

# Statistiche strutturali della PA ed esperienze di misurazione di efficienza e efficacia

*Andrea Mancini*  
anmancin@istat.it

*Nereo Zamaro*  
zamaro@istat.it

(versione provvisoria)

## Sintesi

A dieci anni dalla chiusura dei lavori della Commissione di studio per l'Annuario di statistiche delle amministrazioni pubbliche, l'OCSE ha lanciato un progetto con l'obiettivo di pubblicare entro il 2009 un volume di statistiche comparative per paese sul settore pubblico. Le due iniziative hanno in comune l'obiettivo di voler affiancare alle tradizionali statistiche di finanza pubblica, tipiche del sistema dei conti nazionali, una rappresentazione statistica di tipo strutturale sui processi produttivi e sui servizi finali offerti dalle amministrazioni. La relazione propone riflessioni critiche su quanto è stato realizzato in Italia, valutando se le scelte nazionali siano coerenti con gli standard che si vanno delineando a livello internazionale. Dopo aver esaminato le caratteristiche e le limitazioni delle statistiche strutturali sulla P.A., vengono esaminate le opportunità che ha la statistica nella misurazione di efficienza ed efficacia delle amministrazioni pubbliche.

## Parole chiave:

Pubblica amministrazione; Efficienza; Efficacia

## 1. Introduzione

Circa dieci anni fa si concludevano i lavori di una Commissione di studio costituita dall'Istat per progettare un nuovo Annuario di statistiche sulla Pubblica Amministrazione. A questo veniva assegnato lo scopo informativo di rappresentare l'evoluzione del settore istituzionale sotto il profilo della sua organizzazione e funzionamento, secondo un approccio di tipo strutturale mutuato dalle teorie organizzative sulle imprese e fondato sulla rappresentazione dei processi produttivi per l'offerta di servizi finali<sup>1</sup>. A quei tempi si nutriva la speranza che l'attenzione alla riforma amministrativa del paese, e in particolare alla riforma del sistema dei controlli, consentisse sostanziali passi avanti nella realizzazione di sistemi informativi interni alle

---

<sup>1</sup> Cfr. Istat, "Relazione finale della Commissione di studio per la realizzazione dell'Annuario statistico sulle amministrazioni pubbliche", mimeo, Roma, marzo 1997.

unità istituzionali, capaci di produrre dati extracontabili su prodotti e risultati, utilizzabili anche a fini statistici<sup>2</sup>. Inoltre, nell'agenda politica grande rilevanza avevano i progetti di modificazioni istituzionali connesse ai processi di diffusione dell'area delle autonomie, di decentramento amministrativo e di federalismo fiscale. Entrambe queste situazioni sollecitavano l'attenzione del sistema statistico nazionale allo sviluppo di un quadro informativo statistico capace al contempo di rappresentare la struttura del settore, di misurare i suoi aggregati in termini di fattori della produzione, processi produttivi, prodotti e risultati, nonché di rendere indicatori di efficienza ed efficacia, pur se mediante approfondimenti riferiti a specifici sottoinsiemi di unità istituzionali.

Per soddisfare l'obiettivo informativo dell'Annuario, le principali raccomandazioni della Commissione erano:

- il campo di osservazione avrebbe dovuto essere quello stabilito dal SEC '95 per il settore istituzionale della Pubblica Amministrazione (S.13); tuttavia, si considerava utile affiancare alle informazioni relative a questo nucleo centrale alcune statistiche riguardanti l'attività di enti produttori di servizi di pubblica utilità, anche se di natura giuridica privatistica;
- i contenuti informativi avrebbero dovuto essere rappresentati con riferimento non solo ai criteri di ordinazione per sottosectori istituzionali delle unità appartenenti alla pubblica amministrazione, ma anche con riferimento alle funzioni economiche e sociali svolte dalle amministrazioni pubbliche;
- avrebbe dovuto essere assicurata l'uniformità dei periodi temporali di riferimento dei dati e la loro articolazione territoriale a livello di ripartizione e regione;
- avrebbe dovuto essere perseguita l'integrazione delle informazioni relative a risorse reali e finanziarie utilizzate dalle amministrazioni con quelle relative alle funzioni assegnate e alle attività svolte.

Da allora l'Istat ha pubblicato quattro annuari<sup>3</sup> che coprono gli anni dal 1999 al 2002, mentre è in corso di stampa l'annuario del 2003. Le linee-guida stabilite dalla Commissione di studio sono state sostanzialmente rispettate. Tuttavia, notevoli difficoltà si sono incontrate riguardo alla tempestività della sua diffusione<sup>4</sup> e al completamento delle statistiche disponibili nell'ambito del Sistan sulle caratteristiche quantitative e qualitative dei prodotti/servizi e, soprattutto, dei risultati.

Dieci anni dopo l'iniziativa assunta dall'Istat, l'OCSE ha lanciato un progetto<sup>5</sup> che dovrebbe portare a pubblicare nel 2009 un volume (*"Government at a Glance"*) di statistiche comparative per paese in grado di rappresentare l'attività dei settori nazionali della Pubblica Amministrazione e i loro risultati. Le due iniziative citate hanno in comune l'obiettivo di voler affiancare alle tradizionali statistiche di finanza pubblica, tipiche del sistema dei conti nazionali, una rappresentazione statistica dei processi e dei servizi offerti dal settore pubblico. Esse condividono numerose sfide in particolare per

---

<sup>2</sup> Cfr. Andrea Mancini: "L'informazione statistica sulle istituzioni pubbliche" in: *Statistica e pubblica amministrazione*, a cura di Rita Perez, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1998, pagg. 68 – 75.

<sup>3</sup> Cfr. Istat, *Annuario di statistiche sulle amministrazioni pubbliche. Anni, 1999, 2000, 2001-2002, 2003*.

<sup>4</sup> Le fonti dell'Annuario sono estremamente diversificate. Nella versione relativa al 2003 i dati provengono da 66 rilevazioni e 28 elaborazioni svolte dall'Istat e da 69 rilevazioni e 64 elaborazioni iscritte nel Programma statistico nazionale e realizzate da enti appartenenti al Sistan.

<sup>5</sup> OECD Project on Management in Government: Comparative Country Data.

quanto riguarda la misurazione dell'attività, dei prodotti e dei risultati. Dunque l'occasione è buona per valutare se l'impianto dell'Annuario italiano è confacente a standard internazionali e quali siano le innovazioni che conviene progettare per muoversi in coerenza con esse. Peraltro una riflessione critica è opportuna anche rispetto alla coerenza tra realizzazioni conseguite nell'Annuario ed obiettivi indicati dieci anni fa dalla Commissione di studio.

## **2. Le statistiche strutturali sulle amministrazioni pubbliche: obiettivi e limiti**

Le statistiche strutturali che vengono realizzate in Italia sulle amministrazioni pubbliche sono piuttosto coerenti con l'impianto delineato a suo tempo dalla Commissione di studio. La completezza dell'informazione è ormai assicurata con riferimento ad un campo di osservazione che collima con quello del settore istituzionale sancito dall'applicazione delle regole del SEC 95. La classificazione delle unità istituzionali per sottosettori, classi e sottoclassi assicura una griglia di riferimento omogenea alle rilevazioni dedicate agli input, alle attività, ai prodotti/servizi, cosicché l'integrazione dei dati relativi alle varie fasi dei processi di produzione è anch'essa possibile. L'offerta dei dati rispetta un dettaglio territoriale a livello di regione anche per alcune informazioni relative alle amministrazioni centrali.

Peraltro, nel corso degli anni sono stati realizzati alcuni rilevanti ampliamenti dedicati alla conoscenza delle strutture organizzative, dei fattori della produzione e alla misurazione di output per alcune tipologie di importanti servizi finali per i cittadini.

In particolare, per quanto riguarda le strutture organizzative è stato studiato il profilo organizzativo interno delle amministrazioni pubbliche locali e delle aziende sanitarie locali, basando le rilevazioni su una classificazione sistematica originale delle strutture organizzative e collegandole, per altro verso, alle classificazioni funzionali di cui la statistica ufficiale dispone<sup>6</sup>. Più recentemente, allo scopo di ampliare le informazioni disponibili sugli input organizzativi a disposizione delle amministrazioni pubbliche, sono state realizzate nuove indagini<sup>7</sup> volte a misurare il livello raggiunto nelle dotazioni informatiche e l'uso delle tecnologie delle comunicazioni nei comuni e nelle province.

In secondo luogo, per approfondire le conoscenze e ampliare la disponibilità di informazioni statistiche ufficiali su alcuni processi di riforma in atto nelle amministrazioni pubbliche, sono state svolte, su incarico del Dipartimento della funzione pubblica, tre indagini sperimentali dedicate:

- ai programmi di sviluppo delle competenze e della qualità capitale umano disponibile nelle amministrazioni;
- agli interventi di semplificazione dell'azione amministrativa, in osservanza delle norme emanate a partire dalla 241/1991 e successive modifiche;

---

<sup>6</sup> Cfr. Istat, *Annuario di statistiche sulle amministrazioni pubbliche. Anni 1999 e 2000*.

<sup>7</sup> Queste rilevazioni [cfr. <http://www.istat.it/istituzioni/entilocali/>: Istat, *Statistiche in breve, Le ICT nelle amministrazioni comunali* (2006) e *Le ICT nelle amministrazioni provinciali* (2006)] integrano quelle già previste, per effetto della legge 39/1989, e svolte dal CNIPA (ex-AIPA) sulle dotazioni informatiche dei Ministeri e, recentemente, sull'uso delle ICT nelle Regioni, cfr. CNIPA, *Quarto rapporto sull'innovazione nelle regioni d'Italia*, Roma, 2006.

- alle politiche di esternalizzazione di parte delle lavorazioni, non specificamente riconducibili alla missione istituzionale perseguita da ciascuna amministrazione, ma comunque svolte, tradizionalmente, all'interno delle singole amministrazioni pubbliche<sup>8</sup>.

Sulla stessa di linea di approfondimento l'Istat sta ora svolgendo, sempre in convenzione con il Dipartimento per la funzione pubblica, un progetto di ricerca che comprende dieci studi, orientati a confluire nella progettazione di un sistema informativo statistico integrato sullo stato delle amministrazioni pubbliche italiane. Le linee di ricerca sono dedicate, in particolare, ai seguenti argomenti:

- modalità di determinazione delle dotazioni organiche del personale nei ministeri, nelle regioni e province autonome e nei comuni;
- procedure di programmazione del personale, tenendo conto dei profili professionali e della mobilità verticale e orizzontale (dal punto di vista delle unità istituzionali e dal punto di vista dei dipendenti), considerando le modalità di reclutamento e formazione professionale (dal punto di vista delle unità istituzionali e dal punto di vista dei dipendenti), come anche delle dotazioni ICT;
- modelli di controllo di gestione adottati dalle unità istituzionali e modelli di stima delle dotazioni secondo metodi incentrati sulla misurazione dei carichi di lavoro oppure dell'efficienza tecnica o ancora della domanda esterna;
- modello di simulazione della domanda e dell'offerta di lavoro in specifiche unità istituzionali.

In questi approfondimenti sono coinvolte, secondo modalità diverse e facendo riferimento all'anno 2005 e/o 2006, più di 1.000 amministrazioni centrali e locali e oltre 10.000 dipendenti pubblici.

Infine, dal 2004 (con riferimento al 2003), sono state avviate rilevazioni regolari sull'offerta di servizi socio-assistenziali, da parte dei comuni, singoli o consorziati<sup>9</sup>.

Restano, tuttavia, alcune importanti limitazioni sulle quali conviene puntare la nostra considerazione critica, anche perché riguardano aspetti che caratterizzano fortemente le proposte emergenti dal progetto dell'OCSE.

La prima questione riguarda il campo di osservazione delle statistiche strutturali sulle amministrazioni pubbliche e, in particolare, se sia necessario o meno ampliarlo oltre i confini del settore istituzionale definito secondo i criteri del SEC 95. Vale ricordare al riguardo che negli anni '80 lo stesso Istat aveva adottato il riferimento al settore pubblico allargato per i quattro volumi di "Statistiche sulla pubblica amministrazione" pubblicati tra il 1982 e il 1992, cosicché venivano allora incluse, oltre alle

---

<sup>8</sup> Una sintesi dei risultati sta per essere pubblicata in Istat, *Annuario di statistiche sulle amministrazioni pubbliche. Anno 2003*. Una versione completa dei risultati delle ricerche è stata pubblicata dal Dipartimento della Funzione pubblica in: *Formazione e sviluppo del personale. Indagine sulla formazione dl personale nelle amministrazioni pubbliche*, ESI, Napoli, 2005; *Semplificazione e trasparenza. Indagine sullo stato di attuazione della Legge n.241 del 1990*, ESI, Napoli, 2005; *Le esternalizzazioni nelle amministrazioni pubbliche. Indagine sulla diffusione delle pratiche di outsourcing*, ESI, Napoli, 2005.

<sup>9</sup> Cfr. Istat, *Statistica in breve, Interventi e servizi sociali dei comuni* (<http://www.istat.it/sanita/assistenza/>). Una sintesi anche in Istat, *Annuario di statistiche sulle amministrazioni pubbliche. Anno 2003* (in corso di pubblicazione).

amministrazioni pubbliche, le aziende autonome dello Stato, le imprese produttrici di servizi pubblici (ad esempio l'Enel), le aziende municipalizzate.

Oggi la questione del possibile ampliamento del campo di osservazione delle statistiche strutturali sul settore pubblico si pone in termini diversi, a secondo dell'obiettivo informativo che si vuole perseguire.

Se l'obiettivo è di consentire confronti tra funzioni espletate e servizi offerti dal settore pubblico in paesi diversi oppure confronti nel tempo riferiti ad uno stesso paese, allora il problema dell'ampliamento del campo di osservazione deve essere affrontato con riferimento ai fenomeni di esternalizzazione della produzione di servizi che restano ad offerta pubblica. Secondo questo criterio le imprese e le istituzioni non profit che intervengono nei processi produttivi di servizi ad offerta pubblica, totalmente o parzialmente finanziata mediante ricorso alla fiscalità generale o alla contribuzione obbligatoria, dovrebbero essere incluse nel campo di osservazione, pur mantenendo una distinzione formale e sostanziale con le unità produttrici degli stessi servizi appartenenti all'amministrazione pubblica definita secondo i criteri del SEC '95. In questa direzione si muove l'OECD che propone l'inclusione di queste imprese o istituzioni non profit condizionatamente al superamento di una soglia di fatturato venduto alle amministrazioni pubbliche titolari dell'offerta dei servizi in questione<sup>10</sup>.

Se l'obiettivo è di fornire informazioni e dati sull'attività e sui risultati della regolazione pubblica di mercati rilevanti, allora l'ampliamento del campo di osservazione dovrebbe essere diretto all'inclusione delle imprese che producono per il mercato servizi in concessione o che gestiscono monopoli legali o naturali. Peraltro tale inclusione non esaurirebbe i problemi di misurazione delle attività di regolazione svolte dalle amministrazioni pubbliche e di valutazione della loro efficacia. Si tratta di tematiche assai poco considerate dalle statistiche ufficiali sul settore pubblico, sia in Italia sia all'estero, che tuttavia sarebbe rilevante affrontare se si volesse evitare che rimanga non misurabile una parte considerevole dei risultati di importanti funzioni svolte dalle amministrazioni pubbliche.

Infine, se l'obiettivo è di rendere informazioni e dati sulle attività economiche controllate direttamente dalle autorità di governo, allora il campo di osservazione delle statistiche strutturali dovrebbe essere allargato fino a comprendere le imprese che producono beni e servizi per il mercato e il cui controllo maggioritario è nelle mani di amministrazioni pubbliche definite secondo i criteri del SEC '95. Anche questa ipotesi di ampliamento è valutata dal citato progetto dell'OECD, soprattutto perché essa consente di individuare attività economiche sulle quali si esercita la responsabilità dei poteri pubblici e per le quali essi offrono una "implicita garanzia". Rispetto al caso precedente l'ampliamento qui ipotizzato presenta migliori condizioni di fattibilità statistica, poiché il regolamento CE n. 696/93 sulle unità statistiche di osservazione e analisi del sistema di produzione e il regolamento CE n. 2186/93 sui registri statistici delle imprese prevedono la realizzazione da parte degli stati membri della Unione Europea di un archivio statistico dei gruppi di impresa. Esso consente di individuare le

---

<sup>10</sup> Tale soglia potrebbe essere espressa in termini percentuali, ad esempio a non meno del 50% del fatturato annuo realizzato dall'unità di produzione del servizio.

imprese costituite in forma di società di capitale controllate<sup>11</sup> da una o più unità istituzionali appartenenti al settore della pubblica amministrazione, come definito ai sensi del SEC '95. In Italia statistiche strutturali sulle imprese controllate da amministrazioni pubbliche sono state elaborate da Istat, la prima volta quest'anno con riferimento al 2003, utilizzando oltre ai dati dell'archivio statistico delle imprese attive anche i risultati delle principali rilevazioni sui conti delle imprese<sup>12</sup>.

Una seconda questione rilevante riguarda i criteri di integrazione delle informazioni statistiche su fattori della produzione, attività, prodotti e risultati. Nella sua relazione finale la Commissione di studio, che dieci anni fa valutò le linee-guida per la realizzazione dell'Annuario delle amministrazioni pubbliche, indicava tre modalità di integrazione:

- in primo luogo quella di tipo istituzionale, che mirava a ordinare i dati delle differenti variabili secondo una classificazione tipologica delle unità di produzione appartenenti al settore, caratterizzata da tre livelli gerarchici<sup>13</sup>;
- in secondo luogo quella di tipo economico-funzionale, che intendeva ordinare i dati secondo la classificazione Cofog<sup>14</sup> e, quindi, rispetto alle diverse finalità di intervento perseguite dalle amministrazioni; l'idea di fondo era di utilizzare la Cofog non solo per classificare la spesa pubblica, ma anche per attribuire alle varie funzioni gli input e gli output dei processi amministrativi e, soprattutto, i risultati delle politiche pubbliche;
- in terzo luogo, secondo la classificazione delle funzioni organizzativo-gestionali (Fog<sup>15</sup>) che presentava caratteri di originalità rispetto agli standard internazionali e che tendeva a ordinare i dati distinguendo tra attività di "funzionamento" e attività "istituzionali" svolte dalle amministrazioni e all'interno di ciascun livello primario tra numerose macroattività, individuate sulla base di una rilevazione sperimentale allora condotta dalla Ragioneria Generale dello Stato per la Relazione al Conto annuale del personale pubblico; in questo caso l'idea di fondo era di classificare le attività svolte all'interno delle unità istituzionali e i relativi *input* impiegati, in vista della realizzazione di indicatori utili per l'analisi dell'efficienza (e non dell'efficacia).

Nella pratica realizzazione degli Annuari è stato possibile applicare pienamente il primo criterio di integrazione dei dati riferiti alle diverse variabili, mentre è stato possibile

---

<sup>11</sup> La definizione internazionalmente stabilita di controllo societario è la seguente: *per controllo di una società si intende la capacità di determinarne la politica generale, se necessario, scegliendone gli amministratori. Un'unità istituzionale esercita il controllo su una società quando detiene la proprietà di più della metà delle azioni con diritto di voto o controlla in altro modo più della metà dei voti degli aventi diritto.* Inoltre, un'amministrazione pubblica può esercitare il controllo su una società in forza di leggi o regolamenti che le danno diritto di determinare la politica della società e di nominarne gli amministratori.

<sup>12</sup> Cfr. Istat, *Rapporto annuale 2006. la situazione del paese nel 2005*, 24 maggio 2006, pag. 135 e seguenti. Si veda anche Gerolamo Giungato, Andrea Mancini, *Le imprese italiane a controllo pubblico locale: un quadro strutturale*, in ISAE, *La finanza locale in Italia. Rapporto 2006*, in corso di pubblicazione.

<sup>13</sup> Oltre ai tre sottosectori stabiliti dal SEC '95, si distinguono le classi (9) e le sottoclassi (25).

<sup>14</sup> Cfr. United Nations,

<sup>15</sup> Cfr. Ministero del tesoro del bilancio e della programmazione economica, Ragioneria generale dello stato, Circ. 1 del 7 gennaio 1999 (GU 14 del 19 gennaio 1999).

applicare sperimentalmente il terzo criterio di integrazione e si è dovuto rinunciare all'applicazione del secondo criterio<sup>16</sup>. I motivi contingenti delle mancate applicazioni sono da ricondurre a carenze delle informazioni di base e alla conseguente necessità di investire risorse professionali eccedenti quelle disponibili all'Istat, soprattutto per provvedere alle rilevazioni ed elaborazioni dei dati che avrebbero consentito di classificare le unità organizzative interne a ciascuna amministrazione, gli input da ciascuna di esse impiegati e le attività da esse svolte.

Si deve poi considerare che, anche qualora fossero stati risolti i problemi di rilevazione, la sistematica applicazione della Cofog non avrebbe comunque consentito di arricchire il valore informativo delle statistiche in direzione della misurazione dei risultati effettivamente conseguiti grazie all'azione delle amministrazioni pubbliche. Infatti, il massimo livello di disaggregazione della classificazione è comunque insufficiente ad individuare le politiche di intervento pubblico alle quali riferire significativi indicatori di risultato ed efficacia dell'azione amministrativa. Ne è prova la sperimentazione condotta dalla Corte dei Conti a metà degli anni '90 allo scopo di individuare un quarto livello della classificazione funzionale della spesa statale facendo riferimento alle "funzioni-obiettivo"<sup>17</sup>. I risultati della sperimentazione furono recepiti nell'articolo 4 della legge n. 94/1997, con la quale si riformava la struttura del bilancio dello Stato<sup>18</sup>.

Infine, si pone la questione della possibilità di misurare, adottando il punto di vista della statistica strutturale, i prodotti (*output*) e i risultati (*outcome*) dell'azione amministrativa. La misurazione di queste due componenti si scontra con alcune fondamentali questioni, di natura anche concettuale, sulle quali pure il progetto dell'OECD sta incontrando difficoltà di specificazione.

Per quel che riguarda la misurazione dell'*output* di una amministrazione pubblica, cioè del "risultato interno" organizzativamente rilevante (ad esempio, numero di passaporti, di certificati di nascita, di autorizzazioni all'avvio di un'impresa; numero di studenti iscritti, laureati o fuori corso; numero di pazienti dimessi dall'ospedale;...) due sono i problemi di rappresentazione statistica fondamentali:

- la difficoltà di definire un repertorio completo e univoco dei processi di servizio e dei relativi prodotti che le unità istituzionali forniscono, pur essendo stato così previsto in Italia da alcune norme di riforma dei controlli in relazione alle competenze attribuite a ciascuna unità istituzionale;
- l'impossibilità di comparare e aggregare, per tutte le amministrazioni pubbliche (ma anche a livello di classi e sottoclassi in cui si articola il settore), i dati relativi a processi e a prodotti tra loro eterogenei.

Sebbene queste difficoltà si riverberino pesantemente sulla possibilità di rilevare regolarmente ed esaustivamente, con costi sostenibili, informazioni e dati strutturali sui prodotti, nondimeno l'attuale situazione dell'offerta di statistiche ufficiali sembra essere ancora carente sia rispetto a quanto prefigurato dalla citata Commissione di studio, sia rispetto a quanto sarebbe possibile con costi addizionali ma comunque sostenibili. Lo

---

<sup>16</sup> Cfr. Annuario di statistiche sulle amministrazioni pubbliche, vari anni, tavole 3.11 e 3.11-a. illustrano alcune applicazioni.

<sup>17</sup> Cfr. Referto delle sezioni riunite della Corte dei Conti, 24 giugno 1995.

<sup>18</sup> Le funzioni-obiettivo di quarto livello, oggi denominate "missioni istituzionali", vengono attribuite direttamente alle singole voci di spesa iscritte all'interno di ciascun capitolo di bilancio.

dimostrano alcune sperimentazioni condotte dall'Istat durante la seconda metà degli anni '90 su unità periferiche dei ministeri<sup>19</sup> e dalla Regione Toscana sui servizi comunali<sup>20</sup>. In particolare riteniamo che non sia più procrastinabile la decisione di inserire nel Programma Statistico Nazionale una rilevazione generale, anche di tipo campionario, sui principali servizi finali offerti dalle amministrazioni locali (comuni, province e comunità montane). La nuova rilevazione consentirebbe di completare il quadro dell'informazione statistica sull'offerta di servizi locali attualmente limitata ai citati servizi socio-assistenziali. Essa potrebbe essere condivisa dall'Istat con altre amministrazioni del Sistan che si avvarrebbero di definizioni, variabili e indicatori fino ad oggi mai armonizzati a livello nazionale.

Riguardo alla misurazione dell'*outcome* la prospettiva di una offerta di informazione statistica cambia profondamente, in primo luogo perché non è certo che i risultati di un'azione amministrativa o gli effetti di un intervento pubblico siano direttamente e correttamente riconducibili ad una o più specifiche unità istituzionali della pubblica amministrazione. In altri termini ci si deve domandare se la misurazione dei risultati non debba essere riferita a unità di osservazione costituite da "politiche pubbliche", la cui attuazione può essere demandata a più unità istituzionali del settore, anche appartenenti a differenti livelli territoriali di governo. Più in dettaglio la misurazione delle politiche pubbliche e dei loro risultati è resa assai difficoltosa da cinque principali aspetti:

- la difficoltà di attribuire, nella fase di identificazione delle politiche, misure appropriate dei loro obiettivi, che siano coerenti con quanto formalmente previsto in sede normativa o progettuale e che siano assoggettabili anche a verifica successiva;
- le distorsioni introdotte dalle procedure amministrative, sia nella fase decisionale, sia nella successiva fase di implementazione;
- le distorsioni connesse con la misurazione del risultato effettivamente realizzato, essendo esso il più delle volte privo di riferimenti di valore e comunque di segnalazioni appropriate della sua qualità;
- la necessità di tener conto, nella misurazione delle politiche, di eventuali effetti indiretti (esternalità) o differiti nel tempo;
- l'incidenza che nel processo di attuazione delle politiche pubbliche assumono fattori come l'equità degli effetti previsti, come le garanzie di imparzialità di trattamento per coloro che possono beneficiare di un intervento pubblico, come la legittimità degli atti che dispongono l'attuazione degli interventi.

Si deve allora riconoscere che le difficoltà ora segnalate incidono profondamente sulla possibilità di introdurre, in un quadro di statistiche strutturali dedicate all'organizzazione e al funzionamento delle amministrazioni pubbliche, informazioni e dati pertinenti sui risultati dell'azione amministrativa.

---

<sup>19</sup> Cfr. Mancini A. (a cura di), La misurazione dei costi e dei rendimenti nelle unità periferiche dell'amministrazione statale, CNR – Istat, Collana dell'Osservatorio sulle metodologie e le innovazioni nella pubblica amministrazione, Roma, 1995.

<sup>20</sup> Nell'ambito del Programma Statistico Nazionale 2001-2003 fu sviluppato dalla Regione Toscana, con l'ausilio delle Università di Firenze, Pisa e Siena il Progetto MISEL per la rilevazione sperimentale delle attività e dei servizi offerti dai comuni e l'elaborazione di indicatori di efficienza ed efficacia. Cfr. Regione Toscana, Il MISEL. Un primo progetto pilota, Relazione tecnica n° 3, marzo 2002.

### 3. Misurare l'azione amministrativa: efficienza ed efficacia

Più agevole sembra essere il compito della statistica qualora gli obiettivi diventino quelli di misurare i prodotti di unità organizzative appartenenti alle amministrazioni pubbliche in vista di valutazioni della loro efficienza relativa o anche di misurare i risultati di una politica pubblica al fine di valutarne l'efficacia. Si tratta di due obiettivi che possono essere perseguiti al di fuori di un quadro di informazione statistica strutturale, pur potendo essere soddisfatti utilizzando appropriate tecniche di rilevazione e metodologie di analisi statistica dei dati, da applicare in un contesto di studi di approfondimento dedicati a specifiche partizioni organizzative delle amministrazioni pubbliche o a definite politiche pubbliche.

In merito alle analisi di efficienza le applicazioni di metodi statistici si fondano sulla possibilità di lavorare su dati in *cross section* riferiti a unità organizzative della pubblica amministrazione che svolgano funzioni amministrative o offrano servizi finali omogenei. Ciò limita di fatto l'applicabilità dei metodi statistici ai casi di prodotti e servizi la cui produzione sia svolta dalle amministrazioni (gestione diretta) ed esclude la possibilità di analizzare l'efficienza di unità istituzionali che si avvalgono di imprese e istituzioni non profit per la produzione dei servizi (esternalizzazione). Inoltre l'applicabilità dei metodi statistici non è assicurata nei casi di amministrazioni (o loro partizioni interne) che risultano essere "monopoliste" di una specifica funzione pubblica. In questi casi, infatti, non è possibile ottenere osservazioni dell'output in *cross section*.

Tra i metodi statistici di analisi dell'efficienza particolare interesse rivestono quelli associati ad approcci di stime non parametriche, fondati su *Data Envelopment Analysis* (DEA) o su *Free Disposal Hull* (FDH)<sup>21</sup>. In entrambi i casi l'idea di base è di misurare con riferimento ad uno stesso periodo temporale gli input utilizzati e gli output ottenuti da un insieme di unità di produzione di servizi omogenei (ad esempio scuole materne, reparti di chirurgia, direzioni del personale in ministeri, uffici provinciali dell'amministrazione fiscale, ecc.). I due metodi producono misure di efficienza tecnica relativa e consentono di individuare una frontiera della produzione che racchiude l'insieme delle osservazioni in input e in output delle unità osservate. La distanza di ciascuna osservazione dalla frontiera viene utilizzata come misura dell'efficienza relativa di ciascuna unità osservata. Entrambi gli approcci non richiedono la specificazione di una funzione di produzione (come i metodi parametrici) e per questo motivo ben si adattano ad esser applicati ad unità della pubblica amministrazione soprattutto se esse operano in condizioni di multiprodotto. Inoltre esse non richiedono un giudizio a-prioristico sui livelli di output adeguati a corrispondere a livelli di domanda o di bisogni determinati all'esterno delle unità osservate che possono riflettere differenze di funzioni obiettivo dei decisori politici. I due metodi possono essere usati

---

<sup>21</sup> DEA è un metodo basato sulla programmazione lineare, applicabile ad unità produttive che operano con una medesima tecnologia. Pertanto esso richiede la specificazione di alcune proprietà formali possedute dalla tecnologia di riferimento e, in particolare, dominanza, convessità e rendimenti di scala. FDH è un metodo che accetta solo il criterio della dominanza. Questo criterio asserisce che un'unità produttiva domina altre unità se usa quantità minori di almeno un input per produrre quantità uguali o maggiori di ciascun output, oppure se produce quantità maggiori di almeno un output impiegando quantità uguali o minori di ciascun input.

per determinare valutazioni di *benchmarking* e permettono successive analisi di approfondimento in grado di individuare le cause delle inefficienze relative.

Il FDH è stato sperimentalmente utilizzato dall'Istat in occasione di alcune ricerche svolte alla fine degli anni '90 per dare supporto metodologico allo sviluppo delle funzioni di controllo gestionale nelle amministrazioni pubbliche. I settori analizzati furono alcune tipologie di uffici periferici del Ministero del tesoro e alcuni servizi comunali<sup>22</sup>. Da quelle esperienze emergono considerazioni, a nostro avviso importanti, sulle condizioni di fattibilità delle misurazioni e analisi di questo tipo.

Una prima riflessione riguarda la grande rilevanza che assume la costruzione di una base di dati adeguata al compito. Sotto questo profilo bisogna riconoscere che i dati di misura dell'output e dell'input non sono facilmente disponibili nelle unità di osservazione e vanno attentamente rilevati in modo da garantire l'uniformità di definizioni e metodi di raccolta. La rilevazione *ad hoc* di input e di output potrebbe essere evitata solo se venisse impiantato, nelle amministrazioni da sottoporre ad osservazione, un sistema informativo basato sui criteri del controllo di gestione per centri di servizio, tale da garantire:

- la coerenza tra dati di input e dati di output, in modo che alle singole unità di osservazione siano imputati i fattori della produzione specificatamente utilizzati per la produzione degli output considerati;
- la completa armonizzazione delle definizioni delle singole variabili, nonché l'uniforme applicazione dei metodi di raccolta dei dati gestionali in tutte le unità di osservazione.

Una seconda condizione di fattibilità è che siano risolti alcuni problemi di misurazione dell'output e in particolare quelli attinenti l'aggregazione in indicatori compositi e la valutazione del livello qualitativo dei prodotti ottenuti

Riguardo alla prima questione le esperienze maturate in Istat indicano che, sebbene i metodi qui considerati possano essere applicati ad unità multiprodotto, è comunque necessario adottare sistemi di aggregazione degli output quando la loro numerosità risulti essere ampia in relazione al numero di unità di osservazione disponibili. In questi casi è necessario ricorrere ad un univoco insieme di pesi da attribuire a vari tipi di output ottenuti dalle unità di osservazione. I criteri di determinazione dei pesi possono essere diversi. Nelle esperienze condotte dall'Istat essi furono determinati in base ai tempi standard di lavoro necessari ad ottenere una unità di ogni specifico prodotto.

La seconda questione assume rilevanza proprio per assicurare la validità dei confronti di efficienza in presenza di possibili differenziazioni qualitative dell'output ottenuto dalle varie unità di osservazione. Tecnicamente la soluzione può essere incentrata sulla determinazione di coefficienti di correzione, ma resta il problema della disponibilità e qualità delle informazioni di base mediante le quali determinare i coefficienti.

In sintesi l'applicabilità dei metodi statistici di analisi dell'efficienza è fortemente connessa alla disponibilità dei dati su variabili di input e di output, la cui rilevazione è

---

<sup>22</sup> Cfr. Destefanis S. e Pavone A., 1999, Servizi istituzionali e servizi a carattere produttivo. Un'analisi delle efficienze delle amministrazioni comunali italiane, in Atti della 39° Riunione Scientifica della SIS, vol. 1, pp 153 – 164; Bonsi L., Manchi P., Pavone A., 1999, Analisi dell'efficienza tecnica nelle unità periferiche della PA, Istat, Progetto CONPA, mimeo; Pavone A., 2002, Convessità locale nella DEA: un'applicazione al caso delle Direzioni provinciali del tesoro, in Rivista di Statistica Ufficiale, n.3, pp.111-133;

assai dispendiosa se attuata al di fuori di sistemi informativi, organizzati e permanenti, dedicati all'esercizio della funzione di controllo di gestione all'interno delle amministrazioni.

Il problema della misurabilità statistica dell'efficacia delle amministrazioni pubbliche nell'ottenimento di risultati coerenti con gli obiettivi prefissati alla loro azione può essere discusso da più punti di vista. In questa sede intendiamo proporre poche riflessioni che partono da una fondamentale distinzione tra statistiche sulla struttura delle politiche pubbliche e studi e ricerche per la valutazione delle politiche pubbliche. Le prime dovrebbero avere il compito di rappresentare, mediante variabili quantitative e qualitative, un quadro ordinato e completo delle politiche pubbliche, mentre le seconde potrebbero avvalersi di metodi di misurazione statistica alla stregua di strumenti di analisi quantitativa con riferimento a specifici casi.

Rispetto alla prima alternativa, la questione centrale per ben fondare la produzione di statistiche riguarda la definizione, individuazione e classificazione delle politiche pubbliche. È evidente, in proposito, che la semplice elencazione dei tipi di politica secondo le etichette tradizionalmente citate (politica sanitaria, scolastica, fiscale, ecc) non consente la specificazione né di una nozione guida, né di criteri per il riconoscimento dei confini di insiemi di interventi pubblici che assumano valenza strumentale rispetto ad un determinato obiettivo del decisore politico. Inoltre, una politica pubblica, se a volte può essere attuata esclusivamente da una singola amministrazione, assai più spesso è attuata grazie all'opera di più amministrazioni, appartenenti o meno allo stesso livello territoriale di governo, che interagiscono tra loro, a volte in un contesto di cooperazione o coordinamento, a volte semplicemente per giustapposizione di interventi, a secondo di impostazioni organizzative adottate caso per caso. E tutto questo se la realizzazione rimane nell'ambito dell'insieme delle amministrazioni pubbliche di un paese, mentre il quadro potrebbe risultare ancor più frammentato qualora all'attuazione di una politica pubblica concorressero anche attori ad esse esterni (imprese, istituzioni private, famiglie).

Per uscire da queste difficoltà, che in sintesi possiamo affermare essere di natura definitoria, è stato proposto di individuare in ciascuna decisione di spesa pubblica l'unità fondamentale di riferimento per l'analisi delle politiche pubbliche<sup>23</sup>. Ma anche questa soluzione non risolve la questione della relazione da individuare tra specifica decisione di spesa, strumenti organizzativi attivati per renderla efficace, effetti prodotti sul *target* finale della politica stessa.

Queste considerazioni incidono radicalmente sulla possibilità di progettare un sistema di statistiche strutturali capace di rappresentare, in modo affidabile e pertinente, il quadro delle politiche la cui gestione ricade nella responsabilità delle amministrazioni pubbliche. Tuttavia, esse sono assai meno rilevanti per coloro che mirano a sviluppare studi e ricerche per analizzare, in un ottica di studi di caso, singole politiche o interventi pubblici adeguatamente programmati e a valutarne l'efficacia rispetto agli obiettivi prefissati. In questo campo, soprattutto negli ultimi trenta anni, la messe di studi e di

---

<sup>23</sup> Si tratta di una indicazione già segnalata in: Lindblom C.E., 1968, *The Policy-making Process*. In via operativa la soluzione è stata adottata in Italia dalla Regione Lombardia durante gli anni '80 con una interessante esperienza di informazione quantitativa sulle politiche regionali per "catene di leggi" che utilizzava qualche indicatore di efficacia, intesa come soddisfacimento degli obiettivi.

ricerche che utilizzano metodi quantitativi e informazioni statistiche è cresciuta copiosamente. E in questa direzione è allora possibile assegnare alla produzione di statistiche ufficiali un compito più confacente ai suoi caratteri costitutivi. Riteniamo, infatti, che la valutazione delle politiche pubbliche possa avvalersi di indicatori statistici pertinenti, costruiti anche mediante i dati raccolti dalle rilevazioni della statistica ufficiale. Gli esempi possono essere molteplici, tuttavia, al di là delle esperienze note, rimane aperta la questione del senso da attribuire ai singoli indicatori statistici progettati nel caso in cui essi siano utilizzati come strumenti standard per la valutazione (ex ante, di processo, ex post) e per la comparazione tra risultati (livelli di efficacia) conseguiti, in momenti e in paesi o contesti istituzionali anche molti diversi. Senza dimenticare, naturalmente, che gli indicatori dovrebbero essere il risultato finale di un processo logico ed euristico ordinato in modo coerente con la finalità di loro applicazione alla valutazione delle politiche pubbliche e non il risultato casuale di informazioni e dati rilevati per altri scopi, con unità di analisi identificate su presupposti che nulla hanno a che fare con l'analisi e valutazione di una specifica politica pubblica.