



# Miglioramenti di performance su obiettivi specifici: apprendimenti dai comportamenti della PA nel caso del meccanismo premiale degli obiettivi di servizio per il Mezzogiorno

Paola Casavola

X Conferenza nazionale di statistica

15-16 dicembre 2010

## 4<sup>a</sup> Sessione parallela

Valutazione delle politiche pubbliche e delle performance delle amministrazioni pubbliche

# Questioni di interesse

- Come migliorare performance critiche nell'agire pubblico?
- E' più un problema di incentivi (a voler fare) o è più un problema di capacità (di saper fare)?
- Quanto servono ? **meccanismi e percorsi formali**
  - di definizione di obiettivi precisi, “specifici”
  - di valutazione della performance
  - di premi e sanzioni
  - di costruzione di capacità di azione
- Cosa è che soprattutto deve cambiare ?
- Quanto conta la percezione che... “si fa davvero sul serio”?
- Quali **altri segnali** sono rilevanti ?

# Il caso/opportunità per riflettere : il meccanismo ODS per le regioni del Mezzogiorno

**obiettivi di servizio** (QSN 2007-2013, Conf. Stato-Regioni e CIPE 82/2007)

- iniziativa di policy costruita in modo molto condiviso tra il 2005 e il 2007 e lanciata formalmente ad agosto 2007
- impegno comune verso condizioni migliori e di maggiore omogeneità nella copertura di alcuni servizi pubblici essenziali per i cittadini nel Mezzogiorno
- focus rafforzato
  - target espliciti su 11 (+2) indicatori definiti su base regionale e uguali per tutte le otto regioni del Mezzogiorno
  - meccanismo premiale con rewarding finanziario per il conseguimento di ciascun target
  - sostegno finanziario aggiuntivo dalla programmazione sviluppo territoriale 2007-2013
  - **percorso esplicito da seguire per la pianificazione, osservazione, correzione delle azioni da intraprendere**
  - **sostegno di assistenza tecnica e di misurazione statistica anche per livelli sub-regionali**
- **Si tratta certamente della manifestazione più matura mai realizzata, dal punto di vista tecnico, per orientare un miglioramento di performance dell'amministrazione omogeneo nel Mezzogiorno su obiettivi di interesse per i cittadini**

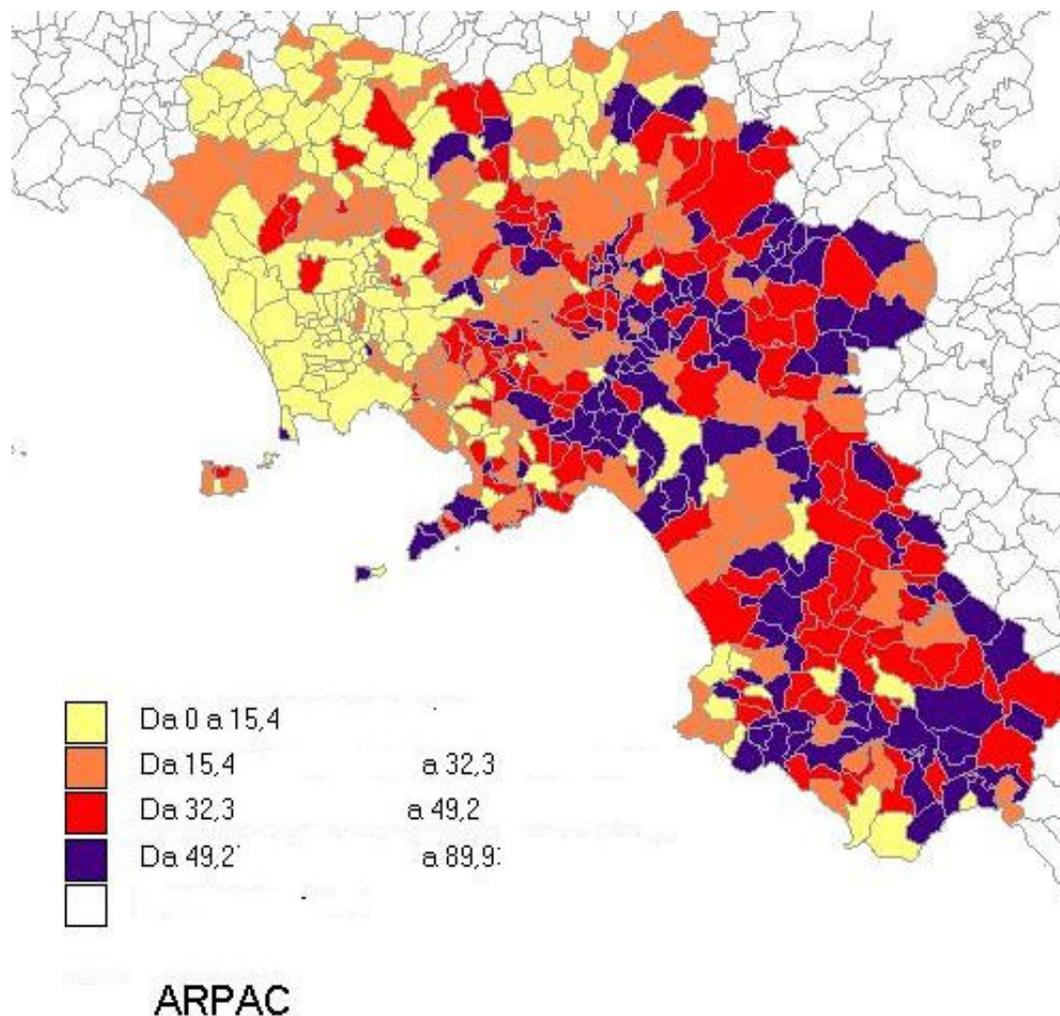
indicatore	punto di partenza noto al lancio del meccanismo (anno Base-MZ)	target al 2012 con verifica al 2013	Sforzo promesso	Ultimo dato disponibile (2008 o 2009): miglioramenti?
comuni con servizio di asilo nido % (Baseline 2004)	21,1	35,0	Quasi raddoppiare	SI (33,8) ma disomogeneo
bambini 0-3 anni in carico al servizio % (Baseline 2004)	4,2	12,0	Triplicare	SI (4,8) ma poco
anziani in ADI % (Baseline 2005)	1,6	3,5	Raddoppiare	SI (2,1) ma disomogeneo tra regioni
conferimento rifiuti in discarica Kg per ab (Baseline 2005)	400,0	230,0	Dimezzare	SI (377) ma molto poco e non ovunque
Raccolta differenziata rifiuti urbani % (Baseline 2005)	8,7	40,0	Quintuplicare	SI (14,7) ma disomogeneo, molto in una regione
Compostaggio umido % (Baseline 2005)	2,6	20,0	Dieci volte di più	SI (9,2) ma disomogeneo, molto in una regione
acqua effettivamente distribuita su immessa in rete % (baseline 2005 REV)	59,4	75,0	Aumentare di oltre un terzo	SI (60,3) ma poco
popolazione civile servita da depurazione % (baseline 2005 REV)	49,5	70,0	Aumentare di un terzo	SI (53,1) ma poco
early school leavers % (Baseline 2006)	25,5	10,0	Ridurre oltre la metà	SI (23) ma molto poco
studenti con scarse competenze in lettura % di 15enni (Baseline 2003)	35,0	20,0	Poco meno che dimezzare	SI (27,5) molto
studenti con scarse competenze in matematica % di 15enni (Baseline 2003)	47,5	21,0	Più che dimezzare	SI (33,5) abbastanza

# Sta funzionando?

- Certamente meno di quanto potrebbe (anche se più di quanto si dice ...ultimi dati migliori)
- Gli impegni presi richiedono uno sforzo molto importante di cambiamento nell'azione
  - Non solo (o non tanto) fare di più di quanto si faceva prima
  - Soprattutto fare cose “diverse” e in modo “differente”
- Per ottenere di più, in modo efficiente, bisogna imparare a **agire in modo più focalizzato e più selettivo**
- E' necessario
  - sapere di più di come stanno le cose in dettaglio
  - capire di più cosa funziona e cosa no, chi sono i potenziali alleati e chi, invece, è contrario a modifiche dello status quo
  - sapere cosa succede dopo che si è presa una decisione

# Cosa vuol dire fare azioni focalizzate e selettive ?

Esempio RD in Campania nel 2008



Primo: sapere molto sui dettagli di come stanno le cose per l'obiettivo (il che di solito implica recuperare info più aggiornate di quelle solitamente disponibili)

Secondo: capire perché le cose stanno così (quelli che stanno messi meglio sono: più bravi, sono stati aiutati di più in passato, hanno cmq meno problemi per via di altri fattori,...)

Terzo: trovare un modo per capire come ciascuna situazione può migliorare considerando quello che è oggettivamente è possibile fare (sapere di più su cosa funziona per chi)

Quarto: programmare molti tempi amministrativi per agire

CONTINUA ....

# Il caso ODS è utile da analizzare, perché

rende evidente che

- c'è una catena lunga di responsabilità e di attori ... per arrivare a dare risposte al cittadino
- in generale è necessario fare cose diverse a seconda dei contesti territoriali (dietro le baseline regionali e dietro gli avanzamenti medi, c'è un mondo assai composito, con alta varianza ... ma lo si è capito solo guardando dati nuovi)
- è difficile pensare bene solo “dalla scrivania dell'ufficio” e bisogna andare un po' in giro e frequentare direttamente istanze, punti di vista, teorie ... Insomma ‘mobilitarsi’
- bisogna avere lo spazio per poter fare cose diverse e mettere da parte attività meno utili
- bisogna, spesso, riallocare le risorse umane disponibili su compiti non consueti (per es. molti monitoraggi)
- bisogna essere più rapidi (perché il tempo storico scorre, il 2012 si avvicina e non si può sempre aspettare mesi per completare anche una procedura banale)
- bisogna poter essere creativi, perché le risorse finanziarie sono limitate

**E, a pensarci bene, qs aspetti non sembrano tanto particolari agli ODS ... [il caso è utile, ma non è unico]**

## Impegnarsi su target “specifici” vuol dire impegnarsi a cambiare il “modo specifico” con cui funziona l’azione amministrativa

- Il meccanismo ODS – aspetti in chiaro
  - non ha solo una teoria banale di incentivo (se ce la fai ti premio)
  - ha anche consapevolmente espresso un percorso da seguire in cui si devono acquisire nuove capacità. Qs aspetto è molto esplicito nel meccanismo
- Il meccanismo ODS – aspetti impliciti
  - Per acquisire qs nuove capacità, l’organizzazione deve cambiare (a volte, molto)
  - Qs cambiamento è costoso per tutti (non tanto o non solo in termini finanziari, ma di redistribuzione di potere e di carichi, di cambiamento di abitudini e di indirizzi)
  - E’ costoso forse, di più, per i decisori critici [soggetti apicali]

# Implicazioni

Quando (come in molti casi per gli ODS) raggiungere gli obiettivi specifici vuol dire cambiare molto come si è organizzati (cosa si fa, chi lo fa, come lo fa, quando lo fa)

- La **definizione degli obiettivi specifici, anche in modo corretto e rafforzato da premi e/o sanzioni** (come negli ODS), **può non bastare**
- Bisogna **segnalare a chi può definire gli spazi operativi di cambiamento** che qs **cambiamento è compreso ed è considerato di valore** (altrimenti l'organizzazione “sotto” reagisce poco e troppo lentamente, anche quando vorrebbe reagire meglio)
- Bisogna **segnalare nel continuo da parte di chi ha responsabilità strategiche/politiche che raggiungere “quegli obiettivi”** [proprio quelli] **è veramente importante e che si è disponibili a sostenere scelte complicate**
- Qs **segnalazione deve arrivare in modo “credibile” e “consistente”**

# Osservazione diretta su ODS

- Il meccanismo premiale è formalmente attivo dal 2007 con le stesse regole per tutti
- Molti, soprattutto figure tecniche, si sono mobilitati ... in condizioni “difficili” ... in cui è prioritario aumentare le capacità, ma tutti i tecnici riportano che si procede spesso molto lentamente, non sempre con il focus necessario e con allocazioni di risorse strumentali non ottimali. In generale non si è ancora prodotta informazione soft più aggiornata di quella del sostegno statistico al meccanismo (che è necessariamente più lenta a prodursi).
- Non tutti hanno i medesimi spazi per cambiare e la percezione che sia dato valore allo sforzo
- Non tutti hanno ricevuto segnali +vi dal livello politico locale rilevante
- Alcuni segnali generali del livello centrale... non sono stati di sostegno
- Alcune azioni di sostegno promesse non sono state svolte

**I meccanismi di identificazione precisa degli obiettivi e di incentivo tecnicamente solidi sono indispensabili per migliorare la performance dell'amministrazione, ma segnalare in modo credibile che 'si intende fare sul serio' rimane un elemento cruciale per il cambiamento.**

**Se qs manca o nel tempo si attenua, anche ottimi meccanismi possono soffrire molto in quanto ad efficacia, perché le catene di azione pubblica sono sempre lunghe, spesso fragili e sensibili a molti 'segnali', non solo agli atti formali.**