

ELISA D'ALTERIO

## LA MISURAZIONE DELLE ATTIVITÀ AMMINISTRATIVE: UN SISTEMA SENZA QUALITÀ?

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Misurare per decidere: contraddizioni ed eccesso di regolazione. – 3. Misurare per migliorare la qualità delle attività. – 4. Misurare per controllare l'azione amministrativa. – 5. Conclusioni.

### 1. Introduzione

Alcuni primi riferimenti alla misurazione delle attività amministrative risalgono al noto rapporto Giannini del 16 novembre 1979<sup>1</sup>. Tra i principali problemi dell'amministrazione pubblica italiana, il rapporto segnala l'urgenza di procedere all'unificazione delle metodologie di misurazione della produttività del settore pubblico: in particolare, «la varietà delle tecniche di misurazione della produttività sinora seguita congiunta alle confusioni segnalate tra indicatori di produttività e altre cose, la poca concordia tra gli esperti di questa materia e la non sempre chiara separazione tra profili organizzativi e profili informativo-diagnostici, pongono l'opportunità di procedere ad una ricognizione metodologica che abbia carattere generale» (par. 2.6.). Varietà, confusione, disomogeneità sono, dunque, i tratti principali della disciplina; ad oltre trenta anni di distanza, la situazione non sembra così diversa da allora.

La misurazione delle attività amministrative nasce, dunque, allo scopo di attestare il livello di lavoro (produzione di beni e servizi) ed efficienza (rapporto tra risorse impiegate e risultati ottenuti) delle pubbliche amministrazioni. Già alla fine degli anni Settanta, il rapporto registra l'adozione da parte di alcune amministrazioni dei programmi di misurazione della produttività-efficienza, in particolare nei campi delle finanze, interni, ferrovie, poste.

<sup>1</sup> *Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato*, curato da Massimo Severo Giannini e trasmesso alle Camere il 16 novembre 1979. In questa sede, la produttività è intesa nei termini sia di lavoro, sia di efficienza, la cui misurazione può avvenire mediante l'uso di c.d. "indicatori di produttività".

Alle sperimentazioni di quegli anni segue, oltre un decennio più tardi, l'emanazione di un'apposita normativa (d.P.C.M 27 gennaio 1994) volta a introdurre, presso le amministrazioni erogatrici di servizi, l'adozione della "carta dei servizi", concepita come strumento di misurazione della qualità delle prestazioni pubbliche. In questo modo, la prassi della misurazione è oggetto di una prima forma di "codificazione", ancorché limitata al settore dei servizi finali, ossia delle prestazioni direttamente rivolte al cittadino-utente<sup>2</sup>. Il tema della misurazione torna ad essere, poi, nuovamente considerato dal legislatore alla fine degli anni Novanta con l'emanazione del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286. Tale normativa estende il campo della misurazione all'azione amministrativa complessivamente considerata, in qualche modo tentando una più piena realizzazione degli obiettivi emersi nel citato rapporto del 1979. Accanto a una parziale riforma della disciplina della misurazione della qualità dei servizi (art. 11), il d.lgs. n. 286/1999 prevede quattro specifici modelli di "controllo interno" nelle pubbliche amministrazioni, i cui principi generali, riassunti nell'articolo 1, richiamano i concetti di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa (controllo di gestione) e di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti (controllo strategico). Dieci anni più tardi, il d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, apporta modifiche molto incisive all'assetto dei controlli interni disegnato dalla precedente normativa del 1999 e, in particolare, introduce una nuova disciplina della «misurazione, valutazione e trasparenza della *performance*» della pubblica amministrazione.

Questa breve ricostruzione dell'evoluzione storico-normativa del tema della misurazione delle attività amministrative<sup>3</sup> è una prova, almeno parziale, della costante e forte attenzione della politica al problema della misurazione delle attività pubbliche. Tuttavia, la costanza e il vigore di un tale interesse a livello politico-legislativo si scontrano con i risultati fallimentari di questi programmi, sui piani sia dell'efficacia delle tecniche di misurazione, sia della qualità ed efficienza dell'azione amministrativa. Perché all'adozione di tali programmi non seguono, ancora oggi, risultati significativi? Perché a importi elevati della spesa corrente della pubblica amministrazione<sup>4</sup> non corrisponde un miglioramento netto della qualità delle sue prestazioni? Perché alla ricchezza di strumenti di misurazione e valutazione previsti dall'or-

<sup>2</sup> Sull'evoluzione storico-normativa della disciplina si tornerà nel successivo par. 2.

<sup>3</sup> Per approfondimenti, si rinvia, ancora una volta, al successivo par. 2.

<sup>4</sup> Per la spesa nel settore dei beni e servizi, si v. i dati analizzati da G. Mazzantini, *La spesa per consumi finali nella pubblica amministrazione: analisi del trend delle sue componenti e ruolo di Consip*, in *Gli acquisti delle amministrazioni pubbliche nella Repubblica federale*, Collana Astrid, Bologna, Il Mulino, 2011, 53 ss.

dinamento si contrappongono una scarsa attuazione<sup>5</sup> e un diffuso disinteresse da parte delle amministrazioni?

La misurazione delle attività amministrative è un tema a cui la letteratura giuridica non ha prestato mai molta attenzione<sup>6</sup>. Esistono numerose trattazioni sulle modalità di gestione dei servizi (si pensi alla copiosa letteratura in materia di esternalizzazioni, società miste, affidamenti *in house*)<sup>7</sup>, o sui contenuti delle riforme succedutesi in materia di servizi pubblici locali<sup>8</sup>, o sui profili gius-economici della regolazione dei settori rilevanti e delle dinamiche concorrenziali<sup>9</sup>, o su aspetti specifici della qualità delle prestazioni<sup>10</sup>. Nessuno di questi lavori, tuttavia, affronta “da vicino” il problema della misurazione dell’azione amministrativa<sup>11</sup>.

<sup>5</sup> Per i dati sullo stato di attuazione dei documenti contenenti *standard* di qualità dei servizi pubblici, ai sensi del d.lgs. n. 150/2009, si rinvia al sito istituzionale della CiVIT ([http://www.civit.it/?page\\_id=3300](http://www.civit.it/?page_id=3300)).

<sup>6</sup> Il tema è, invece, oggetto di particolare attenzione nell’ambito della letteratura economico-gestionale: si ricordano M. C. Alkin, R. Daillak, P. White, *Using Evaluation: Does Evaluation Make a Difference?*, Beverly Hills, Sage 1979; D. Andrich, *Rasch Models for Measurement*, Newbury Park, Sage, 1988; J.J. Cronin e S. Taylor, *Measuring Service Quality: a Re-examination and Extension*, in *Journal of Marketing*, n. 56, 1992, 55-68; R. V. Horn, *Statistical Indicators for the Economic and Social Science*, Cambridge University Press, 1993; D.J. Bartholomew, M. Knott, *Latent Variable Models and Factor Analysis*, 2nd ed., London, Arnold, 1999.

<sup>7</sup> La letteratura giuridica su questi temi è molto ampia e vanta una lunga tradizione. Si pensi anche soltanto alle numerose opere di Guido Zanobini sull’esercizio da parte dei privati di attività pubbliche: *L’esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici*, in *Primo Trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. II, Parte III, Milano, Giuffrè, 1920, ed. del 1935, 235 ss.; *L’esercizio privato delle pubbliche funzioni e l’organizzazione degli enti pubblici*, in *Scritti vari di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 1955, 96 ss. Tra le opere dell’A. si v. anche *Corso di diritto amministrativo*, vol. III, *L’organizzazione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 1946, 301-322.

<sup>8</sup> Si pensi ai molti lavori di commento dell’art. 23-bis, d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito in l. 6 agosto 2008, n. 133.

<sup>9</sup> Su questi profili, si ricorda G. Napolitano, *Regole e mercato nei servizi pubblici*, Bologna, Il Mulino, 2005.

<sup>10</sup> In particolare, esiste una vasta letteratura in materia di carte di servizi. Si v. S. Battini e G. Vesperini, *La Carta dei servizi pubblici. Erogazioni delle prestazioni e diritti degli utenti*, Rimini, 1997; S. Battini, *La tutela dell’utente e la carta dei servizi pubblici*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, 1998, 185 ss.; A.M. Circi, *L’attuazione della carta dei servizi pubblici*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 8, 1998, 790 ss.; Id., *La carta dei servizi pubblici: uno strumento abbandonato o in evoluzione?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 6, 2001, 636 ss.; L. Ieva, *Il principio della qualità del servizio pubblico e la “carta dei servizi”*, in *Foro Amministrativo*, 2001, 229 ss.; F. Giglioni, *Le carte di pubblico servizio e il diritto alla qualità delle prestazioni dei pubblici servizi*, in *Politica del diritto*, XXXIV, n. 3, settembre 2003; F. Bripi, A. Carmignani e R. Giordano, *La qualità dei servizi pubblici in Italia*, Paper n. 84 Banca d’Italia, gennaio 2011.

<sup>11</sup> Gli studi economico-gestionali e di scienza dell’organizzazione, invece, mostrano un

L'obiettivo principale del presente articolo è, quindi, quello di ricostruire un bilancio – in termini giuridici – dell'esperienza italiana di misurazione delle attività amministrative, cercando di rilevare i “nodi di fondo” di una tale prassi. L'espressione “attività amministrative” è usata, in questa sede, in modo elastico ed è riferita primariamente ai servizi pubblici; si considerano, comunque, anche le funzioni e le più generali attività svolte dalle amministrazioni. La domanda che orienta una tale ricerca riguarda le ragioni della misurazione: in altri termini, perché misurare l'azione amministrativa?

Misurare può servire, innanzi tutto, a decidere: il forte interesse politico e mediatico per una tale problematica sembra animato da questa prospettiva. Tuttavia, alle numerose iniziative sono seguiti risultati deludenti; in particolare, l'eccesso di regolazione in materia di misurazione delle attività amministrative e le forti contraddizioni che caratterizzano tali previsioni lasciano pensare che in molti casi il legislatore italiano non ha saputo utilizzare i vantaggi della misurazione (par. 2).

Misurare può servire, inoltre, a migliorare l'efficienza e la qualità dell'azione amministrativa. La previsione di tanti (troppi) strumenti di misurazione e l'esistenza di numerose criticità applicative costituiscono per le amministrazioni un disincentivo all'adozione di tali misure. La rilevazione, inoltre, di dati contraddittori sulla qualità e di costi legati all'applicazione

grande interesse ai caratteri e al funzionamento degli “indicatori”. L'incoerenza dei risultati della misurazione è, ad esempio, ricondotta: alla scarsa bontà ed errata scelta degli indicatori impiegati (per questa ragione, esistono appositi *test* di verifica della validità delle misure); alle irregolarità nei processi di formulazione degli indicatori; all'eterogeneità dei percorsi metodologici (spesso elaborati in seno a importanti organizzazioni globali: in particolare, indicatori relativi all'attività del settore pubblico sono raccolti in appositi documenti annuali elaborati dall'OCSE – *Government at Glance* –, ove sono forniti dati interessanti sullo stato di attuazione delle politiche di modernizzazione delle pubbliche amministrazioni negli Stati membri. Altri indicatori rilevanti sono quelli elaborati dall'ISO, organismo internazionale per la standardizzazione, che costruisce indicatori in molti settori di interesse generale); alla definizione di criteri, dimensioni, indicatori di qualità, variabili e indici sintetici o di valutazione (l'elaborazione di indicatori e *standard* di qualità può avvenire secondo differenti percorsi metodologici; inoltre, il loro oggetto di misurazione può riguardare fattori diversi – *input*, processo, *output*, *outcome* – o differenti nature del fenomeno. Anche il tipo di indicatore può variare: lo stesso può essere effettivo, percettivo, “proxi”, ecc.; altrettanto varia può essere, infine, la modalità di aggregazione dei parametri); alla molteplicità del numero delle dimensioni e del tipo di variabili considerate; alla scarsa capacità di incrociare dati e informazioni; alle differenti modalità di costruzione di misure sintetiche di valutazione della qualità (si v., ad esempio, il modello del *Quality Assessment Index*). Su questi profili, si cfr. P.M. Fayers e D.J. Hand, *Casual Variables, Indicator Variables and Measurement Scales: an Example from Quality of Life*, in *JRRS*, A, n. 165, 2002, 233-261.

## la misurazione delle attività amministrative

degli strumenti fa nutrire alcune perplessità in ordine all'efficacia delle misure<sup>12</sup>. Alla finalità del miglioramento dei servizi si associano, poi, ulteriori fini (partecipazione dei cittadini all'azione pubblica; tutela del diritto a prestazioni di qualità), non sempre pienamente realizzati (par. 3).

Infine, misurare può servire a controllare l'azione amministrativa, nell'ambito del più ampio sistema dei controlli delle pubbliche amministrazioni, ridisegnato dalle riforme degli ultimi tre anni<sup>13</sup>. In questa prospettiva, si tratta di verificare come il regime della misurazione e valutazione della qualità delle prestazioni pubbliche è inserito in un tale sistema e quali benefici possono derivare da una sua adeguata integrazione (par. 4).

Alla luce di un tale panorama, è possibile formulare alcune indicazioni relative a modalità più efficienti di attuazione della disciplina (par. 5).

<sup>12</sup> Ad esempio, alcune indagini rivelano che il sistema dei servizi pubblici in Italia presenta un buon livello di *performance* (*Relazione annuale al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini* 2011, elaborata dal CNEL ai sensi dell'art. 10-bis, l. 30 dicembre 1986, n. 936, introdotto dall'art. 9, l. 4 marzo 2009, n. 15). La qualità dei servizi sanitari nei presidi territoriali tradizionali (medicina di base, farmacie, ambulatori di medicina specialistica e diagnostica) risulta mediamente alta. Persino il grado di soddisfazione (c.d. qualità percepita) delle principali prestazioni nel settore (studi medici, laboratori di analisi del servizio sanitario nazionale, ecc.) è complessivamente buono. Anche i servizi previdenziali registrano risultati molto positivi in termini di tempestività, efficacia, accessibilità, trasparenza. In particolare, l'indice medio dei tempi di erogazione delle prestazioni previdenziali registra, dal 2009 al 2010, un miglioramento del 9,8%; l'accessibilità ai servizi attraverso l'uso di strumenti telematici è passata dal 16,8% del 2008 al 99,3% del 2010; il gradimento dei servizi di sportello segna un aumento del 15,8% rispetto al valore di riferimento. Infine, per quanto attiene ai servizi di assistenza, colpisce l'elevato grado di soddisfazione della qualità degli asili nido, che rivela, peraltro, una preferenza per la gestione pubblica rispetto a quella privata. Tuttavia, questa ricostruzione è in forte dissonanza con i caratteri di un Paese dove otto cittadini su dieci preferiscono la vettura privata per andare a lavoro (i dati sono tratti dall'articolo di F. Pace, in *Repubblica*, 2011, <http://miojob.repubblica.it/notizie-e-servizi/notizie/dettaglio/In-ufficio-senza-mezzi-pubblici-Troppo-rari-e-poco-raggiungibili/2304017>), soltanto nove regioni su venti riportano dati relativi a tempi reali e/o massimi di attesa per prestazioni sanitarie (a cui si aggiunge una rilevante eterogeneità circa le modalità di accesso e presentazione dei dati; Ministero della salute, *Quarto rapporto nazionale sull'utilizzo di internet quale strumento di comunicazione dei dati sui tempi di attesa nei siti web delle Regioni e P.A. e delle Strutture del Servizio Sanitario Nazionale*, Roma, febbraio 2011, 9, [www.salute.gov.it/qualita/paginaInternaQualita.jsp?id=281&menu=liste](http://www.salute.gov.it/qualita/paginaInternaQualita.jsp?id=281&menu=liste)), e, più in generale, la qualità della vita tende a peggiorare (il dato è tratto dalle indagini di *Living International*, <http://internationalliving.com/2010/12/quality-of-life-2011/>).

<sup>13</sup> Si tratta, in particolare della legge 4 marzo 2009, n. 15 e dei relativi decreti attuativi (d.lgs. n. 150/2009 e d.lgs. 20 dicembre 2009, n. 198), nonché della disciplina sul federalismo fiscale (l. 5 maggio 2009, n. 42 e relativi decreti di attuazione).