



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^a 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/opportunit  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 omogeneit  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 pi  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**

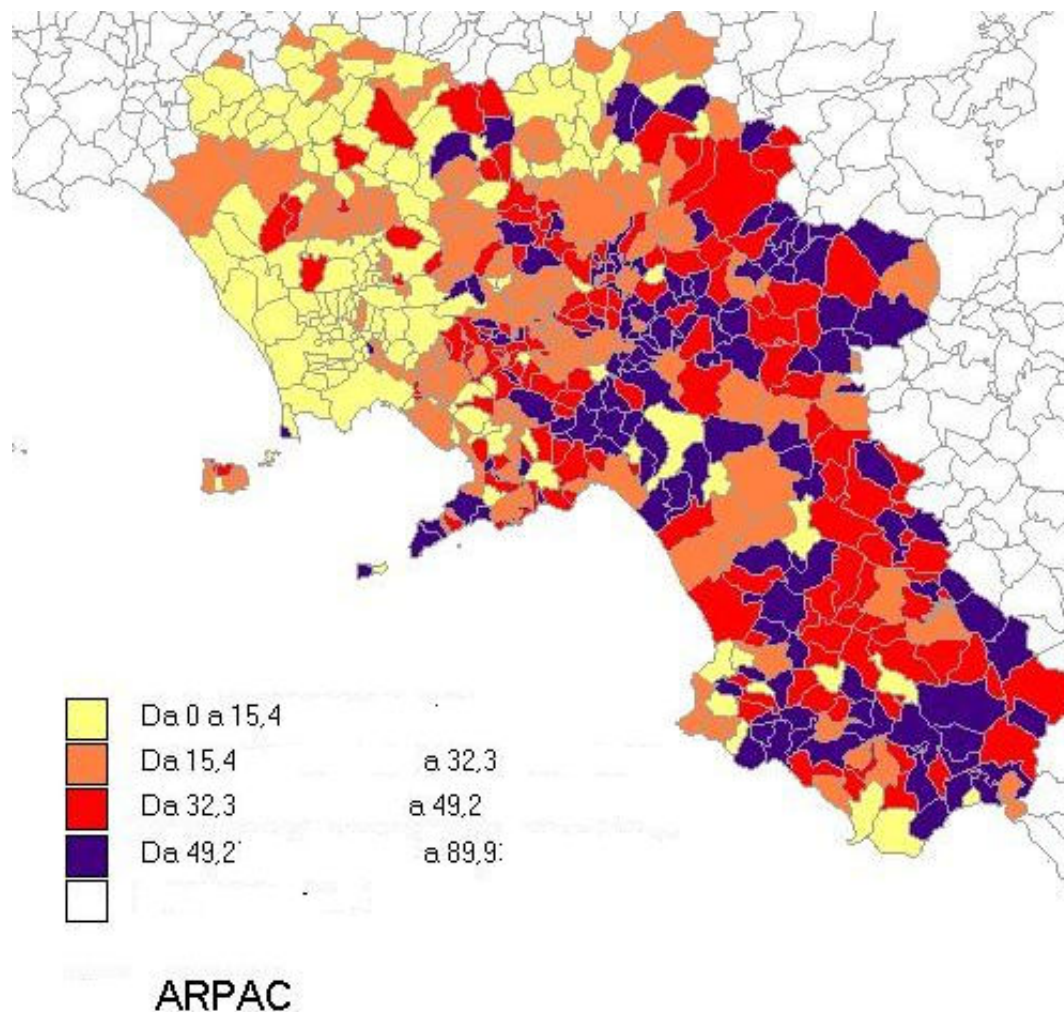
indicatore	punto di partenza noto al lancio del meccanismo (anno Base-MZ)	target al 2012 con verifica al 2013	Sforzo promesso	Ultimo dato disponibile (2008 o 2009): miglioramenti?
comuni con servizio di asilo nido % (Baseline 2004)	21,1	35,0	Quasi raddoppiare	SI (33,8) ma disomogeneo
bambini 0-3 anni 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.