

Beyond GDP
Measuring progress, true wealth, and the well being of nations

International Conference – 19 & 20 November 2007, Brussels

*Intervento del Ministro per l'attuazione del programma di Governo
della Repubblica Italiana, On. le Giulio Santagata*

Vorrei innanzitutto ringraziare il Presidente della Commissione Europea, José Manuel Barroso, e tutti gli organizzatori per l'invito rivoltomi a partecipare a questa conferenza.

Vorrei anche ringraziarli per aver sollecitato una discussione approfondita su un tema estremamente rilevante per le nostre democrazie: la qualità dell'informazione statistica, la sua significatività, la sua confrontabilità spaziale e temporale, la sua trasparenza, la sua *accountability* di fronte ai cittadini e all'opinione pubblica.

E' importante, in questo contesto, che la strada tracciata nel 2004 a Palermo e quest'anno a Istanbul venga ulteriormente percorsa, approfondendone aspetti importanti e assicurando un maggiore e più concreto coinvolgimento dei singoli governi.

Le domande che questo convegno rivolge ai *policy makers* impegnati nell'attuazione dei programmi di governo sono diverse e impegnative: quale è l'universo di informazioni, di dati e di indicatori più utile ai fini della definizione e dell'attuazione dei programmi di Governo; quali sono le innovazioni necessarie sul piano statistico e informativo per rendere più efficace la gestione e il controllo delle politiche pubbliche; quale deve essere l'equilibrio tra la crescente e incessante offerta di dati e l'uso ottimale che di tali dati i responsabili delle politiche pubbliche sono in grado di fare.

Posso portare in questa sede la mia testimonianza di ministro responsabile per l'attuazione del programma di Governo in Italia. Sulla base della mia recente esperienza proporrò alla vostra attenzione alcune considerazioni riguardanti sia i nostri nuovi bisogni informativi sia la necessità di un rapporto

più lineare e trasparente tra azione di Governo e comunicazione all'opinione pubblica.

Nell'anno e mezzo di lavoro del Governo Prodi, le questioni del monitoraggio e della valutazione delle politiche pubbliche sono state affrontate muovendosi nelle seguenti direzioni:

1. una definizione degli obiettivi di governo – gerarchicamente ordinati - sulla base del programma elettorale proposto agli elettori e condiviso dai partiti che compongono la coalizione di Governo;
2. la “trasmissione” di tali obiettivi alle amministrazioni competenti, a loro volta responsabili della successiva ramificazione e puntualizzazione degli obiettivi stessi, nonché del disegno delle singole misure di concreta attuazione;
3. la definizione di un rapporto più stretto tra gli obiettivi del programma e la costruzione del bilancio pubblico; ciò anche allo scopo di gestire in maniera meno inerziale e, per alcuni versi più vicina a quella di un budget “a base zero”, il bilancio stesso. Qualcosa, per inciso, di molto importante per un paese fortemente impegnato nel suo percorso di risanamento finanziario;
4. la costruzione di un sistema di monitoraggio delle azioni di governo tese al raggiungimento degli obiettivi. Quest'ultimo aspetto appare particolarmente importante in un universo istituzionale molto complesso come quello italiano. Complesso in termini di procedure decisionali; complesso in una divisione delle competenze tra livelli istituzionali di governo che ricorda sempre più quella degli stati federali maturi; complesso perché l'abitudine alla *accountability* è recente e ancora non pienamente radicata nelle singole amministrazioni.
5. Il monitoraggio dei provvedimenti approvati dal Governo e dal Parlamento che si è al momento in grado di effettuare riguarda, pertanto, le fasi dell'attuazione amministrativa, di quella finanziaria, dell'effettiva traduzione in atti concreti e, infine, dell'osservazione degli impatti dei provvedimenti stessi sui soggetti destinatari e rispetto agli obiettivi prefissati.
6. la maggiore enfasi, in molti casi la vera e propria creazione, di sistemi di valutazione che consentano di creare progressivamente una sorta di

“memoria” delle azioni di governo e del loro impatto sui cittadini, sulle imprese, sull’ambiente.

Un percorso di innovazione istituzionale di questo genere necessita per sua natura di un solido universo informativo, inevitabilmente più dettagliato e ramificato di quello attualmente disponibile.

Le azioni da intraprendere sono almeno di tre tipi:

In primo luogo, le singole amministrazioni responsabili dell’attuazione del programma devono essere in grado di generare i dati e le informazioni necessarie al monitoraggio delle proprie azioni; un compito per il quale è naturalmente necessaria una costante opera di supervisione e consulenza delle istituzioni ufficiali di statistica. Posso riferire in questa sede di un accordo tra le strutture governative che si occupano dell’attuazione del programma di Governo e il nostro Istituto Nazionale di Statistico, precisamente con lo scopo di associare alle singole azioni di *policy* nuovi criteri di misurazione.

In secondo luogo, le amministrazioni devono ugualmente essere in grado di offrire primi elementi, che vadano al di là dei semplici indicatori di performance, per le più complesse valutazioni relative alle verifiche di impatto dei provvedimenti.

E in terzo luogo, proprio grazie a incontri come questo e al lavoro di tante istituzioni nazionali e internazionali, si può progressivamente arricchire il catalogo dei nostri strumenti di conoscenza e degli indicatori disponibili ai fini del monitoraggio dell’attuazione del programma.

Un insieme di azioni del genere, direi per definizione, va “oltre il PIL” .

Muoversi oltre l’orizzonte fissato per tanti decenni dai tradizionali sistemi di contabilità nazionale è qualcosa che appare significativa almeno da due punti di vista:

il primo riguarda gli indicatori e le misurazioni di carattere aggregato relative all’operato del Governo. E in questa ottica ormai non c’è dubbio che il monitoraggio e l’attuazione del programma di Governo siano, voglio usare questo termine, obbligati a prendere in considerazione misurazioni e valutazioni che abbiano come presupposto, da un lato, le condizioni del nostro ambiente, e che dall’altro, siano in grado di cogliere quelle reazioni collettive più prossime alle categorie della soddisfazione e della felicità. In

definitiva, diventa sempre più essenziale che misurazioni e valutazioni si orientino verso la qualità dello sviluppo e la qualità delle scelte dei *policy makers*.

Non credo, in questo contesto, che abbia senso porsi il problema di una “sostituzione” *sic et simpliciter* del PIL con altri criteri di misurazione del progresso delle nostre democrazie. Dopotutto, avremo pur sempre bisogno di misurazioni accurate – sul piano settoriale, su quello territoriale - relative alla intensità dello sviluppo economico; credo che le scelte di politica monetaria, ad esempio, in tema di variazioni dei tassi di interesse di riferimento, difficilmente potranno prescindere da un’osservazione attenta dell’evoluzione del ciclo economico. Ma, al tempo stesso, non c’è alcun dubbio che le nostre scelte – oramai in qualsiasi campo dell’intervento pubblico – debbano nutrirsi di informazioni arricchite da elementi di conoscenza relativi alla sostenibilità ambientale e al grado di soddisfazione e benessere dei nostri cittadini.

il secondo punto di vista da sottolineare riguarda, all’estremo opposto, il grado di dettaglio degli indicatori legati all’analisi dell’attuazione delle politiche pubbliche; indicatori nei quali devono essere ugualmente presenti elementi riconoscibili relativi alle conseguenze di carattere ambientale, all’impatto sulla popolazione, alle eventuali influenze sul capitale sociale della nazione.

Da quest’ultimo punto di vista devo solo ricordare che alcune tra le analisi più innovative sulle cause dei divari territoriali del mio Paese sono basate sul concetto di “capitale sociale”; penso in particolare ai contributi di Robert Putnam. Proprio la possibilità di misurare in maniera più adeguata il capitale sociale consente, a mio avviso, non solo di migliorare le informazioni esistenti, ma anche di suggerire nuove strade di analisi e nuove interpretazioni e, in ultima analisi, di poter programmare e disegnare interventi pubblici innovativi e maggiormente efficaci.

Mi avvio alla conclusione. Non prima, però, di aver sottolineato un problema che riguarda da vicino la selezione e la numerosità degli indicatori. Non credo di affermare qualcosa di particolarmente originale se ricordo a questa audience che le nostre giornate di osservatori dell’andamento delle economie e di analisti dell’impatto dell’azione di governo siano ormai costantemente segnate da una produzione crescente di dati, informazioni, indicatori. Le sollecitazioni quotidiane sono infinite e il rischio che spesso avverto è che il nostro universo decisionale venga quasi travolto da troppe informazioni, anche da un ricorso esasperato a indicatori e statistiche di ogni genere.

Dico semplicemente che esiste un bisogno di parsimonia nell'utilizzo di dati e indicatori, il che non è altro che un richiamo a un particolare rigore, a una selezione molto severa e ponderata nella scelta degli indicatori da utilizzare e da osservare con regolarità a seconda dei compiti cui ciascuno di noi è assegnato.

Queste considerazioni acquistano a mio avviso una forza particolare nel momento in cui ci si concentra sulla comunicazione all'opinione pubblica delle condizioni e dello stato delle nostre nazioni. I nostri cittadini hanno bisogno, io credo, di essere informati in modo semplice, diretto, regolare, comprensibile, con indicatori possibilmente condivisi dai chi partecipa alla competizione politica, maggioranze al Governo e opposizioni che al governo del paese guardano in una prospettiva futura.

Ecco perché credo molto in occasioni come questa odierna e nel ruolo della cooperazione internazionale: creare terreni comuni di confronto, anche sul piano tecnico, può aiutarci non poco nella scelta del set degli indicatori più significativi da comunicare ai nostri cittadini.

L'Italia è convinta della strada aperta a Palermo e Istanbul, una strada che credo oggi si rafforzi qui a Bruxelles. Sono convinto di ciò sia sul piano dei principi, sia per il fatto che il bipolarismo che faticosamente cerchiamo di costruire ogni giorno nel mio Paese deve potersi fondare su solide e condivise infrastrutture istituzionali – quali la qualità dell'informazione statistica - che hanno bisogno di essere irrobustite.

Se così sarà ne trarrà vantaggio la qualità del *policy making* – sollecitata da misurazioni delle azioni di governo più incisive e meglio confrontabili sul piano internazionale. Ne trarrà giovamento la comunicazione tra governo, Parlamento e opinione pubblica. Ne trarrà vantaggio, in definitiva, la qualità stessa delle nostre democrazie.