

• di Sabina Nuti

Misurare, confrontare, valutare: la via del merito passa per le "pagelle"

*Trasparenza dei risultati e stimolo delle best practice
aumentano l'efficienza della burocrazia*

La necessità di orientare in modo significativo la ricerca nell'ambito del management pubblico sui fattori che determinano la scarsa produttività del settore pubblico viene sottolineata da molti, non solo in Italia. Infatti, questo contesto malato di autoreferenzialità, negli ultimi 50 anni ha erogato prestazioni con sempre più scarsa produttività, adottando comportamenti tesi a dimostrare che le carenze dei servizi resi erano determinate più dalla inadeguatezza quantitativa delle risorse allocate allo scopo dal soggetto politico che dai risultati derivanti da azioni inefficienti ed inadeguate.

Per contrastare l'implosione dei servizi pubblici verso modelli sempre più statici e incapaci di rispondere adeguatamente ai bisogni dei cittadini e di "creare valore", in molti paesi è stato dato spazio alla "scelta del cittadino",

ossia si è tentato di creare condizioni di concorrenza tra erogatori che potessero spingere le istituzioni pubbliche verso una maggiore produttività e qualità. Non si può negare, e non solo in Italia, che nel sistema pubblico siano presenti carenze organizzative e talvolta qualitative, che vi siano ancora tantissime sacche di inefficienza, che vi sia spesso più attenzione alle procedure e al sistema di potere che alla effettiva congruenza delle scelte fatte rispetto ai risultati raggiunti (Wholey and Newcomer, 1997). Ma un'iniezione di "mercato" e di competizione per obbligare il sistema pubblico a recuperare in efficienza, qualità e fedeltà del cittadino, può essere la soluzione da cercare?

In realtà non è così semplice: in alcuni casi il privato non è né può essere interessato ad alcune tipologie di servizi per la loro specificità esclusivamente pubblica (si pensi ai servizi resi dalla magistratura); in altri ambiti invece la competizione può determinare duplicazione di investimenti e sprechi complessivi, soprattutto nel contesto dei servizi di pubblica utilità, quali istruzione e sanità, dove l'utente si trova in condizioni di asimmetria rispetto al soggetto erogatore.

Sabina Nuti

Insegna Economia e gestione delle imprese alla Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa e dirige il Laboratorio management e sanità, costituito in collaborazione con la Regione Toscana. Esperta di sistemi di valutazione della performance nei servizi pubblici nel 2000 ha pubblicato il volume "La scuola si valuta" e dal 2005 molteplici articoli e testi sulla valutazione della performance in sanità.

**Misurazione, confronto,
merito, reputazione
e multidimensionalità,
le parole chiave
per aumentare l'efficienza**

Lo Stato in questi casi, infatti, non solo deve agire quale soggetto capace di garantire l'accesso e la fruizione dei servizi a tutti i cittadini, ma soprattutto deve far sì che siano evitate disuguaglianze, assicurandosi che proprio le tipologie di utenti che hanno meno possibilità socio-economiche, ricevano servizi appropriati ai bisogni.

Se nel sistema pubblico, in molti casi, la competizione rischia di portare più problemi che soluzioni, rimane la criticità dei meccanismi di governo della corretta ed efficiente gestione delle risorse correlate ai risultati conseguiti. Quali strumenti e meccanismi possono essere introdotti nella nostra Pubblica amministrazione che siano

in grado di garantire la stessa efficacia che il mercato ha nel settore privato per perseguire l'efficienza?

In base alle esperienze condotte negli ultimi anni nel contesto scolastico prima, e soprattutto in quello sanitario successivamente, la risposta può essere sintetizzata in alcune parole chiave: misurazione, multidimensionalità, confronto, merito e reputazione.

Misurazione e multidimensionalità

Il tema della performance delle amministrazioni pubbliche e dei sistemi da adottare per la loro misurazione e valutazione è argomento al centro del dibattito politico e istituzionale a livello mondiale. Politici, cittadini, ricercatori, e le stesse amministrazioni pubbliche, si pongono il quesito di come può essere efficacemente misurata la capacità del soggetto pubblico di creare valore per il cittadino con le risorse rese disponibili dalla comunità, ossia di come misurare i risultati perseguiti mediante l'azione pubblica.

La normativa italiana, a partire dalla fine degli anni '80, contiene continui e sempre più puntuali riferimenti alla necessità di introdurre e applicare in modo diffuso nell'amministrazione pubblica italiana, a tutti i livelli, principi e criteri aziendali, idonei a coniugare la legittimità e la correttezza dell'azione amministrativa con l'efficacia delle politiche di intervento pubblico, l'efficienza nell'impiego delle risorse, l'economicità della gestione.

Le istituzioni che erogano servizi di pubblica utilità non hanno finalità di lucro; tuttavia, benché per misurare il valore prodotto dalla gestione, non dispongano di una grandezza comune quale il profitto realizzato, devono comunque ricercare strumenti per verificare i risultati conseguiti.

La complessità del tema nasce in primo luogo dalla tipologia dell'oggetto da valutare, ossia i risultati conseguiti dall'azione pubblica che, per loro natura, sono articolati, di vasto spettro, condizionati dall'ambiente e interrelati tra loro.

**Introdurre criteri aziendali
idonei a coniugare
la correttezza dell'azione
con efficacia ed economicità**

Nell'ambito dell'azione pubblica in generale il tema riveste grande rilevanza soprattutto per i servizi di pubblica utilità quali l'educazione scolastica e la sanità, a causa, in primo luogo, della criticità di questi servizi in cui l'utente è in condizioni di asimmetria informativa ed inoltre per il loro rilevante assorbimento di risorse finanziarie dovuto in parte all'aumento esponenziale dei bisogni sanitari e formativi percepiti dai cittadini, nonché dall'evoluzione delle tecnologie e della ricerca. Questi aspetti hanno imposto in tutti i paesi occidentali, con i servizi a copertura universale, l'introduzione di strumenti e sistemi di governo complessi.

Elementi cardine di questi sistemi di governo sono stati la misurazione dei risultati con modalità multidimensionali, capaci cioè di cogliere la complessità dell'output erogato dal soggetto pubblico.

A titolo di esempio, con questi presupposti, dal 2004 nel sistema sanitario della regione Toscana è stato introdotto il sistema di valutazione della performance, progettato dal Laboratorio management e sanità della scuola superiore Sant'Anna di Pisa - regione Toscana, che misura in

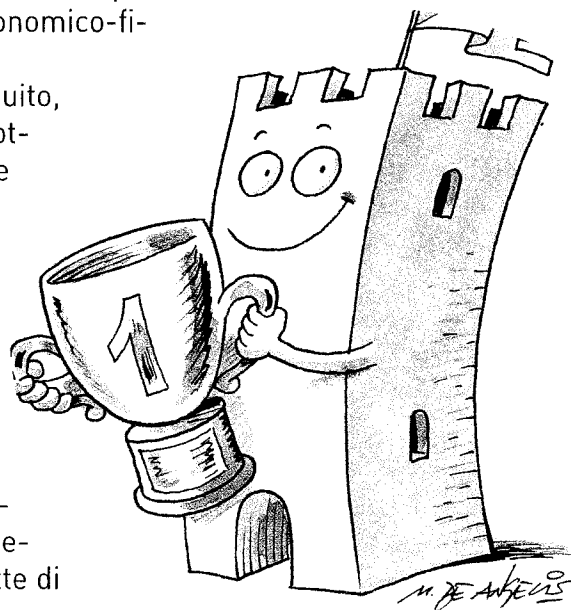
tutte le aziende sanitarie, comprese quelle ospedaliero-universitarie, i risultati conseguiti in ottica multidimensionale. Si tratta di un sistema che è diventato nel tempo uno strumento fondamentale che affianca e sostiene la funzione di governo a livello regionale. Si basa sul monitoraggio di 130 indicatori, raggruppati in 50 indicatori di sintesi costruiti ad "albero", classificati in sei dimensioni

di valutazione: lo stato di salute della popolazione, la capacità di perseguire le strategie regionali, la valutazione sanitaria, la valutazione della soddisfazione e dell'esperienza dei cittadini, la valutazione dei dipendenti e infine la valutazione della dinamica economico-finanziaria e dell'efficienza operativa.

Per rappresentare il risultato conseguito, con una graduazione da 0 a 5, è stata adottata la simbologia del bersaglio a cinque fasi di colore, in cui sono rappresentati più vicini al centro i risultati con più elevata performance, in quanto hanno centrato maggiormente l'obiettivo previsto.

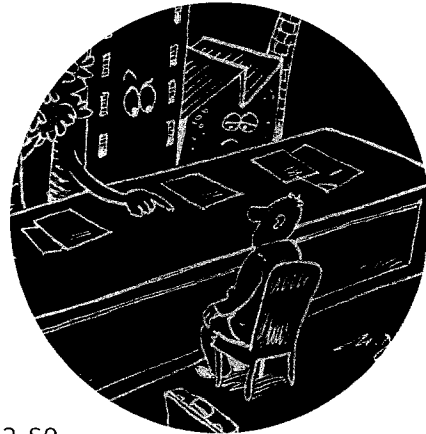
Il modello è semplice e complesso insieme. Semplice, perché la metafora del "bersaglio" che è stata utilizzata è di immediata chiarezza, ma anche complesso, perché, come in un gioco a scatole cinesi, partendo da un dato di sintesi, permette di

**Il simbolo della valutazione
un bersaglio a cinque colori
il cui centro rappresenta
la migliore performance**



analizzare con passaggi di sempre ulteriore dettaglio i dati di origine e le loro determinanti. Ha alcune caratteristiche fondamentali: è trasparente e condiviso, è capace di monitorare non solo i risultati delle istituzioni sanitarie in termini economico-finanziari, ma anche le modalità con cui queste si organizzano e ottengono risultati nel processo di erogazione, la qualità clinica e la soddisfazione dei cittadini.

Questo è molto importante perché l'efficienza fine a se stessa, intesa come semplice riduzione di risorse, non ha senso nei servizi pubblici. L'efficienza è infatti un concetto "relativo": misura le risorse utilizzate rispetto ai risultati conseguiti. Non basta misurare i processi mediante cui si contengono le risorse utilizzate: queste vanno continuamente raffrontate con i risultati, di varia natura, conseguiti. Efficienza è allora riorganizzazione dell'allocazione delle risorse per ottenere, a parità di costi sostenuti, output superiori in termini di servizio reso e di qualità.



Il confronto come metodo di lavoro permanente

Nel contesto pubblico lo strumento del *benchmarking* appare essenziale. In un ambito in cui si tende ad attivare strategie collaborative e non competitive tra gli attori del sistema il *benchmarking*, ossia l'insieme delle misure a confronto, rappresenta lo strumento fondamentale per evitare l'auto-referenzialità e per attivare processi di apprendimento dalle *best practice*.

In molte dimensioni, non esistono standard di riferimento su cui basare la valutazione e le organizzazioni possono solo verificare se il risultato ottenuto risulta migliore o peggiore rispetto all'anno precedente. Questo tipo di approccio può essere estremamente riduttivo in quanto tende a monitorare solo gli interventi di miglioramento incrementale rispetto a una struttura e a un assetto dato, ma impedisce di verificare se l'impostazione complessiva è corretta, adeguata e sostenibile. Se ad esempio un servizio ottiene il 70% di utenti soddisfatti, con un miglioramento di due punti percentuali rispetto all'anno precedente, si può ritenere che sia stata raggiunta una buona performance in termini specifici di trend, ma la valutazione si modifica sostanzialmente se si scopre che, rispetto ad altri servizi comparabili come struttura e missione in territori limitrofi, questo risulta il servizio che consegue il risultato più basso in termini di utenti soddisfatti.

Non solo. Risultati nettamente differenti, a parità di risorse e condizioni di funzionamento, possono evidenziare soluzioni organizzative sostanzialmente diverse adottate da altri soggetti del sistema a cui l'istituzione non aveva pensato, troppo spesso impegnata ad introdurre miglioramenti marginali e non ad attivare cambiamenti organizzativi sostanziali. Su questo aspetto parte della

**Comparare i risultati
con servizi simili
per struttura e missione
nei territori limitrofi**

responsabilità deve essere imputata, nelle grandi aziende e amministrazioni pubbliche, al sistema di budget, troppo spesso adottato e usato non come strumento di management, ma come strumento di potere interno, orientato solo alla distribuzione delle risorse tra le unità organizzative e poco attento a monitorare se l'organizzazione è capace di rispondere ai bisogni dell'utenza.

L'autoreferenzialità di meccanismi così implementati blocca l'innovazione e i processi di miglioramento, perché l'istituzione tende inesorabilmente a convincersi di non poter fare meglio e di aver già provato tutte le possibili soluzioni. Diventa allora essenziale adottare il confronto con l'esterno quale metodo

Troppo spesso il budget è strumento di potere interno poco attento a monitorare la capacità di rispondere ai bisogni dell'utenza

di lavoro permanente. Confrontarsi seriamente tra istituzioni del sistema a livello regionale e nazionale, ma anche in dimensione internazionale, sui numeri, le scelte e i risultati, in modo trasparente e pubblico, non è soltanto il modo con cui il sistema pubblico può e deve rendere conto ai cittadini della sua azione, ma rappresenta anche lo strumento essenziale per imparare, per individuare le proprie debolezze e con coraggio affrontarle. Ben vengano quindi i sistemi di *benchmarking* sui risultati, le indagini con i sistemi a confronto, ma anche lo studio di altre realtà per trovare spunti di miglioramento.

Dal confronto inoltre è possibile misurare, con un elevato livello di attendibilità, l'entità degli spazi di miglioramento percorribili. Dall'analisi della performance conseguita dagli altri e dalla misurazione degli "spazi" tra il risultato conseguito dalla singola istituzione e dagli altri soggetti a confronto è infatti possibile individuare gli obiettivi effettivamente perseguibili perché già raggiunti da altri.

Grazie a questa metodologia, è stato possibile nel sistema sanitario toscano, per esempio, individuare per ciascuna azienda non solo i risultati valutati a confronto, ma misurare anche gli spazi di miglioramento conseguibili da ciascun soggetto nel caso in cui il sistema sia in grado di perseguire la *best practice* regionale o almeno la media regionale. In particolare, grazie alla valorizzazione degli spazi di manovra praticabili dalle aziende del sistema sanitario toscano, considerando la possibilità che tutte le aziende raggiungessero almeno la media regionale dei risultati ottenuti o la *best practice*, è stato possibile misurare per la prima volta nel 2006 la percentuale di risorse riallocabili nel medio-lungo periodo. Questa è risultata pari al 6% circa sul totale della spesa sanitaria pubblica (6100 milioni di euro in Toscana) nel primo caso, raggiungendo il 10% in quello in cui tutte le aziende del sistema fossero state capaci di raggiungere la *best practice*. Per ciascuna azienda sanitaria toscana inoltre è stato possibile, l'anno successivo, non solo identificare obiettivi realistici in

Le best practice o la media regionale come obiettivi di risultato per il miglioramento

**Le risorse risparmiate
devono essere spostate
verso i servizi
con più valore per il cittadino**

termini di efficienza, ma soprattutto valorizzare in termini economici l'entità delle risorse che l'ente poteva liberare se era in grado di raggiungere la *best practice*, o almeno la media regionale. Non si tratta di "risparmi", in quanto gran parte di queste risorse rappresentano costi fissi (in buona misura costi di personale), ma certamente sono risorse che possono e devono essere spostate e utilizzate nel medio periodo in servizi con maggiore valore per il cittadino e che contano su risorse allocate scarse.

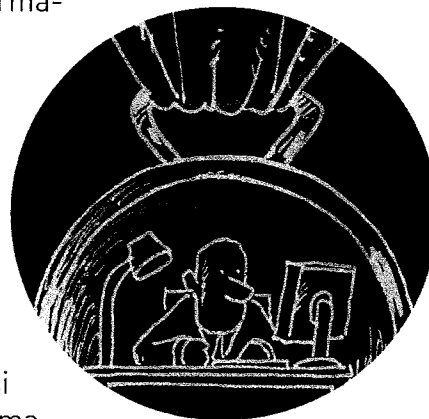
In sintesi, quindi, la direzione delle istituzioni pubbliche deve assumersi la responsabilità della corretta allocazione delle risorse, spostando quest'ultime con maggiore flessibilità. Sindacati e dipendenti devono collaborare in questa direzione, ricordando che i diritti del singolo lavoratore non possono prevaricare i diritti della collettività altrimenti si trasformano in privilegi.

Merito e reputazione

Molti autori hanno sottolineato come sia ancora possibile una via di risanamento della Pubblica amministrazione a patto che essa punti sul merito, la trasparenza e la responsabilità. La caratteristica pubblica deve essere proprio l'elemento che impone all'amministrazione un maggiore rigore nell'applicazione etica delle norme contrattuali, evitando qualsiasi copertura a comportamenti opportunistici lesivi, in ultima istanza, dei diritti della collettività.

A tal fine sono fondamentali i sistemi di valutazione dei risultati che possono essere classificati in tre tipologie di riferimento: gli *intelligence systems*, ossia sistemi tesi soprattutto a fornire un quadro di sintesi dei risultati e del contesto in cui le organizzazioni si collocano (*background information*); i *targets systems*, in cui sono definiti obiettivi misurabili in termini quantitativi ed i tempi in cui questi devono essere conseguiti, e i *rankings systems* in cui la performance di ogni istituzione è misurata in modo aggregato e graduato in modo da segnalare chiaramente se il risultato ottenuto è positivo o negativo.

In sanità un esempio di sistema *intelligence* è quello applicato in Scozia negli ultimi anni, il sistema *target* invece è stato implementato in Galles e il sistema *ranking* in Inghilterra. Quest'ultimo prevede una valutazione espressa in stelle per tutte le istituzioni e una pubblicazione su web e su carta dei risultati ottenuti (Health care commission, 2005). Esso rappresenta, tra i tre sistemi della Gran Bretagna, quello che ha registrato la più elevata percentuale di miglioramento, riuscendo a spingere le organizzazioni a cambiare velocemente ed efficacemente.



L'immagine e la stima da parte dei colleghi sono fattori di rilievo per il personale ad alta professionalità

Il fattore fondamentale su cui questo sistema si è basato è la netta classificazione delle istituzioni tra quelle "valorose", capaci di creare valore aggiunto basato sulla qualità delle prestazioni erogate in condizioni di sostenibilità economica, e quelle inefficaci. Altro fattore sta nel rendere pubblica questa netta classificazione. La pubblicazione dei risultati infligge un danno rilevante in termini di reputazione sia per i manager responsabili della gestione delle istituzioni che conseguono una bassa performance, sia per i professionisti sanitari che in essa operano. La propria immagine e la stima dei colleghi e del contesto sociale in cui si opera rappresentano per il personale a elevata professionalità (situazione presente in quasi tutti i comparti della pubblica amministrazione), fattori di grande rilevanza. L'influenza sui processi di cambiamento delle istituzioni da parte dei sistemi di valutazione è per molti strettamente connessa alla capacità di tali sistemi di infliggere un danno alla reputazione o, al contrario, di elevarla. La stima e la reputazione rappresentano fattori che influiscono sui comportamenti molto più dei sistemi di incentivazione classica.

Perché i sistemi di valutazione fondati sul *ranking* siano efficaci è fondamentale che siano basati su fonti di dati sistematiche e rigorose, in cui non vi sia spazio per la manipolazione dell'informazione da parte del valutato al fine di ottenere una migliore performance. Quando questo avviene, infatti, significa che il sistema è stato mal progettato e ha lasciato varchi aperti ai comportamenti scorretti finalizzati a massimizzare il vantaggio personale.

Conclusioni

Non vi è dubbio che in questi ultimi anni la nostra società sia estremamente cambiata, grazie all'evoluzione sorprendente delle tecnologie, alla riduzione dei costi dell'informazione che ha modificato profondamente i processi di comunicazione dentro e fuori la Pubblica amministrazione, agli stili di vita stessi delle persone. Le esigenze della popolazione certamente non sono diminuite, anzi, ma l'evoluzione della società ha cambiato il set di risposte che il sistema pubblico può avere a disposizione.

In questa prospettiva è dovere del sistema pubblico, sulla base della valutazione dei risultati conseguiti e delle evidenze che emergono dal confronto, riorganizzare i servizi in modo da garantire una risposta adeguata ai bisogni con la massima produttività delle risorse in termini di servizio reso complessivo. Sapendo dare priorità alle azioni da realizzare e tenendo sempre conto della qualità da garantire ai cittadini, l'offerta delle istituzioni pubbliche può prevedere nuovi servizi, ma anche richiedere la riduzione o chiusura di altri che non garantiscono ritorni adeguati. I servizi devono

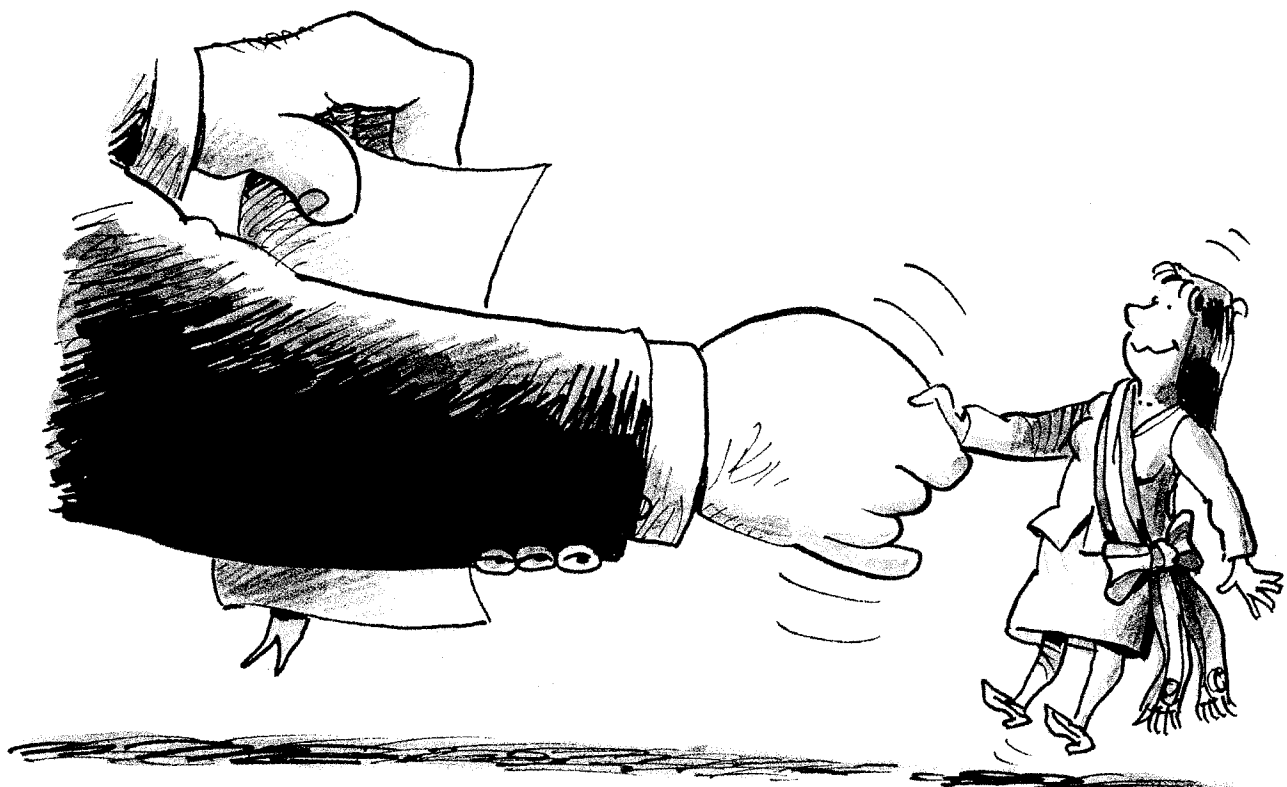
L'offerta del sistema pubblico può prevedere nuovi servizi ma anche la riduzione o la chiusura di altri

adattarsi all'evoluzione dei bisogni e non alle esigenze degli operatori. In questa prospettiva ben venga una politica di trasparenza e di informazione basata su evidenze e numeri, che permetta una valutazione corretta delle scelte del sistema e che aiuti il cittadino a capire le motivazioni delle decisioni prese.

Solo la completezza delle informazioni e la disponibilità dei numeri, infatti può permettere agli utenti di valutare la validità delle politiche adottate dal soggetto pubblico. A quest'ultimo, in primo luogo, il compito di metterli a disposizione dei cittadini e alla stampa di pubblicarle con obiettività.

Bisogna puntare su una Pubblica amministrazione fiera di esserlo e capace di usare il confronto come metodo di lavoro per mettersi in discussione e per migliorare la propria azione. Portiamo allora il confronto a livello nazionale tra amministrazioni regionali e tra comparti dell'amministrazione simili in termini di missione. Che vi sia un confronto serio per trovare spunti di miglioramento, ma anche per valorizzare chi sta già facendo un ottimo lavoro, perché il merito diventi il motore del cambiamento organizzativo.

**Una PA fiera del suo ruolo
deve usare il confronto
come metodo di lavoro
per mettersi in discussione
e migliorare la propria azione**



M. JEANBELLS