

Valutare le prestazioni, valutare le politiche pubbliche

Quali differenze, quali interdipendenze

A cura di Giorgio Campilongo

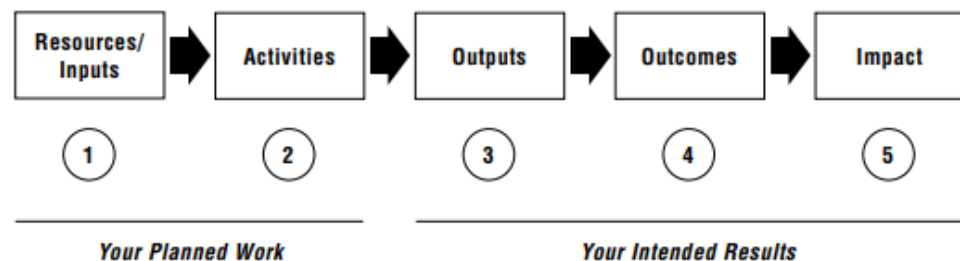
Luogo e data	Milano, 9 maggio 2018
Promotori	Centro ICONA, Università degli Studi di Milano Dipartimento di Economia, Management e Metodi quantitativi, Università degli Studi di Milano AREL, Agenzia di Ricerche e Legislazione
Relatori	<i>Maddalena Sorrentino</i> , Direttrice Centro ICONA e Prof.ssa di economia aziendale, Università degli Studi di Milano <i>Gloria Regonini</i> , Prof.ssa di scienza politica, Università degli Studi di Milano <i>Roberto Satoli</i> , medico e giornalista <i>Marco Sisti</i> , Direttore generale, IRES Piemonte <i>Matteo Turri</i> , Prof. di economia aziendale, Università degli Studi di Milano <i>Carlo Della Rocca</i> , Prof. di sociologia economica, Università della Calabria <i>Carlo Dell'Aringa</i> , Prof. emerito di economia politica, Università Cattolica del Sacro Cuore

Sintesi

Il convegno è dedicato alla discussione delle differenze e delle interdipendenze fra valutazione delle prestazioni (o della *performance*), e valutazione delle politiche pubbliche, in occasione della presentazione del volume curato da *Dell'Aringa* e *Della Rocca* "Lavoro pubblico fuori dal tunnel? Retribuzioni, produttività, organizzazione".

Dopo l'introduzione della Prof.ssa *Sorrentino*, la Prof.ssa *Regonini* ricostruisce lo storico ritardo della cultura della valutazione in Italia, che va di pari passo con il diverso uso che le istituzioni del nostro paese fanno delle scienze del pubblico, con uno squilibrio a favore del diritto e delle scienze delle finanze e a discapito del *management* pubblico e dell'analisi e valutazione delle politiche pubbliche. Ciò che distingue e rende interdipendenti le ultime due prospettive sono *performance* e risultato. La prima è la visione ravvicinata di cosa fa un'amministrazione, il secondo non è direttamente e sempre correlato alla *performance*, specie nei contesti complessi in cui operano gli attori pubblici. Quando si pongono obiettivi di *performance* settoriali, si costituisce un disincentivo a cooperare su problemi complessi che coinvolgono aree di *policy* e amministrazioni diverse.

Tuttavia, più è radicale l'innovazione, più rilevante la cooperazione inter-organizzativa, più importante la valutazione dell'*outcome* e dell'impatto rispetto a quella degli *output*, più è importante che le due discipline si parlino: per far funzionare le politiche serve che i progetti siano ben gestiti. *Public management* e *policy analysis* sono integrati da strumenti come il *project management* e il modello logico (immagine sotto): in quest'ultimo *input* e attività afferiscono soprattutto alla gestione delle organizzazioni, *outcome* e impatto implicano un salto di qualità che la singola amministrazione non può fare da sola, soprattutto quando i problemi sono complessi e gli obiettivi ambiziosi. L'*output* costituisce l'anello di congiunzione fra le due dimensioni.



Anche in questo quadro, non tutto è lineare: è possibile che alcuni obiettivi della valutazione entrino in conflitto (ad es. la logica di autotutela innescata dalla valutazione premiale vs. il "candore" necessario all'apprendimento), col rischio di riprodurre i disincentivi a intervenire su problemi complessi e intersettoriali. La valutazione corre il rischio dell'eterogenesi dei fini, diventando uno strumento per legittimare il salario aggiuntivo.

Il dott. *Satolli* presenta il caso del Piano nazionale esiti del sistema sanitario nazionale Nato nel 2010, il PNE associa indicatori di *performance* e risultato ai diversi tipi di interventi sanitari realizzati nelle strutture, non sempre tasso di mortalità. Diverse sono le logiche e gli obiettivi: facilitare l'autoregolazione del mercato e la scelta informata del cittadino; fornire uno strumento di governo del sistema in ottica di sostenibilità, audit clinico e conoscenza di quanto effettivamente realizzato; migliorare l'immagine pubblica della sanità e la fiducia degli utenti. Il rischio è rappresentato dall'effetto perverso di incentivare le strutture ad accettare principalmente i malati meno gravi in modo da abbassare il tasso di mortalità dei casi gestiti e contrastare così lo spostamento dei pazienti verso le strutture con esiti migliori. A distanza di anni, se si guarda agli attori coinvolti, emerge un quadro di resistenza di vario tipo da parte delle strutture e dei medici ospedalieri, talvolta giustificati da diffidenze legittime, e di chiara sottoutilizzazione da parte dei policy maker (le Regioni), dei medici di base, dei media e degli stessi cittadini, che incontrano difficoltà di comprensione e consultazione nonostante l'apprezzamento per lo strumento. Tuttavia, dall'avvio del Piano gli esiti di una serie di prestazioni

hanno registrato un trend di miglioramento su tutto il territorio nazionale, anche se le resistenze al monitoraggio rendono difficile attribuirne il merito. Secondo il dott. Sisti, “valutazione” è un termine *passé-partout*, sotto il cui cappello convivono esigenze cognitive diverse che chiedono tipi di valutazione diversi, anche se tutti in ultima istanza sono finalizzati a spendere meglio. A seconda che l’azione pubblica serva a produrre un servizio o un cambiamento, la valutazione riguarderà, rispettivamente, l’organizzazione e la sua prestazione ovvero le politiche che affrontano un problema collettivo. Nel primo caso l’obiettivo della valutazione è indurre a migliorare attraverso meccanismi premianti, nel secondo è stimare l’impatto netto della politica sulla risoluzione del problema (qui si inserisce il problema di costruzione del controfattuale). Più che nell’attività svolta nella pratica, questa differenza di prospettiva sta negli occhi dell’osservatore. Un esempio chiave riguarda la visione del fallimento: mentre nel valutare le *performance* organizzative e individuali costituisce un risultato negativo da evitare a tutti i costi, per imparare a spendere meglio in un’ottica di *policy* il fallimento non è solo plausibile, ma non è necessariamente negativo, perché permette di verificare l’utilità del programma o della politica pubblica valutata.

Il prof. Turri parte da due capitoli del volume curato da Dell’Aringa e Della Rocca per condividere alcune riflessioni sviluppate sulla base delle sue esperienze. In primo luogo, l’asservimento della valutazione ai meccanismi di retribuzione di risultato è stato deleterio e ne ha limitato in modo fortissimo le potenzialità: spesso i piani della performance sono impostati sulla dimensione della retribuzione di risultato, al fine di non renderla di difficile gestione. Inoltre, sono poco espressivi delle funzioni e delle attività principali degli enti, da un lato, e sono disconnessi dal concreto esercizio delle funzioni manageriali, dall’altro, nonché pagano una sudditanza verso il ciclo di bilancio, il vero fulcro della programmazione negli enti pubblici. Turri propone alcune possibili vie di uscita da questa situazione insoddisfacente.

- Puntare sulla performance organizzativa, con misure di *output* che restituiscano il frutto delle attività dell’organizzazione e non siano modellati per l’allocazione dei premi di risultato, separando valutazione organizzativa e retribuzione individuale di risultato.
- Utilizzare agenzie esterne, con attenzione ai potenziali effetti perversi delle loro valutazioni sui comportamenti interni agli enti valutati.
- Utilizzare la performance individuale come strumento di gestione manageriale del personale, enfatizzando il miglioramento ed evitando sanzioni automatiche e pubbliche (generano scontento e poco incentivo al lavoro); separarla dalla valutazione della performance organizzativa, ad esempio con forme soft come usando indicatori diversi per i medesimi obiettivi a seconda che si misuri l’una o l’altra.

Il seminario è chiuso dagli interventi degli curatori del volume Il prof. *Della Rocca* condivide che il collegamento fra valutazione organizzativa e individuale debba essere debole o assente. Inoltre, la valutazione di una politica pubblica non può essere la valutazione della dirigenza: possono esserci elementi di managerialità, ma non è la valutazione dei manager. La valutazione delle politiche pubbliche in Italia affronta una penuria di dati utili in misura maggiore della valutazione della *performance*. Nella sanità la produzione di dati amministrativi (e clinici) è frequente ed in tempi brevi, ma lo stesso non accade in altri settori. Senza dati di base nemmeno le agenzie pubbliche specializzate possono accollarsi l'onere di raccogliere tutti quelli necessari.

Il tema della conoscenza è ripreso dal prof. *Dell'Aringa*, secondo il quale ogni riforma si basa sul *background* di conoscenze disponibili in quel momento. Il giudizio severo sulle riforme del lavoro pubblico e della sua valutazione dovrebbe considerare questo aspetto. Negli ultimi anni alla richiesta di ridurre la spesa pubblica si è risposto con i tagli lineari, ma una valutazione culturalmente solida e socialmente accettata avrebbe potuto informare tagli differenziati. Il problema, quindi, è l'utilizzazione della valutazione, specialmente in tempo di contrazione delle finanze pubbliche e di conseguenti resistenze alla *disclosure* dei dati. In conclusione, secondo il curatore, forse è meglio tornare al sistema del vincolo di bilancio, usando la valutazione per aiutare le amministrazioni a utilizzare meglio le risorse assegnate.

Elementi di interesse

Chiarire distinzioni e interdipendenze fra valutazione delle *performance* e valutazione delle politiche pubbliche è sempre utile, specialmente nella fase iniziale di una legislatura, in cui si formano i principali documenti di programmazione politico-amministrativa, che informeranno sia le politiche regionali che l'attività dell'amministrazione. Gli spunti sulla separazione, o sul collegamento *soft*, fra valutazione della *performance* individuale e organizzativa possono informare i piani delle *performance* della Regione e degli Enti del Sireg, da una parte, e possono essere presi a modello per il controllo strategico, dall'altra. Ad esempio, i medesimi obiettivi strategici fissati dal PRS si possono monitorare con indicatori diversi a seconda che si guardi alle prestazioni organizzative e dirigenziali ovvero all'*outcome* delle politiche pubbliche. Nel secondo caso, si può far riferimento dagli indicatori BES presenti nel DEF 2018 e a quelli utilizzati per monitorare l'Agenda ONU 2030 per lo sviluppo sostenibile, oggetto del Rapporto Lombardia di Polis-Lombardia e della strategia regionale in gestazione.