizio e di contribuire a una graduale emersione di porzioni di lavoro sommerso nel settore delle costruzioni).

Una terza considerazione, in parte già accennata, riguarda l'affidabilità e la "certezza" sui dati prodotti. Questo è il terreno sul quale il pieno coinvolgimento delle strutture del Sistan e, in modo particolare, l'utilizzo del bagaglio di *know-how* tecnico e metodologico dell'Istat risulta essere fondamentale. Senza una cerniera, senza un dialogo tecnico tra singole amministrazioni, loro uffici statistici e Istat, ogni ipotesi di miglioramento delle attività di misurazione è pura chimera.

4. Perché misurare non è semplice

Capire perché la situazione della misurazione delle attività delle AA.PP. non sia ancora soddisfacente è importante. Molto in sintesi, le seguenti sembrano essere alcune delle spiegazioni più convincenti.

Innanzitutto, "misurare" è difficile nel contesto del processo decisionale delle nostre amministrazioni: cosa misurare dipende, infatti e soprattutto, dalla capacità di definire un insieme di obiettivi quantitativi da raggiungere con un certo programma. E fino a quando non si porrà su basi operativamente più solide un'attività di analisi di impatto preventiva non sarà facile spingere le amministrazioni a una attenzione più rigorosa alla definizione di quegli obiettivi che, in linea di principio, dovrebbero giustificare l'adozione di un provvedimento.

In secondo luogo, misurare implica in buona parte dei casi dover sostenere dei costi aggiuntivi (se non altro per impiantare o rafforzare le strutture del personale dotato delle necessarie competenze statistiche).

In terzo luogo, esiste una "paura" della maggiore trasparenza (insita nelle attività di misurazione) che tende spesso a incidere sulle nostre amministrazioni; un fatto ancora più evidente nei casi in cui i dati prodotti dovessero essere resi tempestivamente pubblici. Eppure proprio questo aspetto delle attività di misurazione potrebbe essere uno strumento molto forte ai fini dell'aumento della capacità delle strutture di raggiungere gli obiettivi (eventualmente) stabiliti.

In quarto luogo – anche se apparentemente si tratta di una motivazione di taglio opposto alla precedente – ancora non si percepisce fino in fondo nelle amministrazioni il potenziale di miglioramento qualitativo per le *policies* che il binomio misurazione-valutazione potrebbe garantire. Da questo punto di vista, sembrerebbe necessario che oltre a una accurata selezione del personale tecnico incaricato della generazione dei dati amministrativi, siano soprattutto i vertici apicali delle strutture a essere "formati" e sensibilizzati rispetto alle potenzialità di una più attenta ricognizione e analisi sui provvedimenti costruiti e gestiti.

5. Qualche (umile) conclusione

Alla luce delle riscontrate difficoltà nel far decollare le attività di misurazione nelle nostre amministrazioni, qualche suggerimento può forse essere opportuno.

La prima considerazione è che, anche sulla scorta di quanto tentato in modo diverso e forse troppo frammentato in vari settori dell'amministrazione negli scorsi anni (l'Air alla Presidenza del Consiglio, i Nuclei di valutazione nei vari ministeri, la gestione del "programma di governo") è fondamentale si possa creare una "domanda istituzionale" di alto livello di misurazione rispetto alla quale le amministrazioni abbiano compiti e financo *obblighi* precisi da assumere. La progettata Agenzia per la valutazione, inserita all'interno del disegno di legge relativo all'incremento della produttività nel settore pubblico, sembra andare in questa direzione

La seconda osservazione è che è bene evitare l'illusione (talora paradossalmente presente in alcuni settori delle nostre amministrazioni) che si possa passare da situazioni fortemente deficitarie sul piano della produzione di dati e informazioni statistiche a una nella quale, quasi per incanto, di colpo si riesce a misurare tutto e tutti. Occorre avere la consapevolezza, anche alla luce della tante difficoltà sopra riportate (alle quali se ne potrebbero aggiungere delle altre, peraltro), che i provvedimenti da sottoporre a migliore misurazione devono essere ben selezionati da ciascuna amministrazione, o sulla base della loro rilevanza sul piano finanziario o su quello della rilevanza politica o, ancora, su quello dell'innovazione.

Una scelta accurata degli interventi da monitorare accuratamente e successivamente da valutare è anche l'insegnamento che ci viene offerto dalle più mature esperienze estere in materia. In nessun paese ormai – il primo esempio è il Regno Unito – si coltiva l'ambizione di misurare e successivamente valutare qualsiasi intervento pubblico attuato. Anche in considerazione delle poche risorse finanziarie disponibili, la selezione delle *policies* è sempre più accurata e mirata. In questo caso, si tratta quindi di sfruttare il ritardo accumulato dal Paese evitando le ingenuità nelle quali sono caduti sistemi tendenzialmente ben più pragmatici e *accountable* del nostro.

Una terza considerazione riguarda la necessità di evitare confusioni tra controlli e valutazione. Il legame tra i due ambiti esiste ed è molto ramificato, ma è bene evitare di pensare che, anche questo caso magicamente, la migliore misurazione delle politiche sciogla i nodi che, ad esempio, stanno alla base della difficoltà di identificare il contributo dei dirigenti delle strutture amministrative al successo o al mancato impatto atteso di una *policy*.

Un'ultima osservazione. Oskar Morgenstern pose come premessa al volume citato nelle prime righe di questa nota il motto "qui numerare incipit errare incipit". Era il modo "laico" (e corretto, non fideistico) di avvicinarsi alle caratteristiche della misurazione statistica in campo economico: nel misurare sbaglieremo, ma sarà sempre meglio che rimanere privi di informazioni. È quasi ironico ricordare che il massimo filosofo italiano del secolo scorso, Benedetto Croce, utilizzò l'identica espressione in latino quasi per escludere ogni primato della misurazione e della "numerabilità"...