



Monitoraggio della spesa pubblica e valutazione delle politiche

di Michele Morciano – 29 maggio 2006

Publicato in “ASTRID – Rassegna” n. 30 del 2006

Introduzione. Il tema del “controllo della spesa pubblica” è uno dei temi centrali del dibattito politico: esso abbraccia esigenze, obiettivi e strumenti diversi, ma che sono tra di loro strettamente collegati. La critica fondamentale che si può muovere agli attuali meccanismi che sovrintendono alla dinamica e composizione della spesa pubblica e’ che essi evidenziano un sostanziale scollamento tra gli aspetti finanziari del bilancio e le conseguenze sull’economia reale derivanti dalle scelte allocative del bilancio stesso. Manca una convincente programmazione della spesa basata su analisi approfondite dell’organizzazione produttiva dell’amministrazione e dei risultati delle politiche; mancano del tutto sistematiche rilevazioni contabili ed extracontabili sul comportamento dei centri di spesa, sull’impiego delle risorse, sull’offerta e gli standard dei servizi, sugli effetti delle politiche. Manca, nella sostanza, non solo una effettiva politica di bilancio, capace di rendere trasparenti gli obiettivi reali perseguiti, ma perfino gli strumenti e i dati indispensabili a sostenere tali scelte allocative.

Tra gli argomenti più ricorrenti di questo dibattito ci sembra di poter segnalare:

- ◆ la possibilità di “tracciare” i *flussi di spesa*, cioè la possibilità di monitorarli attraverso i vari livelli di governo, dal bilancio dello Stato, ai bilanci delle Regioni e degli Enti locali, fino al loro effettivo utilizzo;
- ◆ la possibilità di valutare i *risultati* delle politiche e i loro costi, soprattutto a supporto delle decisioni allocative del bilancio dello Stato;
- ◆ la possibilità di *monitorare il programma di governo*.

La tracciabilità dei flussi di spesa, la valutazione dei risultati delle politiche e il monitoraggio del programma di governo implicano, in estrema sintesi, l’attuazione di una *politica di programmazione e controllo*: l’attuazione di una politica di programmazione e controllo implica, a sua volta, la *misurazione* di ciò che si desidera programmare e controllare. Occorrerà quindi “raccordare” i flussi di spesa con i “processi produttivi” e i “prodotti” delle amministrazioni e misurare i *risultati* dell’azione amministrativa e sarà indispensabile assicurare un perfetto allineamento tra gli obiettivi del controllo, le modalità operative adottate e le informazioni utilizzate. In questo contributo ci soffermeremo, in particolare, sulla necessità di costruire un quadro informativo organico sulla *performance* dell’amministrazione, rispetto sia ai processi produttivi adottati, sia all’uso delle risorse, ma anche in relazione agli effetti dell’azione amministrativa. In tal modo sarà possibile supportare un effettivo processo decisionale in grado di definire le scelte allocative del bilancio, non tanto in termini finanziari, ma in relazione ai risultati attesi dalle politiche e quindi in relazione agli effetti che esso produce sul sistema reale.

1. La tracciabilità dei flussi di spesa. La possibilità di monitorare (“tracciare”) i flussi di spesa, implica la possibilità di rendicontare *ex-post* e di valutare *ex-ante* le risorse finanziarie complessivamente dedicate ad ogni singola politica; tutto ciò implica una perfetta simmetria informativa, (*ex-ante* ed *ex-post*) e scalabilità, (*top down* e *bottom up*), tra le voci del bilancio dello Stato e quelle dei bilanci delle amministrazioni responsabili dell’attuazione delle singole politiche, sia a livello centrale che territoriale. Ciascuna voce del bilancio (finanziario) dello Stato deve poter esattamente rappresentare le spese complessivamente attribuibili a ciascuna politica, ottenute come somma delle spese effettuate, per ciascuna politica, dalle singole amministrazioni.

1.1. I bilanci delle amministrazioni. La perfetta simmetria informativa, o scalabilità dei bilanci, implica, per ogni amministrazione responsabile della erogazione di un servizio finale, che ogni voce di spesa del suo bilancio deve poter essere univocamente attribuibile ad un singolo prodotto-servizio (o ad una famiglia omogenea di prodotti).

D’altro canto, la erogazione di un prodotto-servizio costituisce per l’amministrazione l’ultima fase di un procedimento amministrativo per il cui funzionamento essa farà uso, in generale, di risorse (patrimoniali, umane e beni e servizi intermedi); le spese relative alle risorse utilizzate da un procedimento amministrativo (costi) dovranno poter essere attribuite al singolo prodotto-servizio (o famiglia di prodotti) che esse contribuiscono a produrre. L’amministrazione deve cioè poter rendicontare i costi di funzionamento e attribuirli, in ciascun esercizio, a ciascun prodotto-servizio di sua competenza.

La spesa complessiva sostenuta dall’amministrazione per erogare una determinata politica sarà data dai costi sostenuti per il funzionamento del procedimento amministrativo, attraverso cui essa eroga il prodotto-servizio, (costo del prodotto-servizio), più l’eventuale valore monetario del beneficio, (ad esempio il valore di un finanziamento erogato) che, insieme, rappresentano il costo complessivo di quel prodotto-servizio; entrambi i valori, (costi di funzionamento e valore monetario del beneficio), dovranno essere rendicontati e univocamente individuabili nel bilancio dell’ente erogatore.

Se i costi di tutti i processi di servizio di tutte le amministrazioni e se i valori monetari di tutti i benefici o esborsi o finanziamenti liquidati a terzi, sono correttamente rendicontati nei loro bilanci, allora tali valori possono essere aggregati e si possono ricostruire i finanziamenti complessivi, (costi più valore monetario dei benefici), attribuibili ad ogni singola politica; e questo indipendentemente dal fatto che all’attuazione di una singola politica possano concorrere diverse amministrazioni.

La corretta attribuzione di tutte le spese riconducibili ad un singolo prodotto-servizio, per il periodo di tempo di riferimento del bilancio consente di ricostruire il valore dei finanziamenti complessivamente indirizzati a favore di una determinata politica in ciascun esercizio.

1.2. Il bilancio dello Stato. Per il bilancio dello Stato la tracciabilità dei flussi di spesa implica che a ciascuna singola voce possa essere univocamente associato, *ex-ante*, un singolo prodotto-servizio finale, (o famiglia di prodotti), indipendentemente da quale sia l’amministrazione responsabile dell’erogazione di quel prodotto-servizio; in tal caso, il valore di ciascuna voce del bilancio dello Stato rappresenterebbe, *ex-ante*, il finanziamento complessivo, (costi più eventuali valori dei benefici erogati), attribuibile a quel determinato prodotto-servizio per quel determinato esercizio.

In realtà nel bilancio dello Stato convivono, dal lato delle uscite, molto schematicamente e per quanto qui ci interessa, due tipi di informazioni: *a)* i capitoli che alimentano spese finali identificabili e riconducibili ai bilanci di specifiche amministrazioni; *b)* trasferimenti ad altre amministrazioni titolari di autonomia di spesa e responsabili dell’erogazione di prodotti-servizi finali. Solo nel primo caso potrà risultare possibile una

univoca associazione tra voce di spesa (nel bilancio dello Stato) e natura e finalità della stessa, mentre rispetto ai trasferimenti, attraverso cui lo Stato si limita a mettere a disposizione fondi a favore di amministrazioni autonome, questa simmetria potrebbe risultare più complessa da realizzare. Infatti, i trasferimenti costituiscono per queste amministrazioni una entrata “indifferenziata” che non determina la composizione della loro spesa, che deriva invece da loro autonome decisioni.

Tutto ciò implica una “asimmetria temporale” nella tracciabilità dei flussi di spesa, perfettamente rendicontabili *ex-post*, (a certe condizioni), ma non definibili con certezza *ex-ante*, per via dell’autonomia decisionale delle amministrazioni titolari dei trasferimenti, anche se, sulla base dell’evidenza storica, si può certo ridurre significativamente il livello di incertezza sulla composizione finale, in termini di spesa, dei trasferimenti.

In presenza di ampie aree di autonomia sulle decisioni di spesa non sarà dunque possibile assicurare una perfetta valutazione dei flussi di spesa attribuibili *ex-ante* a ciascuna singola politica, mentre sarà possibile, a certe condizioni, tracciare *ex-post* i flussi di spesa, rendicontando con precisione i costi complessivi delle singole politiche.

1.3. La contabilità economica. La tracciabilità dei flussi di spesa implica l’adozione di criteri di contabilità economica e la redazione di un bilancio economico attraverso cui sia possibile per l’amministrazione rendicontare l’effettivo utilizzo di tutte le risorse nell’ambito del singolo esercizio. Per assicurare livelli superiori di aggregazione e quindi la valutazione dei costi delle politiche, sarà anche indispensabile che i criteri di classificazione dei costi siano assolutamente omogenei per tutti gli enti dotati di autonomia di spesa. La contabilità economica di ciascuna amministrazione, centrale o locale, dovrà essere organizzata per processi / prodotti, o per centri di costo, che però devono coincidere con i processi produttivi “titolari” dei singoli prodotti-servizi, sia che l’amministrazione sia responsabile dell’erogazione diretta di prodotti-servizi a favore dei soggetti della società, sia che essa operi a supporto di altre amministrazioni; in questo secondo caso i costi di queste amministrazioni verranno attribuiti, attraverso i loro prodotti-servizi (“intermedi”), alle amministrazioni che erogano i prodotti-servizi finali. Solo in questo modo sarà possibile misurare i costi effettivi delle politiche, *ex-post*, e ridurre al massimo l’incertezza sul preciso significato *ex-ante* dei capitoli del bilancio dello Stato.

La tracciabilità dei flussi di spesa implica quindi che tutte le amministrazioni pubbliche, a livello centrale e locale, adottino criteri omogenei di contabilità economica che consentano la ricostruzione della struttura e dei livelli di costo per ciascun prodotto-servizio e assicurino la loro “scalabilità”, sia a partire dai singoli bilanci economici degli enti, (*ex-post* e *bottom up*), sia, viceversa, con un dato margine di incertezza, a partire dai prospetti aggregati del bilancio dello Stato (*ex-ante* e *top-down*). E’ altresì evidente che solo con un bilancio consolidato di tutte le pubbliche amministrazioni si potrà effettivamente ottenere una completa tracciabilità dei flussi di spesa così come sopra indicato.

Sulla base di una rendicontazione contabile che sistematicamente correli le risorse effettivamente utilizzate ai prodotti e sulla base di altre informazioni extracontabili che definiscano alcune caratteristiche dei prodotti erogati, sarà anche possibile costruire degli indicatori di *efficienza*; questi indicatori consentiranno di mettere a confronto parametri omogenei riferibili ai costi di diverse amministrazioni su scala temporale o, ad esempio, territoriale.

2. La misurazione dei risultati delle politiche. I risultati dell’azione amministrativa si evidenziano al di fuori dell’amministrazione, nel complesso intreccio tra questa e i bisogni espressi dalla collettività. Sono infatti il singolo soggetto, o la singola impresa, appartenenti alle categorie-obiettivo della politica, che delle politiche subiscono gli effetti e la loro misurazione non potrà che avvenire a livello “micro”, cioè a livello di singolo componente

della società. Tali misurazioni devono essere focalizzate su quei fenomeni che sono conseguenza dell'intervento politico e che consentono di misurare il progresso verso un predeterminato obiettivo: la misurazione dei risultati delle politiche altro non è che la misurazione del cambiamento da esse indotto nel tessuto della società.

La misurazione dei risultati si basa su informazioni socio-economiche, la cui natura è coerente con la specifica natura del prodotto-servizio erogato e dell'obiettivo che si persegue attraverso di esso; anche le metriche adottate dovranno essere coerenti con la natura degli obiettivi che si intende perseguire attraverso l'erogazione di quel prodotto-servizio.

La specifica natura degli effetti delle politiche e la loro "individualità" pone qualche problema di misurazione e di sintesi che derivano, soprattutto, dalla settorialità degli interventi delle amministrazioni e dalla possibile presenza di effetti secondari, o di più lungo periodo, di cui occorrerà ovviamente tener conto.

Per la misurazione dei risultati si richiede una specifica competenza per materia e pertanto è opportuno che tali misurazioni, almeno sugli effetti immediatamente evidenziabili, siano oggetto di specifica attenzione da parte di quelle stesse amministrazioni che erogano il prodotto-servizio; l'amministrazione pertanto dovrebbe poter rendicontare ogni singolo prodotto erogato, (e i suoi costi complessivi), e i suoi *effetti* sul singolo soggetto. La responsabilizzazione dell'amministrazione nella fase di misurazione dei risultati è fondamentale, anche alla luce dell'esperienza che può essere acquisita dall'amministrazione e che può in seguito consigliarle modifiche migliorative, almeno nelle modalità operative di erogazione delle politiche.

Naturalmente occorrerà misurare quei risultati che siano effettivamente la conseguenza delle politiche, cioè dei prodotti-servizi erogati; è la *correlazione prodotto-effetto misurato* infatti, che ci consente poi, attraverso i costi sostenuti dall'amministrazione erogante, di risalire ai costi della politica, fino ai capitoli del bilancio dello Stato, assicurando così la "tracciabilità" dei relativi flussi finanziari che potranno, solo in questo modo, essere effettivamente raccordati ai *risultati* delle politiche misurati sul campo.

La possibilità che vengano trascurati effetti di medio termine, o esternalità magari non direttamente rilevabili, impone l'integrazione delle misurazioni settoriali, effettuate dalla singola amministrazione, con altre indagini, anche realizzate secondo modalità campionarie, che assicurino la rilevazione di tutti i possibili effetti conseguenti all'erogazione di quel prodotto-servizio in un certo arco di tempo.

Occorrerà rendere le misurazioni stesse statisticamente confrontabili, raccordabili e aggregabili tra di loro all'interno di un modello interpretativo; su questa base sarà possibile evidenziare i percorsi di analisi, di confronto e di aggregazione che potranno assicurare la significatività delle singole misurazioni fino al massimo livello di sintesi politica. Sarà anche possibile ricostruire un quadro generale di risultati riferibili ad ogni politica, superando la settorialità degli interventi delle singole amministrazioni (e, molto probabilmente, anche delle loro rilevazioni).

Nell'impossibilità di misurazione diretta, si potrà fare ricorso a misurazioni su variabili *proxy*, che però dovranno essere derivate solo all'interno di uno stesso modello interpretativo dei fenomeni e delle correlazioni tra le variabili che caratterizzano ogni singola politica. Le successive aggregazioni di rilevazioni elementari daranno origine ad *indicatori* di sintesi dei risultati ottenuti e, anche in questo caso, sarà indispensabile assicurare il più rigoroso raccordo tra i prodotti-servizi erogati dall'amministrazione e gli indicatori.

2.1. Misurazione dei risultati ed efficacia delle politiche. Le politiche incidono sulla società, modificandola per adeguarla ad un predefinito disegno; le componenti della società oggetto di intervento sono quindi misurabili sia *ex-ante*, in assenza di mediazione politica, sia *ex post*, in seguito all'attuazione delle politiche. Quando è possibile *comparare* le misurazioni dirette, o gli indicatori, cioè i risultati di una politica, *ad un predeterminato*

valore-obiettivo, allora e' possibile valutare l'*efficacia* delle azioni intraprese; alla semplice misurazione del cambiamento indotto dalle politiche, possiamo in tal caso anche associare una valutazione di *quanto* l'azione politica sia stata in grado di modificare la situazione di partenza e di *avvicinarla* al prefigurato disegno politico (obiettivo).

Naturalmente, occorre che anche gli obiettivi presi a riferimento e che costituiscono la base di comparazione per gli indicatori di risultato, siano espressi nelle stesse unità di misura dei valori-obiettivo; entrambi gli insiemi di valori, (obiettivi della politica ed indicatori), dovranno essere stati derivati dallo stesso modello interpretativo da cui sono derivate le decisioni sulle specifiche azioni da attuare e i correlati strumenti.

3. Il monitoraggio del programma di governo. Un programma politico delinea un assetto desiderato (a tendere) della società, delle sue varie componenti e di specifici settori socio-economici; il suo successo si misura con i cambiamenti che, tramite l'azione amministrativa, vengono introdotti nella società per avvicinarla alla configurazione politicamente desiderata. Il successo o l'insuccesso del programma si misura nella società e si pone quindi un problema di misurazione degli effetti delle politiche: si pone però, ancora prima, un problema di definizione degli obiettivi del programma politico attraverso grandezze misurabili.

La declinazione quali-quantitativa degli obiettivi rilevanti per il programma politico può anche avvenire, inizialmente, al massimo livello di sintesi ("macro"), ma tali obiettivi dovranno in ogni caso essere "spacchettati" a livelli di maggior dettaglio per tener conto del fatto che la traduzione operativa delle varie politiche avverrà, necessariamente, a livello di singolo soggetto della società; anche gli strumenti di intervento che andranno messi in campo per assicurare il raggiungimento di ciascun obiettivo saranno tarati sui singoli soggetti e quindi caratterizzati da una dimensione "micro". Se gli obiettivi della politica possono essere definiti a livello "macro", il programma troverà attuazione, inevitabilmente, solo a livello "micro" e così pure la sua "misurazione" e monitoraggio.

Per attuare il monitoraggio di un programma di governo occorre quindi trasformarlo in un set di obiettivi misurabili. Sarà necessario, per ciascuna politica, definire i valori che dovranno assumere le grandezze-obiettivo, cioè i valori che ci si attende che assumano determinati fenomeni economico-sociali al raggiungimento degli obiettivi prefissati.

L'attuazione sul campo delle politiche avviene, oltre che attraverso interventi di regolazione, tramite l'erogazione di prodotti-servizi da parte delle amministrazioni, o tramite la realizzazione di progetti, o altre forme di intervento e pertanto gli indicatori andranno raccordati agli specifici strumenti prefigurati dal programma stesso; occorrerà quindi assicurare la più stretta correlazione tra i valori-obiettivo e le azioni amministrative attraverso cui essi verranno perseguiti. Sarà poi necessario definire, in base alle competenze amministrative e quindi a livello di singola amministrazione, un programma operativo attraverso cui raccordare gli obiettivi assegnati a ciascuna amministrazione con le risorse necessarie al loro raggiungimento. In tal modo sarà possibile correlare le grandezze-obiettivo ai flussi finanziari del bilancio e raccordare agli stessi flussi finanziari anche i risultati delle politiche, secondo quanto esposto nei precedenti paragrafi.

Sarà allora possibile sostenere le scelte allocative del bilancio non tanto sulla base di valutazioni di natura meramente contabile o finanziaria, ma sulla base di valutazioni più propriamente *economiche*, che consentiranno anche di attuare una efficace programmazione pluriennale dei flussi finanziari in relazione ai risultati attesi.

4. Un sistema operativo per la programmazione e il controllo della spesa e la valutazione delle politiche. Porre in relazione la "*spesa*", espressione, in realtà, dei *costi* o, se si preferisce, dell'uso delle *risorse*, con i risultati delle politiche e confrontare questi risultati con gli obiettivi del governo, significa avere a disposizione *tre set di dati*: a) i dati sui

costi delle politiche, (ricavabili dalla contabilità economica delle singole amministrazioni); *b*) i dati relativi alla valutazione dei risultati, (*indicatori* rilevati nella società); *c*) i dati sugli *obiettivi*, (definizione quali-quantitativa dei valori-obiettivo dei fenomeni economico-sociali oggetto di intervento); questi dati dovranno essere organizzati per funzioni obiettivo, per processi di servizio, per prodotti-servizi e per indicatori di obiettivo e di risultato, in modo da garantire la perfetta raccordabilità tra il dato di spesa, ricostruibile al livello più aggregato e i risultati delle politiche valutabili a livello “micro”.

La gestione di una efficace politica di bilancio che riposi su una simile, complessa, base informativa potrà essere realizzata solo attraverso un sistema completamente informatizzato, basato su archivi di dati standardizzati, o comunque riconciliabili, dei bilanci economici di tutte le amministrazioni pubbliche, integrati dagli indicatori di risultato, omogenei e tra loro raccordabili. La realizzazione di questo sistema richiederà un formidabile impegno metodologico e organizzativo, ma ne deriveranno vantaggi incomparabili in termini di capacità di programmazione pluriennale della spesa e quindi del suo effettivo controllo e in termini di valutazione degli effetti del bilancio sulla società e sull'economia reale.

10/04/2006