

# Misurare per governare: problemi e opportunità per le amministrazioni pubbliche<sup>1</sup>

Giovanni Azzone

Politecnico di Milano - giovanni.azzone@polimi.it

## 1. Misurare le amministrazioni pubbliche

A partire dall'inizio degli anni '90, si è diffuso nel mondo occidentale un generale processo di cambiamento che ha caratterizzato la visione stessa delle amministrazioni pubbliche. Sotto il nome di *new public management* (NPM) si è sintetizzato un vasto movimento di pensiero che, in Italia, ha dato luogo, a partire dal D.Lgs. 29/93, a un insieme di interventi normativi che ha profondamente modificato il quadro di riferimento della pubblica amministrazione nazionale. In sintesi, le riforme si sono proposte di superare il modello weberiano, nel quale i compiti dell'amministrazione si esaurivano nell'emanazione di autorizzazioni, nell'irrogazione di sanzioni, nell'emanazione di regole di comportamento per i soggetti privati; oggi, questo non appare più sufficiente a legittimare i "costi" dell'amministrazione pubblica, alla quale si chiede invece di assicurare servizi efficienti ed efficaci. In questo contesto, diviene essenziale disporre di strumenti in grado di far comprendere le linee di azione realmente perseguite da una amministrazione e i risultati da essa ottenuti, ovvero di *misurare le prestazioni* dell'amministrazione o di una sua parte.

La "misura" rappresenta quindi, almeno concettualmente, una base indispensabile per "governare" secondo i principi del NPM; solo disponendo di misure, infatti, è possibile alimentare:

- i sistemi di monitoraggio, assicurando la trasparenza sull'impiego di risorse pubbliche e sull'azione amministrativa;
- i sistemi di *programmazione e controllo*, individuando possibili opportunità di miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia e fornendo una base a supporto delle strategie di allocazione delle risorse;
- i sistemi di *valutazione*, sia dell'impatto di politiche pubbliche che dell'azione dirigenziale.

Dopo più di un decennio dall'avvio del processo di riforma, non si può non osservare che i risultati ottenuti sono stati decisamente inferiori alle attese. Non vi è una vera trasparenza sui risultati delle amministrazioni, come dimostrano le continue polemiche persino sullo stato dei conti pubblici, la "prestazione" forse più monitorata in assoluto; non ci si basa su "misure" per decidere le priorità di allocazione delle risorse, come confermano le scelte dell'ultima finanziaria, che si limitano a esercitare azioni di tagli "a pioggia", senza provare a discriminare tra amministrazioni che hanno risorse ridondate e altre che sono già a un buon livello di efficienza; la valutazione dei dirigenti vede solo raramente un reale ricorso a misure puntuali.

---

<sup>1</sup> Versione preliminare. Si prega di non citare.

Questo intervento si propone di discutere i motivi dello scostamento esistente tra opportunità potenziale delle “misure” dell’azione pubblica e loro reale impiego; a tal fine, esso si articola in 6 paragrafi principali:

- Il primo (paragrafo 2) analizza il problema della “domanda” di misure da parte del vertice politico e amministrativo;
- I successivi quattro affrontano il tema dell’evoluzione dell’offerta di strumenti di monitoraggio, controllo e valutazione, puntualizzando le specificità delle amministrazioni pubbliche (paragrafo 3), presentando le linee di evoluzioni più recenti rispetto alla definizione degli indicatori (paragrafo 4) e al target con cui confrontare i valori da essi assunti (paragrafo 5) e al ruolo svolto dalla statistica ufficiale (paragrafo 6);
- L’ultimo suggerisce le principali criticità presenti oggi e gli interventi che appaiono necessari per il loro superamento.

## **2. La prima fase: l’entusiasmo dei neofiti**

Gli anni ’90 sono stati caratterizzati, come detto, dall’approvazione di un corpus “poderoso” di normative, che hanno via via imposto l’obbligo di introdurre sistemi di valutazione e di controllo negli enti locali, negli enti pubblici non economici, nelle amministrazioni centrali.

Le diverse normative hanno agito prevalentemente sulla “domanda” di controlli, attraverso un approccio di tipo impositivo, assumendo cioè che fosse sufficiente “prevedere” il ricorso a strumenti di monitoraggio, valutazione e controllo non solo per assicurarne la formale adozione, ma anche per garantire un utilizzo destinato a migliorare l’efficienza e l’efficacia dei processi decisionali. In realtà, la previsione normativa può costituire al più uno stimolo al cambiamento dei modelli gestionali delle amministrazioni pubbliche, ma non ne assicura in alcun modo i risultati. Occorre, infatti, che ad esso si accompagnino interventi in grado di:

- Garantire la motivazione dei vertici politici e amministrativi; in assenza di una forte motivazione non si proverà neppure ad attivare il processo di cambiamento;
- Intervenire sulle competenze dei vertici; in caso contrario, anche chi avesse la disponibilità al cambiamento non sarebbe in grado di operare in modo adeguato;
- Assicurare un’“offerta” di sistemi e metodologie funzionale alle esigenze direzionali delle amministrazioni pubbliche.

Negli anni ’90, questo insieme di interventi ha ricevuto una attenzione al più frammentaria e, in alcuni casi, addirittura controproducente.

Larga parte dei vertici politici e amministrativi, in particolare, ha visto nei sistemi di misura una limitazione della propria autonomia decisionale; di conseguenza, ha condiviso solo formalmente il loro impiego, sottolineando però in ogni circostanza i problemi attuativi delle nuove soluzioni piuttosto che le relative opportunità. Queste figure si sono spesso trasformati in *change survivors*, cercando di limitare i danni in attesa che i venti di novità potessero scomparire.

Un secondo gruppo, costituito spesso dai dirigenti più giovani, si è trovato sprovvisto di competenze sufficienti per utilizzare correttamente i nuovi strumenti. Gli sforzi operati in campo formativo, quantitativamente molto significativi in tutti i livelli

dell'amministrazione, hanno infatti avuto effetti contenuti, poiché molte delle società di formazione hanno cercato quanto più possibile di minimizzare i costi di progettazione erogando corsi messi a punto per imprese private, senza particolari sforzi di adattamento. In questo modo, si sono però "trasferiti" metodi inadatti a operare all'interno di amministrazioni pubbliche; i tentativi dei "neofiti entusiasti" di applicare metodologie palesemente inadatte all'interno delle amministrazioni hanno avuto come risultato immediato quello di rafforzare il potere e gli argomenti degli scettici.

La scarsa professionalità di molti formatori, peraltro, è stata una conseguenza quasi inevitabile della mancanza di un corpus teorico assestato su cui basare lo sviluppo di strumenti adeguati alle amministrazioni pubbliche. Il dibattito in questo campo si limitava normalmente a un confronto ideologico tra chi (gli scettici) sosteneva che non fosse possibile in alcun modo misurare le attività delle amministrazioni pubbliche (in quanto "diverse") e chi, troppo semplicisticamente, ipotizzava che fosse sufficiente adottare acriticamente strumenti sviluppati per le imprese private. L'azione del governo centrale è stata da questo punto di vista probabilmente insufficiente; si è in pratica assunto che fosse sufficiente valorizzare l'azione delle singole amministrazioni, fornendo supporto alle reti di innovatori, ipotizzando che questi potessero costituire la base per diffondere le innovazioni in tutte le amministrazioni. Questa azione, pur importante, è stata sovrastimata: in diversi casi gli innovatori sono diventati una "nicchia" frustrata piuttosto che un vero seme di innovazione generalizzata, e i tempi di "sviluppo autonomo" delle innovazioni sono stati molto più lunghi del previsto.

### **3. L'offerta: le specificità delle amministrazioni pubbliche**

In ultima analisi, la mancanza di strumenti "ad hoc" per le amministrazioni pubbliche ha minato gli sforzi fatti in ambito normativo e formativo negli anni '90. Come è emerso chiaramente in questo secolo, infatti, per "governare" le amministrazioni pubbliche occorrono strumenti in grado di tener conto di alcune caratteristiche peculiari, che le differenziano rispetto alle imprese industriali:

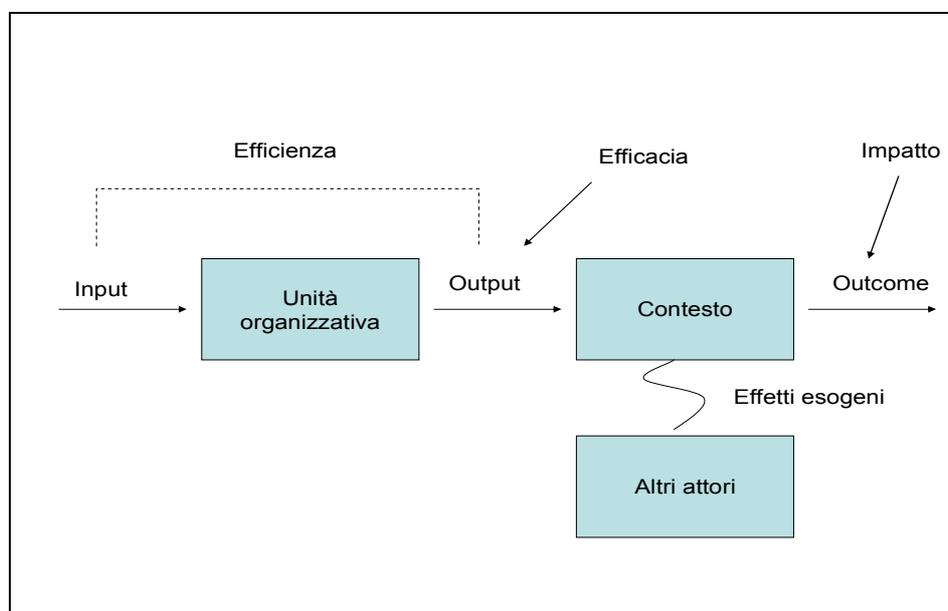
- **l'eterogeneità delle attività;** le attività che si svolgono in una singola amministrazione pubblica sono funzionali a problematiche molto più eterogenee di quanto avvenga in qualsiasi impresa privata, per quanto diversificata; si pensi ai temi di cui si occupa un comune anche piccolo; dall'istruzione, all'edilizia, ai trasporti: nessuna impresa privata affronta da sola campi tanto differenti. È evidente che il sistema di indicatori necessario per misurare le prestazioni di un'amministrazione pubblica deve quindi essere in generale molto più articolato e complesso;
- **la presenza di una pluralità di obiettivi.** Le imprese private sono in grado di sintetizzare i risultati di attività e servizi anche eterogenei attraverso l'adozione di una stessa unità di misura per fenomeni differenti, il denaro. Nelle amministrazioni pubbliche, al contrario, questo non avviene; esistono diversi stakeholders, ciascuno dei quali ha un proprio sistema di obiettivi. Non è quindi possibile trovare un singolo indicatore di sintesi, ma occorre disporre di un set di misure che, insieme, consentano di fornire un quadro completo dell'azione amministrativa;
- **la difficoltà a individuare condizioni standard di funzionamento.** Le imprese private possono, almeno nelle attività legate alla trasformazione fisica, individuare condizioni standard di funzionamento, rispetto alle quali valutare i risultati ottenuti.

Nelle amministrazioni pubbliche, che svolgono attività di servizio e di programmazione, questo non è possibile; è quindi più difficile, anche una volta che sia stato “misurato” il risultato di un’attività, disporre di un termine di paragone per comprendere se la misura ottenuta consenta di esprimere un giudizio “positivo” sul lavoro svolto.

Tecnicamente, questi problemi si traducono in due diversi tipi di difficoltà:

- **Scelta degli indicatori.** Il processo che descrive i risultati di una amministrazione pubblica è sintetizzato in figura 1. Ciascuna delle sue linee di attività utilizza degli input per realizzare degli output. L’impatto sul contesto di tali output dipende poi da fattori esogeni (l’azione degli altri attori, che intervengono nel processo). Per assicurare la completezza della valutazione, occorre quindi disporre di diversi tipi di misure, tra loro eterogenee:
  - Misure che mettono in relazione le risorse utilizzate e l’output ottenuto (efficienza)
  - Misure che analizzano la rispondenza agli obiettivi dell’output ottenuto (efficacia)
  - Misure che evidenziano l’impatto dell’output prodotto dalla amministrazione (*outcome*).<sup>1</sup>
- **Scelta dei corretti riferimenti.** Poiché non è possibile ricorrere agevolmente a standard teorici predefiniti, occorre trovare metodi differenti per individuare il target da raggiungere nelle amministrazioni pubbliche.

**Figura 1 – Il modello dei risultati delle amministrazioni pubbliche**



<sup>1</sup> Esistono in letteratura molte denominazioni differenti per queste tipologie di indicatori.

#### 4. Il miglioramento dell'offerta: i cruscotti di indicatori

Nel corso degli anni, si è assistito a un graduale miglioramento degli strumenti disponibili per misurare l'azione delle amministrazioni pubbliche.

**Tabella 1 – Il modello “Attività e prodotti” della Presidenza del Consiglio dei Ministri: l'Ufficio del Segretario Generale**

<b>Attività</b>	<b>Prodotto</b>
Raccordo organizzativo e funzionale tra le strutture	Direttive di coordinamento
Assistenza al segretario generale	Istruttorie predisposte
Accettazione della corrispondenza	Corrispondenza accettata e spedita
Servizio di anticamera	Ore di servizio prestate
Fotoriproduzione	Fotocopie
Elaborazione del quadro conoscitivo per l'analisi, la verifica e l'aggiornamento del programma di governo	Studi elaborati

Per cogliere questa evoluzione può essere utile usare come riferimento uno dei primi strumenti di controllo rivolti in modo specifico alla pubblica amministrazione, il controllo per linee di attività introdotto alla fine degli anni '90 alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il sistema individuava in ogni “ufficio”:

- le attività svolte;
- i prodotti realizzati da tali attività.

I risultati dell'ufficio venivano quindi misurati attraverso il rapporto tra il costo di ciascuna linea di attività e il volume prodotto. Pur costituendo una interessante sperimentazione, questo sistema presenta limiti evidenti; se in attività di tipo routinario il rapporto tra costi e prodotti può costituire una misura di efficienza, in altri casi esso appare privo di significato e facilmente influenzabile da comportamenti opportunistici.

Valutare, come nell'esempio riportato in tabella 1, le prestazioni dell'attività di raccordo organizzativo con il “costo per ogni direttiva di coordinamento emanata” è quasi irrilevante, rispetto al contenuto delle direttive emesse o alla capacità di rispettare tempi e priorità dell'azione di governo; peraltro, sarebbe molto facile migliorare l'indicatore emanando direttive poco significative o sostituendo una direttiva generale con molte di tipo parziale.

È evidente quindi che il supporto decisionale fornito da strumenti come questi fosse naturalmente limitato.

Negli anni successivi, gli strumenti a disposizione della amministrazioni sono molto migliorati, come si può immediatamente comprendere confrontando il modello “embrionale” della PCM con lo schema per la costruzione degli indicatori contenuto nella Direttiva Generale del Presidente del Consiglio dei Ministri sull'azione amministrative e la gestione del 12 dicembre 2000, che individua come ad ogni attività svolta all'interno delle amministrazioni centrali debbano essere associati indicatori di tipo differente (figura 2).

Una prima distinzione è quella tra:

- attività prevalentemente ripetitive e comunque ripetute più volte nel corso dell'anno (ad esempio, il pagamento degli stipendi o la consulenza normativa) (orientamento

ai prodotti); in questo caso, non è essenziale disporre di informazioni sul singolo “prodotto”, ma di valori medi, o di sintesi, che indichino i costi e i risultati “complessivi” dell’attività;

- attività che si focalizza su pochi “progetti” (ad esempio, lo sviluppo di una programmazione decentrata) (orientamento ai progetti). Qui, deve essere tenuto sotto controllo il singolo “progetto”.

**Figura 2 – La classificazione delle attività: un esempio relativo a una unità IT**



Per le attività orientate ai prodotti, è importante distinguere ulteriormente tra:

- attività per le quali è prevalente la dimensione “quantitativa” (orientamento all’efficienza). Si tratta di attività (come il pagamento degli stipendi) il cui “prodotto” è definibile in modo chiaro e standardizzato; gli obiettivi di tali attività possono effettivamente essere espressi in termini di livello di efficienza, misurabile attraverso il rapporto tra costo delle risorse utilizzate e volume di attività svolto, come nello schema riportato in tabella 1;
- attività dove prevale la dimensione “qualitativa” (orientamento all’efficacia); si tratta di attività (ad esempio il servizio agli utenti o la consulenza legislativa) dove non è tanto critico il “numero di atti” prodotti, ma il “modo” con cui vengono realizzati. A queste attività è quindi più importante associare obiettivi di efficacia, misurabile attraverso:
  - tempi di risposta;
  - livello di servizio erogato.

Le attività di tipo progettuale, invece, sono in generale caratterizzate dall’impegno di una quantità significativa di risorse e dalla presenza di tempi di completamento “lungi”. Di conseguenza, ogni progetto dovrebbe essere caratterizzato, in fase preventiva:

- Da un insieme di obiettivi da raggiungere (espressi in termini quantitativi o qualitativi, a seconda che l'attività sia orientata all'efficienza o all'efficacia);
- Da una tempificazione di tali obiettivi;
- Dall'impegno delle risorse necessarie per ciascuna fase del progetto.

Questi principi hanno evidenziato la necessità di disporre, all'interno delle amministrazioni pubbliche, di cruscotti integrati di indicatori, che riescano a monitorare le diverse componenti dell'azione amministrativa. Le soluzioni adottate possono essere ricondotte a due diversi approcci:

- strumenti ad hoc;
- adattamento di strumenti sviluppati per altri usi.

**Tabella 2 – Il cruscotto di indicatori del Politecnico di Milano**

%ricercatori/docenti	CFU/docente	Autofinanziamento/ docente	Dottorandi/ docente	Valutazione didattica	metri quadri/ docente
35,29%	13,84	51990,69	0,74	2,71	292,00
45,88%	17,96	40178,54	0,75	2,83	78,48
55,56%	12,52	59837,06	1,81	2,89	92,30
32,65%	10,59	58436,66	0,62	2,94	187,90
28,92%	17,21	36842,91	0,71	2,74	70,36
30,16%	18,35	27405,36	0,76	2,79	48,33
28,57%	19,25	39434,18	0,66	2,87	71,06
38,71%	15,46	50238,28	1,08	2,78	134,53
28,72%	11,89	42669,20	0,29	2,71	118,90
37,80%	17,45	12748,00	0,91	2,74	69,20
35,29%	12,87	25311,09	0,44	2,85	142,74
40,00%	14,97	34237,69	0,38	2,77	161,78
33,33%	12,78	27527,30	0,56	2,83	98,22
46,99%	34,66	21845,20	0,96	2,83	203,37
31,07%	16,44	8687,08	0,23	2,65	40,59
30,23%	19,17	53132,50	0,74	2,77	131,19
46,15%	8,94	41055,10	0,73	3,05	138,81
34,78%	17,00	35548,07	0,69	2,78	109,36

Un esempio del primo tipo è costituito dal cruscotto direzionale che viene utilizzato al Politecnico di Milano (tabella 2). Lo strumento ha la funzione di monitorare i risultati dei dipartimenti (le unità organizzative alla base del modello organizzativo dell'Ateneo) e di fornire i parametri in base ai quali allocare le risorse (posti di personale docente, posti di personale tecnico amministrativo, finanziamenti). La specificità dell'attività svolta (formazione e ricerca) non consente in questo caso di adottare soluzioni sviluppate in ambito industriale; inoltre, la presenza di un input congiunto (i docenti), non permette di operare per singola attività. La soluzione sviluppata risponde a queste esigenze; essa si articola in tre tipologie di indicatori:

- indicatori dello stato delle risorse (rapporto tra ricercatori e docenti, indicativo della capacità di assicurare un ricambio generazionale; spazi per docente)

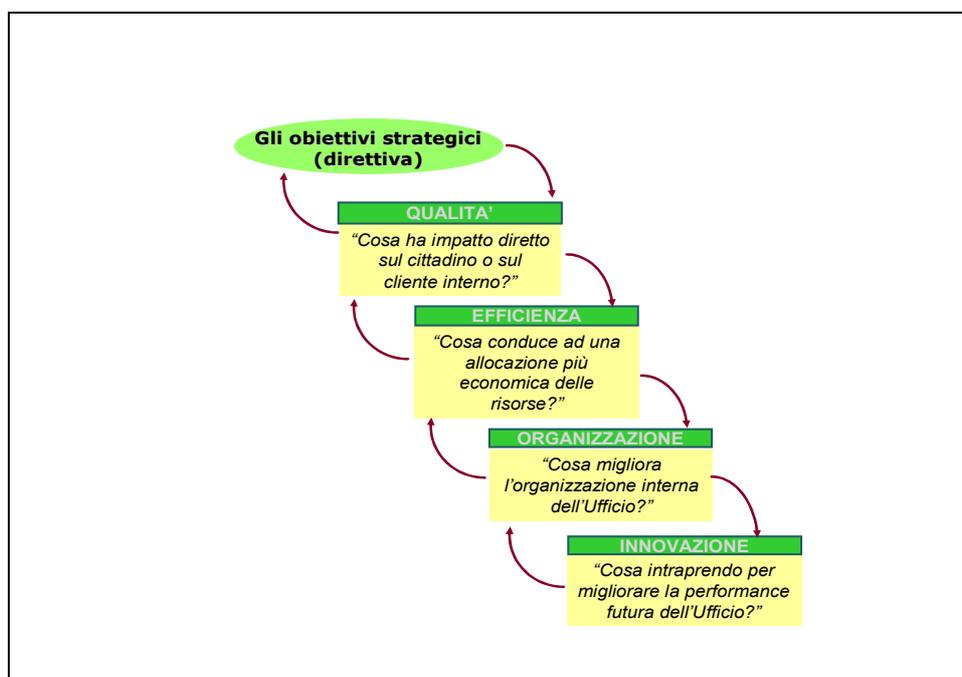
- indicatori legati ai risultati della didattica (valutazione della didattica, crediti formativi universitari (CFU) erogati per docente);
- indicatori legati ai risultati della ricerca (autofinanziamento della ricerca per docente, rapporto tra dottorandi e docenti).

Ogni riga corrisponde a un dipartimento; gli indicatori sono, come usualmente avviene, resi più facilmente leggibili attraverso una scala cromatica che evidenzia i risultati positivi (in verde) e le eventuali criticità (in rosso).

In figura 3 viene invece presentata la struttura del cruscotto direzionale messo a punto dal dipartimento per le politiche fiscali del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Lo strumento è suddiviso in quattro gruppi di indicatori:

- indicatori di qualità;
- indicatori di efficienza;
- indicatori di organizzazione;
- indicatori di innovazione.

**Figura 3 – La Balanced Scorecard del dipartimento delle Politiche Fiscali**

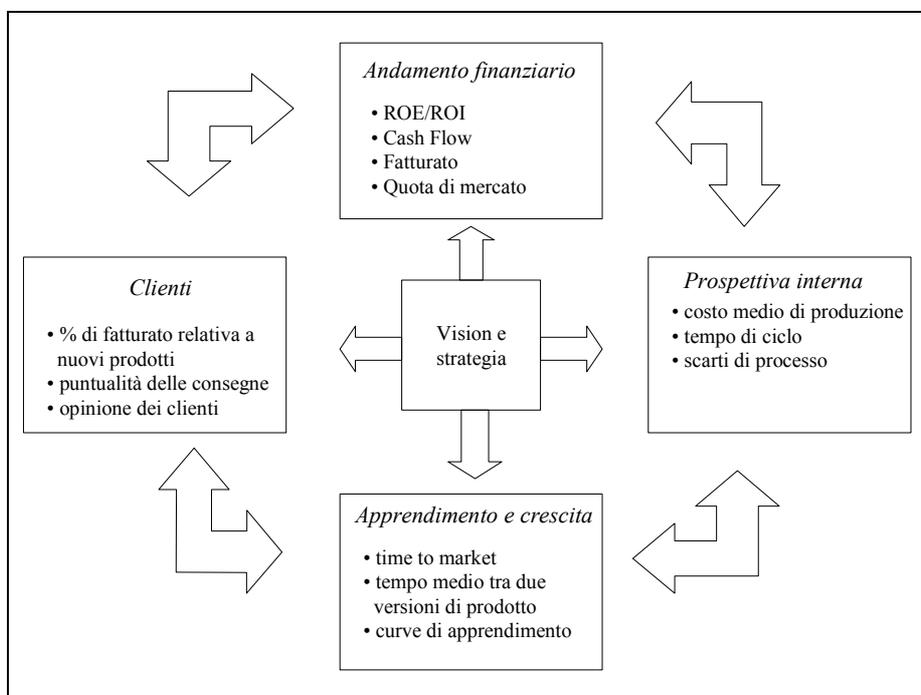


Esso costituisce una variazione originale di un cruscotto molto diffuso nelle imprese private, la Balanced Scorecard (figura 4). La Balanced Scorecard associa a ciascuna unità organizzativa quattro gruppi di indicatori, relativi rispettivamente a:

- *l'andamento finanziario*, che analizza il comportamento dell'impresa nei confronti dei propri azionisti, in termini di dimensioni (*quota di mercato/fatturato*), profittabilità (*ROE, ROI e Margine Operativo Netto*) e generazione di cassa (*Cash Flow*).
- *i clienti*; che evidenzia invece le prestazioni connesse con il rapporto tra l'impresa e il mercato;
- *la prospettiva interna*; le misure connesse con la *prospettiva interna* sono finalizzate al controllo dell'efficienza interna dell'impresa;

- *la capacità innovativa, definita inizialmente come innovazione e apprendimento o, più recentemente, come apprendimento e crescita.*

**Figura 4 – La struttura della Balanced Scorecard**



Il cruscotto adottato dal dipartimento delle politiche fiscali rispetta i principi di fondo dello strumento (disponibilità di una serie di indicatori sia di natura contabile che extracontabile, modalità da seguire per la progettazione del sistema di indicatori a partire dalla strategia dell'organizzazione), ma li adatta a un contesto molto differente, eliminando la sezione relativa ai risultati economico-finanziari (visto che il dipartimento non produce servizi per il mercato), rinominando in modo maggiormente esplicativo le sezioni relative ai "clienti" (qualità) e alla prospettiva interna (efficienza) e dettagliando maggiormente la parte relativa all'apprendimento e alla crescita, per evidenziare il ruolo dell'assetto organizzativo e dell'innovazione, che appaiono prioritari rispetto al funzionamento dell'amministrazione.

## 5. Il miglioramento dell'offerta: il benchmarking

Un secondo importante sviluppo dell'offerta è stata la diffusione del benchmarking come riferimento per analizzare le prestazioni delle amministrazioni pubbliche. Teoricamente, è possibile definire il target di una prestazione secondo tre diverse metodologie: il riferimento a dati storici, a standard teorici o a benchmark.

Il ricorso a dati **storici** è agevole, ma:

- Può essere iniquo se applicato a realtà caratterizzate da condizioni iniziali differenti. Ad esempio, un'unità organizzativa che già in passato era caratterizzata da un buon livello di efficienza, avrà difficoltà superiori a migliorare le proprie performance nel tempo rispetto a una inizialmente molto inefficiente;

- Spinge a un miglioramento contenuto delle proprie prestazioni. Se i target sono definiti ogni anno a partire dal risultato raggiunto l'anno precedente, si ha la convenienza a "bloccare" la propria attività una volta raggiunto il target; in questo modo, infatti, si impedisce che il target per l'anno successivo sia eccessivamente ambizioso.

Il riferimento a uno **standard** è teoricamente più equo e stimolante, ma è possibile solo in presenza di attività "standardizzate" e routinarie.

Nel **benchmarking**, infine, il target viene assegnato a partire dai risultati ottenuti da altre organizzazioni, "simili", privilegiando la migliore tra esse. In questo modo, il target è contemporaneamente "realistico" (perché già ottenuto da un'altra organizzazione simile) e ambizioso (perché ottenuto dalla "migliore"). Rispetto alle altre soluzioni, il benchmarking è naturalmente più oneroso. La sua "qualità", inoltre, dipende dalle modalità con cui viene realizzato, in particolare dalla capacità di trovare un insieme di organizzazioni caratterizzate da attività analoghe e operanti in contesti omogenei.

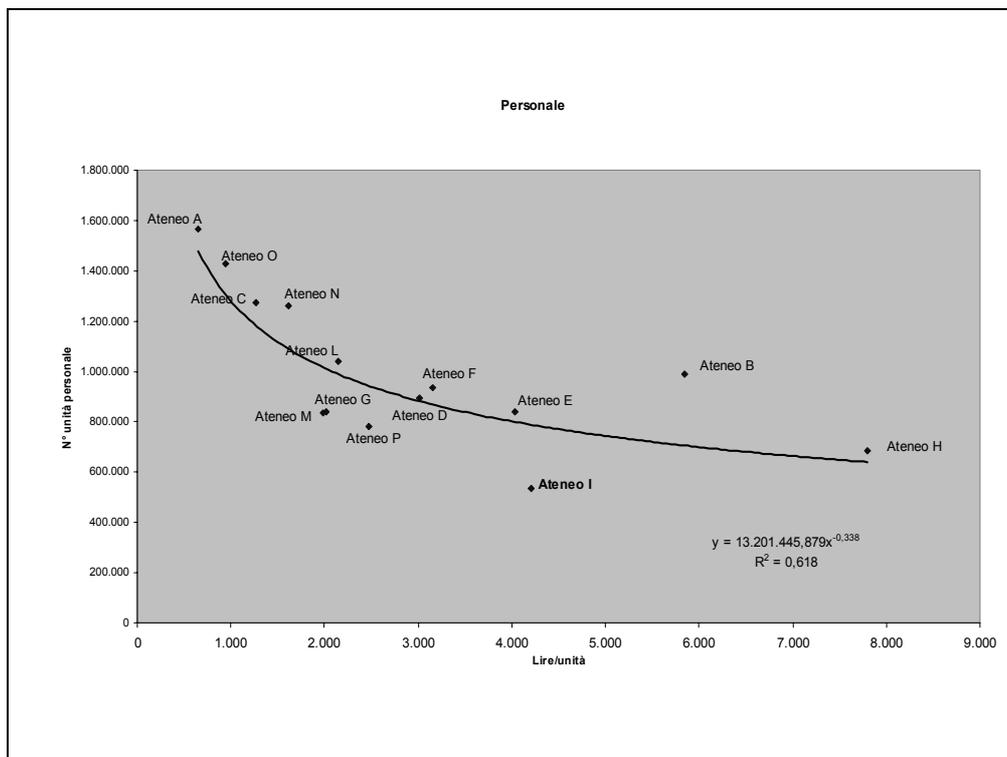
Nel caso delle amministrazioni pubbliche, i punti deboli dei dati storici e di quelli standard sono particolarmente enfatizzati. Infatti, la mancanza di una "storia" della misurazione fa sì che esistano livelli di efficienza molto differenziati tra le diverse amministrazioni; limitarsi a misurare il miglioramento nel tempo comporta quindi una penalizzazione delle aree più efficienti dell'amministrazione e rischia alla fine di limitare il miglioramento delle aree maggiormente inefficienti. La definizione di standard, peraltro, è particolarmente difficile nelle attività amministrative, tanto che anche nelle imprese private gli standard vengono di solito limitati ai processi di trasformazione fisica. Diviene quindi indispensabile ricorrere a soluzioni basate sul benchmarking; peraltro, il benchmarking è agevolato nelle amministrazioni pubbliche dalla presenza sul territorio di amministrazioni differenti che svolgono attività simili.

I diversi benchmarking adottati nella pratica possono essere suddivisi in due gruppi, a seconda che siano nati da una decisione autonoma di un gruppo di amministrazioni o da iniziative centralizzate.

Un esempio del primo tipo è il progetto good practice, che a partire dal 2000 ha messo a confronto le prestazioni dei servizi amministrativi di oltre la metà delle università statali. In figura 5 viene presentato un esempio dei risultati del progetto, relativo all'efficienza dei servizi connessi alla gestione del personale. Per assicurare la comparabilità dei dati, è stata dapprima condotta un'analisi per linee di attività (poiché i diversi Atenei, pur con strutture organizzative differenti, svolgono lo stesso tipo di attività), poi definiti gli specifici protocolli di rilevazione, utilizzando come indicatore di efficienza il rapporto tra il costo delle attività connesse alla gestione del personale e il numero di dipendenti. La figura evidenzia il posizionamento relativo dei diversi Atenei e la presenza di importanti effetti di scala.

Sempre in ambito universitario, la figura 6 presenta invece un esempio dei report che sono resi disponibili, in modo centralizzato, dall'Ufficio statistico del Miur, che consentono di confrontare in modo estremamente puntuale i risultati dei processi formativi dei diversi Atenei.

**Figura 5 – Il benchmarking autonomo: confronto tra l'efficienza nei servizi per la gestione del personale di un gruppo di Atenei statali**



**Figura 6 – Il benchmarking centralizzato: comparazione delle prestazioni dei processi didattici di un gruppo di Atenei**

Università	Studenti iscritti nel A.A. 2004-2005							
	Immatricolati	Immatricolati con licenza liceale	Immatricolati con voto di maturità >= 9/10	Studenti in corso	Studenti totali	Mancati iscrizioni al secondo anno	Immatricolati che non hanno superato esami (inattivi)	Studenti totali che non hanno superato esami
BERGAMO	2.980	693	627	7.604	12.579	507	543	1.808
BRESCIA	2.834	963	670	7.985	13.242	460	443	2.078
CASTELLANZA (VA) L.I.U.C.Cattaneo	267	127	69	958	2.017	41	21	138
INSUBRIA	1.746	551	306	5.141	8.057	314	228	1.279
MILANO	11.120	4.847	2.642	31.770	59.763	2.017	1.758	12.369
MILANO BICOCCA	5.616	2.008	1.238	14.881	26.757	798	850	4.383
MILANO Ist. Univ.Lingue Moderne	1.601	561	327	4.082	7.012	231	175	754
MILANO Politecnico	6.628	3.544	2.379	18.118	39.568	770	546	5.314
MILANO Univ. Bocconi	2.686	1.903	1.357	7.588	11.658	40	20	1.045
MILANO Univ. Cattolica	7.181	3.186	2.086	20.843	38.005	757	896	1.063
MILANO Univ. Vita-Salute S.Raffaele	322	224	203	1.168	1.345	29	11	28
PAVIA	3.862	1.784	1.264	12.118	21.495	477	263	3.369
<b>Totale</b>	<b>46.843</b>	<b>20.391</b>	<b>13.168</b>	<b>132.256</b>	<b>241.498</b>	<b>6.441</b>	<b>5.754</b>	<b>33.628</b>

## 6. Il ruolo della statistica ufficiale

L'evoluzione delle soluzioni disponibili per le pubbliche amministrazioni che vogliono gestire in modo efficace ed efficiente le proprie attività si traduce in nuove sfide anche per la statistica ufficiale, il cui ruolo è in particolare essenziale per:

- Assicurare le qualità delle informazioni utilizzate per scelte a livello centrale;
- Fornire le informazioni sull'impatto delle attività svolte dalle amministrazioni sul contesto esterno;
- Fornire alle amministrazioni benchmarking di qualità e a costo ragionevole.

*Assicurare la qualità delle informazioni per le scelte a livello centrale.* Coerentemente con i principi del new public management, l'allocazione di risorse pubbliche tra amministrazioni differenti dovrebbe basarsi almeno in parte sulle prestazioni da esse raggiunte. A tal fine, non è possibile ricorrere alle informazioni che vengono rilevate direttamente dalle singole amministrazioni, che potrebbero essere inficiate da comportamenti opportunistici. Occorre, invece, che le informazioni siano validate dalla statistica ufficiale.

Un esempio è rappresentato oggi dal sistema di ripartizione dei finanziamenti in ambito universitario. Alcuni dei dati utilizzati in sede di ripartizione sono infatti forniti dall'ufficio statistica del Miur, che assicura la qualità e la comparabilità delle informazioni. Altri, come il livello di finanziamenti esterni alla ricerca, sono forniti da ciascun Ateneo; proprio la scarsa affidabilità di questi ultimi dati è stato utilizzata strumentalmente da alcuni Atenei per mettere in discussione l'intero sistema di allocazione delle risorse in base ai risultati.

*Fornire informazioni sull'impatto.* I sistemi informativi interni alle diverse amministrazioni possono essere funzionali a misurare l'efficienza nell'uso delle risorse e, al più, a valutare l'efficacia dei risultati ottenuti; non consentono invece di analizzare l'impatto delle scelte sul contesto esterno, sia per la mancanza di competenze adeguate che per l'assenza di risorse sufficienti. Si pensi ancora al sistema universitario; elemento essenziale per valutare l'impatto delle università sul contesto è la valutazione della occupabilità e dei percorsi di carriera dei laureati. Una rilevazione di questo tipo presenta problemi metodologici (ad esempio nella selezione del campione) e richiede uno sforzo molto consistente, da poter essere realizzata di fatto solo all'interno del sistema statistico nazionale.

*Fornire comparazioni di qualità e a costo ragionevole.* Infine, la statistica ufficiale può supportare le amministrazioni nella costruzione di sistemi di benchmarking. Come si è sottolineato in precedenza, la comparazione costituisce un elemento indispensabile dei sistemi di monitoraggio, valutazione e controllo. La presenza di benchmarking gestiti centralmente costituisce un importante servizio alle amministrazioni, garantendo l'omogeneità nella rilevazione degli indicatori tra le diverse amministrazioni e riducendo i costi che devono essere sostenuti per la sua realizzazione.

## 7. L'evoluzione della domanda

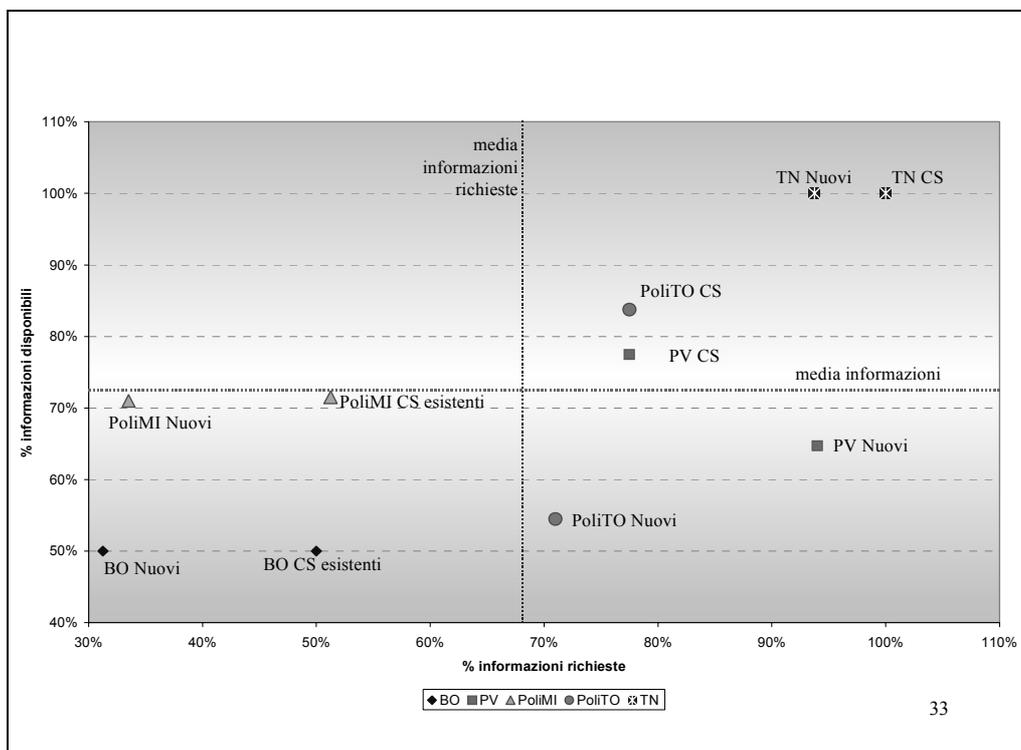
Le pagine precedenti hanno evidenziato come l'offerta di strumenti di valutazione, monitoraggio e controllo specificamente pensati per le amministrazioni pubbliche abbia consentito di rimuovere i problemi che ne avevano ostacolato l'adozione negli anni '90.

Solo in pochi casi, tuttavia, questa evoluzione è stata accompagnata da un reale incremento nella domanda e nell'utilizzo di questi strumenti. Anzi, oggi il vero limite allo sviluppo delle amministrazioni pubbliche deriva più da una mancanza della domanda che da limiti dell'offerta.

A titolo di esempio, in figura 7, sempre con riferimento a un gruppo di amministrazioni universitarie, vengono misurati il grado di completezza delle informazioni rese potenzialmente disponibili agli organi decisionali (indicativo della qualità dell'offerta di misure) e quello della richiesta che gli organi decisionali fanno di tali informazioni (indicativo della qualità della domanda). Come si vede, nella quasi totalità dei casi le informazioni che vengono utilizzate per le decisioni sono solo un sottoinsieme di quelle disponibili.

L'"assenza di domanda" è una conseguenza diretta degli errori commessi all'inizio del percorso di riforma. Machiavelli, ben sottolineava quasi 500 anni fa come "E debbasi considerare, come non è cosa più difficile a trattare, né più dubia a riuscire, né più pericolosa a maneggiare, che farsi capo a introdurre nuovi ordini. Perché lo introduttore ha per nemici tutti quelli che delli ordini vecchi fanno bene, et ha tepidi difensori tutti quelli che delli ordini nuovi faranno bene (Machiavelli, *Il Principe*)". L'insufficiente attenzione allo sviluppo dell'offerta di sistemi di indicatori ha rafforzato i "nemici" del cambiamento, creando dei "change survivors", e ridotto l'entusiasmo dei suoi sostenitori.

**Figura 7 – Completezza della domanda e dell'offerta di "misure": sistemi decisionali nelle università**



L'esempio della Presidenza del Consiglio dei Ministri è emblematico. Come detto, è stata la prima delle amministrazioni dello Stato a introdurre un sistema di misura delle prestazioni, coerentemente con i principi del New Public Management. Il sistema è stato realizzato attraverso:

- un forte coinvolgimento sul progetto da parte dei vertici dell'amministrazione;
- la presenza di competenze adeguate nella struttura responsabile del controllo interno, in grado anche di trarre vantaggio da consulenze esterne e dall'immissione di professionalità non tradizionalmente presenti nella burocrazia pubblica;
- il coordinamento, assicurato dalla presenza a capo del progetto di un controller con forte esperienza di linea, in grado di interagire con i responsabili delle singole strutture senza "barriere" linguistiche.

Alla fine del 2000, tuttavia, un cambio al vertice dell'amministrazione ridusse l'interesse per il progetto, senza che i suoi risultati fossero ancora consolidati. Rapidamente, si ridusse anche l'attenzione del management di linea, rendendo via via meno affidabili e tempestive le informazioni rilevate; parallelamente, si accusava la struttura responsabile del sistema di indicatori di fornire informazioni poco rilevanti. Nell'arco di due anni il sistema si trasformò in una struttura esclusivamente formale, la cui unica funzione era di assolvere, formalmente, a un obbligo di legge.

La situazione attuale è quindi caratterizzata da una sorta di paradosso. Esistono infatti ormai strumenti utili, ma non vi è, se non in modo episodico, l'interesse per utilizzarli effettivamente. Le conseguenze di questa situazione sono una sostanziale perdita di opportunità. Le ultime leggi finanziarie sono da questo punto di vista emblematiche: si è intervenuti tagliando le spese intermedie in misura analoga per tutte le amministrazioni, indipendentemente dal livello di efficienza esistente, lasciando in alcuni casi delle sacche di inefficienza e ponendo in altri casi vincoli eccessivi.

È dunque essenziale riuscire a recuperare l'interesse dei "delusi". Anche se non è facile trovare le ricette più corrette, alcune azioni sono essenziali. È necessario:

- assicurare un commitment politico forte, che riporti l'efficacia e l'efficienza delle amministrazioni pubbliche al centro del dibattito;
- introdurre meccanismi premiali, almeno parziali, sulla base dei risultati ottenuti: ad esempio, rilassando i vincoli finanziari per le amministrazioni che dispongano di strumenti giudicati adeguati e ottengano risultati migliori della media;
- evitare che le competenze maturate in questi anni nelle amministrazioni siano cancellate da utilizzi disfunzionali dello spoil system, per scongiurare il rischio che si ritorni alla situazione da cui si era partiti un decennio fa.

Si tratta di riforme che non richiedono "investimenti"; purtroppo, questo non basta per essere ottimisti sulla loro implementazione.