

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

Andrea Mancini

1. Premessa

Questo intervento è incentrato sulla seguente domanda: “quale spazio può essere riservato alla statistica, e in particolare alla statistica ufficiale, nel campo della valutazione delle politiche pubbliche?”.

La tesi che cercherò di sostenere è che in questo campo il ruolo della statistica non è necessariamente confinato a quello della produzione di indicatori statistici sulle attività svolte, sui prodotti/servizi ottenuti o sui risultati emergenti da individuate politiche di intervento pubblico, ma può essere significativamente esteso all’opera di creazione di un contesto generale di regole, classificazioni, nomenclature e definizioni sulle quali impiantare, sviluppare e consolidare nelle amministrazioni pubbliche sistemi informativi coerenti con le necessità di una sistematica valutazione delle politiche pubbliche.

Prima di entrare nel merito della trattazione, vorrei sottolineare due aspetti propedeutici ad essa.

Il primo aspetto si collega al fatto che, nel panorama delle norme italiane emanate dal legislatore negli ultimi dieci anni in materia di valutazione, il ruolo della statistica, come tecnica o strumento di conoscenza, è previsto. Ad esempio nella legge n.59 del 1997 si prevede (art.17) che “ciascuna amministrazione organizzi un sistema informativo-statistico di supporto al controllo di gestione” e istituisca “sistemi per la valutazione sulla base di parametri oggettivi, dei risultati dell’attività amministrativa e dei servizi pubblici”. Successivamente, nel D.lgs n.286 del 1999, in un ambito riferito ai controlli, produzione statistica e valutazione sono state di nuovo messe in connessione, estendendo il campo d’azione al monitoraggio e alla valutazione strategica dell’azione amministrativa. Ancor più evidente è lo stimolo che in questa direzione proviene dall’Unione Europea, la quale promuove costantemente sia l’organizzazione degli interventi in forma progettuale, sia la produzione di indicatori e standard statistici a scopi valutativi.

Il secondo aspetto propedeutico si collega alla necessità di fissare delle regole generali di rappresentazione delle politiche pubbliche e di rendere coerenti con tali regole i sistemi di individuazione/definizione delle stesse, i sistemi di rappresentazione ex ante dei loro obiettivi ed ex

post dei loro risultati, i sistemi di classificazione contabile delle spese pubbliche sostenute per la loro realizzazione. La questione delle regole di rappresentazione delle politiche pubbliche diviene centrale per lo sviluppo delle attività di valutazione, soprattutto in contesti economici e sociali complessi, per valutare i quali c'è necessità di strumenti capaci di rappresentarli in modo pertinente, coerente ed efficace. Infatti, solo attraverso un sistema di regole generali condivise è possibile evitare i rischi connessi alla disarmonicità dei criteri, dei campi di osservazione e anche degli obiettivi delle misurazioni, ovvero evitare i rischi di rappresentazioni e misurazioni non armonizzate prodotte in periodi o contesti sociali, economici e territoriali diversi.

2. Alcune scelte di impostazione

E' noto che il termine "valutazione" viene utilizzato per indicare molti possibili approcci conoscitivi, modi di misurazione e forme di utilizzo. Nel campo della valutazione è possibile assumere molti e diversificati punti di vista, i quali hanno implicazioni molto diverse sulla possibilità di usare concretamente strumenti di misurazione di tipo statistico. Quindi è opportuno esplicitare subito alcune scelte di fondo (una sorta di giudizi di valore) alle quali faccio riferimento in questo intervento.

La prima scelta di fondo riguarda la identificazione della materia da misurare e valutare. Sotto questo profilo dico subito che non faccio riferimento alla valutazione dell'azione pubblica intesa come "decisione politica" delle forme e dei contenuti delle politiche pubbliche. Una tale impostazione farebbe subito incontrare alla statistica delle grandi difficoltà di misurazione, perché è molto difficile raccogliere informazioni pertinenti e affidabili sui processi che conducono alla formazione di una decisione politica. Non faccio riferimento neanche alla valutazione delle "norme" perché in questo caso, tendendo esse ad essere generali ed astratte, si incontrerebbe la difficoltà di identificare al loro interno la materia da misurare e valutare, soprattutto nei casi in cui le norme stesse non prevedono la quantificazione di obiettivi e strumenti delle politiche di intervento.

Piuttosto la materia da misurare e valutare può essere colta nelle conseguenze delle decisioni assunte e in particolare nelle azioni concrete che vengono poste in essere dalle amministrazioni pubbliche per dare seguito alle decisioni politiche e per applicare il dettato delle norme. In questo senso il campo di applicazione privilegiata della statistica alla valutazione delle politiche pubbliche è quello attinente alla fase della loro implementazione. Infatti è in questo contesto che l'attuazione concreta degli interventi dovrebbe costringere gli attori coinvolti nel processo a tradurre principi e indirizzi politici in strumenti operativi e risultati concretamente perseguiti, entrambi i quali possono essere più facilmente definiti in senso quali-quantitativo e, dunque, essere resi misurabili.

La seconda scelta di fondo riguarda lo scopo della valutazione e delle misurazioni di supporto ad essa. Sotto questo profilo ha rilevanza fare riferimento ad una tripartizione già emersa nel corso degli anni '90 durante i lavori del primo Gruppo Interistituzionale per la misurazione dell'azione amministrativa. Mi riferisco alla distinzione tra valutazioni e connesse misurazioni di livello macro, micro e meso.

Il primo livello riguarda la valutazione dei servizi collettivi resi dalle amministrazioni pubbliche dal punto di vista dei conti nazionali, cioè la misurazione del loro valore aggiunto, prescindendo da analisi dell'efficacia e limitando quelle dell'efficienza ad un possibile sottoprodotto dell'obiettivo principale che resta la quantificazione della produzione e del valore aggiunto al fine di confrontare, nel tempo e nello spazio, il livello e la composizione del contributo pubblico e di quello privato alla formazione del reddito nazionale. In questo caso le valutazioni esprimibili attengono le decisioni di politica economica e sociale, in particolare per quanto riguarda il controllo degli effetti redistributivi dell'intervento pubblico nel suo complesso e l'allocazione del prodotto nazionale tra usi pubblici e privati, nonché –all'interno di questi ultimi – la destinazione delle risorse pubbliche alle grandi funzioni di offerta, definite mediante il riferimento alle tradizionali classificazioni statistiche internazionali, tra cui quella denominata COFOG che ordina la spesa pubblica per funzioni economiche e sociali.

Dal lato opposto, cioè al livello micro, le valutazioni e le connesse misurazioni riguardano la programmazione ex ante e il controllo ex post delle attività e delle risorse reali necessarie a dare corpo all'offerta dei servizi nell'ambito di ciascuna unità istituzionale del settore della Pubblica amministrazione. Riguardano anche i controlli di efficacia, intesa come grado di rispondenza dei risultati ottenuti agli obiettivi operativi programmati da ciascuna unità istituzionale e i controlli di efficienza, intesa non in senso allocativo ma piuttosto in senso tecnico-economico, cioè come minimizzazione dei costi per la produzione dell'output e tipicamente dei servizi. In questo caso l'obiettivo principale delle misurazioni è di rendere le informazioni necessarie a dare corpo al controllo di gestione, secondo un'impostazione di tipo micro-economico.

Al livello meso assumono rilevanza preminente le valutazioni dei risultati, intesi come effetti delle politiche pubbliche sulle condizioni sociali ed economiche dei soggetti ai quali esse sono indirizzate. Diviene quindi fondamentale la valutazione dell'efficacia, intesa questa volta come rispondenza degli obiettivi, assegnati alle politiche e conseguiti con i risultati dell'azione amministrativa, alla domanda o più latamente ai bisogni dei cittadini e delle imprese. E' questo lo scopo della valutazione a cui faccio qui riferimento. Pertanto, è ai problemi di misurazione tipici di questo livello che mi riferisco nel seguito del mio intervento.

3. Criteri di riferimento per le misurazioni

Dati questi presupposti è possibile individuare alcune conseguenze rilevanti al fine di assicurare un impianto complessivamente efficace delle misurazioni di supporto alla valutazione delle politiche pubbliche. Tra i criteri generali da adottare ve ne sono alcuni in negativo ed altri in positivo. Tra quelli in negativo mi sembra che se ne debbano sottolineare per lo meno tre:

- le misurazioni di supporto non debbono riguardare fatti gestionali interni alle specifiche unità istituzionali del settore pubblico, perché la valutazione non ha come destinatario la burocrazia ma piuttosto i politici che hanno assunto le decisioni in termini di obiettivi e strumenti di intervento, nonché i cittadini che costituiscono la platea sulla quale si esplicano gli effetti delle politiche attuate;
- le misurazioni non possono fare riferimento semplicemente agli output diretti delle attività amministrative, poiché essi non tengono conto di alcune importanti caratteristiche dell'intervento pubblico e dei suoi servizi, quali le esternalità di produzione e consumo, gli effetti indiretti e/o differiti nel tempo delle singole politiche di intervento, la molteplicità degli obiettivi contemporaneamente perseguiti, in alcuni casi tra loro conflittuali;
- è insufficiente riferire l'unità di analisi delle misurazioni ad una singola unità istituzionale del settore pubblico, poiché rispetto all'efficacia di una politica pubblica assumono rilevanza le interdipendenze funzionali tra amministrazioni diverse sia in orizzontale su aree territoriali differenti, sia in verticale tra diversi livelli di governo.

Quanto poi ai criteri generali in senso positivo mi sembra che vi siano quattro questioni preminenti da risolvere, se si vuole promuovere l'uso di misurazioni quali-quantitative e, in particolare, l'uso delle statistiche nel campo della valutazione delle politiche pubbliche:

- primo fra tutti è necessario adottare una struttura di classificazione generalizzata dei tipi di politica pubblica, evitando di adottare sia sistemi classificatori empirici (per cui si parla di politica monetaria o di politica finanziaria o del lavoro o del turismo o della sanità, ecc.) senza punti di riferimento precisi agli obiettivi specifici, sia sistemi classificatori locali, che variano di caso in caso a seconda delle esigenze e degli obiettivi contingenti di chi conduce la valutazione;
- in stretta connessione con questo primo criterio generale di ordinazione, è necessario adottare sistemi di individuazione e quantificazione degli obiettivi in modo che essi siano empiricamente misurabili;
- inoltre, è necessario creare sistemi di rilevazione di dati che siano poi utilizzabili per la costruzione di significativi indicatori di risultato coerenti con il compito di misurare il grado di realizzazione degli obiettivi;

- infine, è necessario assicurare un sistema di classificazione delle poste di spesa pubblica che consenta di attribuire a ciascuna politica pubblica e suo specifico obiettivo l'entità dei flussi effettivamente erogati in relazione ad esso.

Riguardo a questi criteri generali espressi in positivo vorrei fare il punto della situazione in Italia.

4. La definizione delle politiche pubbliche e la determinazione degli obiettivi

Nella esperienza storica delle amministrazioni pubbliche italiane i processi decisionali che portano alla determinazione degli obiettivi e degli strumenti di intervento difficilmente hanno trovato soluzioni efficaci per esplicitare le sue caratteristiche e, in particolare, i suoi obiettivi. Anche ex post l'individuazione dei confini di una politica pubblica sul terreno dell'azione amministrativa è estremamente difficile e gli obiettivi tendono a restare opachi se non indeterminati, comunque non sufficientemente specificati da permettere la selezione di indicatori per la loro misurazione.

Sebbene negli ultimi anni siano stati fatti alcuni passi in avanti, essi non sembrano ad oggi sufficienti, soprattutto nelle loro realizzazioni concrete, a consentire l'applicazione sistematica della statistica alla valutazione delle politiche pubbliche basata su riferimenti quantitativi.

Rispetto alla individuazione delle singole politiche pubbliche e ai connessi e pertinenti obiettivi, negli ultimi anni, all'interno delle iniziative di riforma dell'azione politico-amministrativa, ha assunto rilievo la "direttiva generale di indirizzo", divenuta uno strumento importante per inquadrare la fase iniziale del processo di produzione/attuazione delle politiche e, in modo derivato, delle misurazioni effettuabili a fini valutativi. Infatti, il D.Lgs n.80 del 1998 – che ha sostituito gli articoli 3 e 14 del D.Lgs n.29 del 1993 – rafforza il legame istituzionale tra la funzione di indirizzo politico-amministrativo e quella specificatamente gestionale, confermando che le direttive generali realizzano un momento fondamentale per il buon andamento dell'azione amministrativa. Tuttavia, come è stato osservato dalla Corte dei Conti nelle relazioni al Parlamento per il 1999 e il 2000, l'esperienza finora compiuta dalle amministrazioni registra, nella maggior parte dei casi, "una insufficiente qualità delle direttive stesse", riconducibile principalmente:

- alla disomogeneità dei criteri di compilazione;
- all'incertezza della definizione degli obiettivi, rappresentati in forme spesso di difficile quantificazione dei risultati attesi;
- alla commistione dei contenuti con quelli illustrati nelle "note preliminari" allegate al disegno di legge del bilancio, che identificano quali risorse siano utilizzabili per la realizzazione dei singoli obiettivi programmati;

- alla mancanza di armonizzazione dei tempi di emanazione delle direttive generali rispetto a quelli previsti per l'attuazione degli interventi programmati e la gestione della spesa ad essi associabile.

Un altro contributo utile per il miglioramento della qualità delle direttive è stato dato con il D.Lgs n286 del 1999 e, soprattutto, con la Direttiva della Presidenza del Consiglio dei ministri del 12 dicembre 2000 (“Indirizzi per la formulazione delle direttive generali sull'attività amministrativa”) e dalla guida alla redazione delle direttive generali ad essa allegata (“Linee guida per la redazione della direttiva annuale sull'azione amministrativa”).

Negli indirizzi, ad esempio, si invitano le amministrazioni a trattare i seguenti aspetti:

- ridefinire le missioni istituzionali in armonia con la nuova definizione legislativa delle funzioni ministeriali e l'identificazione degli obiettivi da raggiungere anche in una prospettiva poliennale;
- precisare gli obiettivi 2001 dei centri di responsabilità amministrativa;
- identificare progetti di particolare importanza previsti dalla legge finanziaria e dalla legislazione recente o dai piani di azione approvati a livello governativo mediante attuazione.

Si tratta di suggerimenti appropriati che dovrebbero facilitare l'impostazione di misurazioni sistematiche e comparabili per la valutazione dei processi di attuazione e dei risultati conseguiti. Tuttavia uno dei pericoli tuttora presenti nel sistema della “direttiva generale” è quello di continuare a schiacciare la domanda di informazione sulle esigenze di una misurazione orientata al controllo interno di gestione o alla valutazione dei dirigenti, dando invece poca attenzione alla costruzione di un sistema di valutazione delle politiche pubbliche.

Questo, per essere efficace, non può alla lunga prescindere da un sistematico raccordo con una struttura di programma del governo, quale che sia il livello territoriale (nazionale, regionale o locale) di suo riferimento. E con “struttura di programma di governo” intendo la sistematica assegnazione di un livello logico di definizione, enumerazione e gerarchizzazione fra molteplici obiettivi di un programma di interventi pubblici che consenta di concatenare gli obiettivi definiti ed enumerati ai vari livelli gerarchici di decisione politica ed amministrativa.

D'altronde, che il riferimento alle direttive generali emanate dagli organi di decisione politica delle amministrazioni pubbliche alla dirigenza delle stesse sia insufficiente al pieno esplicarsi della valutazione delle politiche è fatto che deriva da alcune già ricordate circostanze:

- ad esempio che una politica pubblica produce risultati derivanti dalle azioni di più soggetti amministrativi, ciascuno con il suo sistema di direttive interne;

- ad esempio che gli effetti indiretti o quelli differiti nel tempo di una specifica politica pubblica non possono essere valutati solo con indicatori specificatamente riferiti ad ogni singola direttiva; questi indicatori possono al più consentire di misurare il grado di rispondenza dei risultati derivanti da un limitato insieme di azioni amministrative agli obiettivi assegnati ad un centro di responsabilità amministrativa; in questo senso ricordo che la valutazione che se ne ottiene è comunque dell'efficacia interna all'azione amministrativa, ma non anche di quella esterna, riferita cioè al sistema della domanda o dei bisogni dei cittadini e delle imprese.

Né si può sostenere che debba restare fuori dal campo della valutazione la verifica della pertinenza/efficacia degli strumenti di intervento prescelti a livello di decisione politica, cosa che, invece, avverrebbe assai facilmente se la valutazione fosse ristretta al sistema delle direttive alla dirigenza.

In base a queste considerazioni, mi sembra allora che si ponga almeno la necessità di stabilire un sistema di raccordo tra le direttive generali emanate in ciascuna amministrazione o sua partizione organizzativa e la struttura di programma del governo. E questo sistema di raccordo dovrebbe essere concepito in termini di classificazione generale a più stadi, certamente rivedibile annualmente, ma costruito con criteri che ne assicurino l'armonizzazione nel tempo e nei confronti di vari livelli territoriali di governo.

5. Il sistema degli indicatori.

Le misurazioni di base di supporto alla valutazione possono essere svolte in vari modi. Infatti nella cassetta degli attrezzi di un valutatore si può trovare un insieme articolato di disegni euristici che vanno dall'analisi del caso, all'utilizzo di indagini statistiche di tipo campionario e basate su cross section o serie longitudinali o panel di unità osservate. Anche le tecniche di raccolta possono essere diversificate. E probabilmente la valutazione delle politiche può ricevere impulso anche dall'uso di modelli di microsimulazione degli effetti di specificati interventi programmati e realizzati. Tuttavia lo stato dell'arte in Italia in materia di indicatori per la valutazione non mi sembra particolarmente esaltante. In particolare dall'esperienza fatta da Istat in collaborazione con la Corte dei Conti per dare negli ultimi anni supporto informativo alle analisi di efficacia ed efficienza collegate al referto al Parlamento sul Rendiconto generale dello Stato emergono tutte le difficoltà ad estrapolare dalle usuali rilevazioni che producono l'informazione statistica ufficiale i dati necessari a costruire pertinenti indicatori di risultato riferibili alle funzioni-obiettivo che caratterizzano la struttura del bilancio dello Stato.

Infatti, i dati statistici disponibili si riferiscono a fenomeni che sono quasi sempre fuori della scala di riferimento di una funzione-obiettivo, cosicché gli indicatori economici e sociali che ne possono emergere variano nel tempo e nello spazio per una pluralità di motivi che solo parzialmente, e in misura non accertabile, possono essere ricondotti agli effetti di specificate azioni di intervento pubblico. In realtà un buon sistema di indicatori per la valutazione dovrebbe esser costruito ad hoc, in modo che ricorrano tre condizioni di base:

- che sia strutturato metodologicamente in modo da fornire rappresentazioni che permettano la comparazione sistematica tra risultati e/o effetti valutati in tempi successivi e in contesti diversi;
- che sia ordinato anch'esso gerarchicamente secondo il livello di riferimento degli obiettivi della menzionata struttura di programma, al fine di evitare che gli indicatori risultino fuori scala rispetto ad un determinato livello di azione pubblica da valutare;
- che a monte gli indicatori siano scelti sulla base di un modello teorico di comportamento degli attori beneficiari di una politica di intervento, in modo da permettere poi l'applicazione di analisi delle relazioni tra cause ed effetti.

Organizzare un flusso durevole di informazioni e dati che consentano impostazioni rigorose di questo tipo richiede una pluralità di competenze tecniche tra le quali è senz'altro necessaria quella dello statistico ufficiale.

6. Le classificazioni della spesa per interventi

Vorrei concludere con alcune considerazioni in merito alle classificazioni funzionali della spesa pubblica che possano fare riferimento al sistema delle politiche pubbliche e ai suoi vari livelli di obiettivi programmati. E' noto che la classificazione funzionale della spesa attualmente adottata in Italia per il bilancio dello Stato è quella internazionale denominata COFOG, alla quale si aggiunge a livello nazionale un quarto livello di ulteriore specificazione fondato sulle funzioni-obiettivo.

Per i fini di una sistematica opera di valutazione economica delle politiche pubbliche questa situazione, sebbene avanzata rispetto alla situazione in essere prima della legge n.94 del 1997, non sembra essere ottimale. I motivi sono fondamentalmente due :

- che la nuova classificazione funzionale non è applicata ai bilanci delle Regioni e degli Enti locali, cosicché solo nel conto consolidato della Pubblica amministrazione elaborato dall'Istat nel quadro dei conti nazionali è possibile pervenire ad una aggregazione funzionale della spesa fino al terzo livello della COFOG; tuttavia nessuna informazione consolidata è ottenibile in termini di quarto livello (quello delle funzioni-obiettivo); ciò ha implicazioni negative di qualche rilievo soprattutto in un contesto istituzionale nel quale è aumentato il

- grado di autonomia finanziaria delle amministrazioni regionali e locali e se si ammette che gli interventi di questi livelli di governo vadano considerati nella valutazione delle politiche;
- che le funzioni-obiettivo dello Stato non sono sistematicamente individuate in modo coerente rispetto al sistema degli obiettivi delle politiche pubbliche e, ad un livello di maggior dettaglio, a quelli fissati dalle direttive generali alla dirigenza; ciò implica che una delle principali informazioni necessarie alla valutazione, appunto quella della spesa per interventi, deve essere riordinata appositamente ed ex post con problemi diffusi di attribuzione dei flussi di spesa a singole politiche pubbliche.

In ultima analisi, in un sistema informativo statistico per la valutazione, il sottosistema dedicato ai flussi della spesa pubblica per interventi non può rimanere ordinato in maniera diversa da quella che potrebbe consentire di individuare le singole politiche pubbliche e i loro obiettivi specifici.

7. Conclusioni

Da questa notazione specifica si può desumere la principale conclusione del mio intervento. In definitiva, se si ipotizza un supporto sistematico della statistica ufficiale alla valutazione delle politiche pubbliche, la loro classificazione e la specificazione dei loro obiettivi costituisce un'importante riferimento sia per impostare efficaci sistemi di indicatori, sia per ordinare in modo coerente i flussi di spesa pubblica per interventi.

D'altra parte uno sviluppo sistematico della funzione di valutazione può essere fortemente facilitato dall'approntamento di una classificazione generale delle politiche pubbliche e dei loro obiettivi.

Per altro verso questa può essere l'input necessario per individuare sistemi di indicatori statistici che abbiano le caratteristiche sopra esplicitate.

In questa prospettiva spero che abbia chiarito il senso della tesi esposta all'inizio e cioè che il ruolo della statistica non è necessariamente confinato a quello della produzione degli indicatori, ma può essere utilmente esteso alla definizione di regole generali per la definizione e classificazione delle politiche pubbliche sulle quali costruire poi sistemi informativi coerenti per la valutazione.