

Special issue

Verso la performance governance in sanità: modelli teorici e casi studio

Guest editors: Denita Cepiku, Kimberley Isett, Manuela S. Macinati*

1. Introduzione: verso la performance governance

Il concetto di performance nel settore pubblico è ambiguo, multidimensionale, dinamico e complesso (Bovaird, 1996, p. 147) e la performance è sempre il risultato ultimo della co-produzione, ossia dell'interazione tra diversi attori (de Bruijn 2002, p. 7). Del resto, i sistemi di performance management non sono dei semplici sistemi informativi interni ma puntano a incidere su dimensioni quali l'impatto delle politiche e dei servizi pubblici (outcome) e, in ultima istanza, sulla fiducia nelle amministrazioni pubbliche (Cepiku, 2018).

Bouckaert e Halligan (2008, p. 14) identificano quattro modelli di performance management a livello internazionale: amministrazione delle performance (performance administration); gestioni delle performance (managements of performances); gestione della performance (performance management); performance governance.

Il primo modello è di natura chiusa e statica, prevale una visione meccanicistica dell'organizzazione e il focus è su misure di efficienza e produttività. L'uso delle informazioni di performance è interno e molto limitato. Nel modello delle gestioni di performance, il plurale rappresenta la misurazione delle performance di diverse funzioni in maniera separata all'interno della medesima amministrazione. Il coinvolgimento degli stakeholder interni avviene per funzioni così come l'uso delle informazioni di performance, che non è consolidato. Il terzo modello è quello più avanzato osservato in pratica: obiettivi e misure sono integrati all'interno dell'amministrazione, si cerca la legittimazione interna attraverso la partecipazione degli stakeholder interni e quella esterna attraverso un rafforzamento dell'audit esterno e tentativi di coinvolgimento dei cittadini.

Il quarto modello – performance governance – rimane per ora teorico giacché mai adottato interamente in un Paese sebbene alcune tendenze siano osservabili in Nuova Zelanda, Australia, Regno Unito e Canada. Timidi segnali arrivano anche, in Italia, dal Dipartimento della Funzione Pubblica, che ha diffuso nel novembre 2019 delle Linee Guida sulla Valutazione partecipativa delle performance¹. La valutazione partecipativa dovrebbe portare a rafforzare l'orientamento all'esterno dell'amministrazione, ridurre l'autoreferenzialità degli attuali sistemi della performance, integrare i sistemi di gestione della performance nei processi decisionali e indirizzare la programmazione futura.

Nei modelli di performance governance, l'ambito delle performance si amplia fino a includere forme inter-istituzionali quali le reti, i partenariati pubblico-privato, le relazioni tra diversi livelli di governo e quelle tra amministrazioni e cittadini. Le principali dimensioni di performance sono il valore pubblico, il capitale sociale e la fiducia. I cittadini, come altri stakeholder, hanno un ruolo molto attivo nella progettazione e nell'uso dei sistemi di performance governance (Meneguzzo, 2005; Macinati, 2004; Deidda Gagliardo, 2015; Bracci et al., 2019).

* Denita Cepiku, Università degli Studi di Roma "Tor Vergata" & Commissione tecnica per le performance presso il Dipartimento della Funzione Pubblica-PCM. Kimberley Isett, University of Delaware.

Manuela S. Macinati, Università Cattolica del Sacro Cuore.

¹ Linee Guida sulla Valutazione partecipativa nelle amministrazioni pubbliche, n. 4, novembre 2019, consultabili su: https://performance.gov.it/system/files/LineeGuidaeRifNorm/LG_Valutazione_partecipativa_28-11.pdf.

In sintesi, nel modello di performance governance si combinano due tendenze fondamentali, che hanno caratterizzato il settore pubblico dei Paesi OCSE negli ultimi tre decenni: la diffusione del concetto di performance nel governo dei servizi, delle attività e delle politiche pubbliche e la crescente collaborazione inter-istituzionale, pubblico-privato e con i cittadini (Cepiku et al., 2020). Il modello di performance governance, caratterizzato dalla massima estensione di ampiezza e profondità, è più complesso dei precedenti modelli (poiché agisce in maniera interattiva con stakeholder interni ed esterni) e l'amministrazione pubblica lo può controllare solo in maniera indiretta e imperfetta. Alcuni esempi sono l'uso dei sistemi di performance (e delle informazioni che essi producono) per governare:

- relazioni inter-organizzative tra amministrazioni pubbliche e con imprese e aziende non profit (reti e partenariati);
- rapporti con i cittadini (partecipazione, valutazione civica o partecipativa, coproduzione, community performance feedback);
- rapporti tra i diversi livelli di governo (per esempio, modelli di federalismo differenziato, modelli di spending review);
- l'impatto sociale e il valore pubblico (per esempio, i social impact bonds).

2. Obiettivi dello special issue

Come si può migliorare la governance utilizzando le informazioni di performance? A questa domanda cerca di rispondere questo special issue sulla performance governance in sanità. Facendo il punto sullo stato di diffusione del modello di performance governance in sanità in Italia, gli articoli contribuiscono a comprendere i benefici dei sistemi di performance governance e gli ostacoli che impediscono la loro diffusione.

Il bisogno di sistemi di gestione delle performance che vadano oltre i confini aziendali è sotto gli occhi di tutti. Risolvere problemi complessi (cosiddetti wicked problems) significa mettere a sistema il contributo di più attori, istituzionali e non. Misurare l'interdipendenza inter-istituzionale e l'impatto della collaborazione sulle performance richiede sistemi di performance governance, che, tuttavia, faticano a prendere piede.

Ciò che è emerso dal processo di raccolta e selezione delle proposte di articoli è, innanzitutto, che la performance governance è più un ideal-tipo desiderato dagli studiosi che un modello diffuso nella realtà dei sistemi di gestione della performance in sanità. Le esperienze analizzate negli articoli inclusi nel numero speciale presentano alcuni elementi di performance governance senza esserne esempi tout court del modello. Sono, tuttavia, molto utili per comprendere gli ostacoli della diffusione di approcci di performance governance nella tutela della salute.

3. Gli articoli dello special issue

Costumato, Scalabrini e Bonomi Savignon presentano i risultati di un'analisi empirica dei piani della performance 2020-2022, volta a comprendere, dopo oltre un decennio dall'adozione del D.Lgs. n. 150 del 2009, verso quale ideal-tipo di performance management sono orientate le Aziende Sanitarie Locali in Italia. Gli autori registrano la scarsa attenzione agli outcomes e al coinvolgimento degli stakeholder nelle diverse fasi di definizione, misurazione e valutazione dei servizi. Prevale l'approccio di performance administration, seppur con eccezioni importanti. Un numero rilevante di ASL non pone attenzione all'erogazione di servizi diretti e indiretti, includendo nei piani prevalentemente aspetti legati alla funzione di amministrazione generale.

Papi, Ievoli, Gobbo, Deidda Gagliardo e Manzoli esplorano gli strumenti di performance delle aziende sanitarie della Regione Emilia-Romagna (RER), nel ciclo 2018-2020, al fine di individuare la presenza in essi degli elementi di performance governance. Il caso delle aziende sanitarie emiliano-romagnole è particolarmente interessante poiché si caratterizza per l'esistenza di un unico Organismo Indipendente di Valutazione a livello regionale. L'OIV unico regionale è supportato nelle sue funzioni da Organismi Aziendali di Supporto costituiti in ciascuna azienda ed ente del SSR.

I risultati della ricerca fotografano un'inadeguata presenza degli elementi di performance governance nei documenti di sistematizzazione, programmazione e rendicontazione delle performance delle 13 aziende sanitarie della RER

indagate. Le informazioni di performance sembrano concentrarsi sulla presenza degli elementi più marginali (analisi di contesto) e tradizionali, mentre risultano più deboli negli elementi centrali (performance organizzative e individuali) e carenti negli elementi più innovativi (valutazione partecipativa). Pesa l'assenza di tracce esplicite della presenza di valutazione partecipativa.

Gli autori propongono il modello di "Public Value Governance" multilivello o di filiera al fine di accrescere l'adeguatezza delle informazioni di performance a supporto del governo delle aziende sanitarie:

- attivando per tutte le PA obiettivi generali facenti riferimento alla rinnovata accezione della salute pubblica, già monitorata attraverso gli indicatori BES (Benessere Equo e Sostenibile) e dagli SDGs (Sustainable Development Goals) dell'Agenda 2030 dell'ONU;
- utilizzando il valore pubblico come volano per finalizzare le performance delle aziende sanitarie, verso la priorità della salute pubblica, in equilibrio funzionale con la ripresa economica, la tenuta sociale e il rispetto ambientale.

Cinquini, Campanale, Del Bianco e Oppi analizzano il caso della Regione Friuli-Venezia Giulia, focalizzandosi sulla capacità dei modelli di performance governance di mitigare il problema dell'ambiguità nell'organizzazione della prevenzione collettiva.

L'ambiguità, che limita fortemente la valenza dei sistemi di performance management a supporto dei processi decisionali, assume diverse forme:

- ambiguità e conflittualità degli obiettivi organizzativi, che si traduce in poca chiarezza sul ruolo individuale dei dipendenti e in un maggiore orientamento a regole e procedure;
- ambiguità nella traduzione della missione e degli obiettivi strategici in obiettivi e linee guida operativi;
- ambiguità nel collegamento tra obiettivi strategici e indicatori;
- ambiguità riferita all'ordine di priorità tra una molteplicità di obiettivi strategici.

Il contributo di Cinquini, Campanale, Del Bianco e Oppi evidenzia come si possono, attraverso la progettazione e l'implementazione dei sistemi di gestione delle performance, allineare gli interessi degli attori attraverso meccanismi che incoraggiano la cooperazione, piuttosto che il controllo.

Il focus dell'articolo è sulla prevenzione sanitaria dove il problema dell'ambiguità deriva dalla difficoltà a misurare l'impatto (ovvero il miglioramento dello stato di salute) se non nel lungo periodo, il non essere rivolta a un individuo in particolare, ma a una categoria di individui (per esempio i lavoratori dipendenti, i consumatori di generi alimentari ecc.), o in generale alla collettività, e la complessità nel misurare e valutare la soddisfazione degli utenti serviti e in generale la performance di questi servizi. Inoltre, alcune attività tipiche dei dipartimenti di prevenzione possono essere svolte in collaborazione con altri soggetti pubblici o privati o da soggetti appartenenti a strutture diverse nei dipartimenti di prevenzione stessi, rendendo difficile attribuire competenze e responsabilità nei processi di erogazione dei servizi.

L'articolo evidenzia come un metodo di implementazione di un sistema di performance management e le caratteristiche di questo sistema siano in grado di ridurre numerose dimensioni di ambiguità. Gli autori propongono un approccio metodologico per effettuare una verifica preventiva del sistema.

Infine, Noto, Coletta, Zuccarino e Vainieri, sempre con riferimento al controllo e alla gestione delle performance delle attività di prevenzione in contesti inter-istituzionali, analizzano i controlli frontalieri sugli alimenti, attraverso i casi di studio delle infrastrutture portuali di Genova e Livorno. I servizi sanitari di prevenzione sono caratterizzati da un'elevata complessità principalmente legata al contesto inter-organizzativo e ambientale in cui operano. Da ciò consegue una notevole difficoltà nel misurarne e valutarne i risultati.

Gli autori fanno emergere la rilevanza che hanno la consapevolezza dell'interdipendenza tra i vari attori e la creazione di reti volte a realizzare valore pubblico, quale premessa per lo sviluppo di sistemi di performance governance.

Emerge il ruolo dell'Unione Europea nel guidare le attività di controllo sugli alimenti in tutto il territorio comunitario fornendo un quadro di riferimento normativo imprescindibile, data la necessità di operare in modo coordinato fra i Paesi dell'Unione. Un ruolo rilevante è giocato dallo Sportello Unico Doganale, che permette ai diversi enti pubblici, ivi inclusi le aziende sanitarie, di coordinarsi nell'espletamento delle loro azioni.

Lo studio conferma che il controllo e la gestione della performance dei servizi di prevenzione, e in particolare quelli operanti all'interno di reti inter-organizzative, sono esercitati attraverso dei "pacchetti" composti da diversi strumenti in cui i controlli non tradizionali svolgono un ruolo rilevante. In particolare, è emerso come il controllo e la gestione della performance nel caso di studio analizzato sono largamente esercitati tramite meccanismi di tipo amministrativo, ovvero regolamenti, sistemi di governance e incontri periodici. Questi meccanismi svolgono un ruolo complementare rispetto agli strumenti tradizionali di programmazione e controllo e, dunque, non si può prescindere dalla loro analisi al fine della comprensione delle tematiche affrontate dal presente studio.

4. Conclusioni e ricerca futura

Lo special issue ha consentito di fare il punto sullo stato dell'arte della performance governance in sanità. Una prima conclusione è che tale modello non sia diffuso tra le aziende sanitarie italiane. Tuttavia, un maggiore orientamento si trova in contesti caratterizzati da problemi complessi di gestione e di misurazione dove, inoltre, esistono forme più o meno mature di governance collaborativa. In altri termini, senza governance non c'è performance governance. La consapevolezza del dipendere da altri per creare valore pubblico e lo sforzo di creare forme di collaborazione sono il terreno fertile su cui avviare lo sviluppo di modelli di performance governance. I modelli di performance governance consentono di misurare il valore pubblico creato ma anche di ridurre i limiti dei modelli tradizionali di misurazione delle performance.

Infine, gli articoli dello special issue hanno importanti implicazioni operative e di policy. Gli operatori sanitari possono ricavare check-list per misurare l'orientamento dei propri sistemi verso l'approccio di performance governance, per verificare i rischi di ambiguità, o ricorrere al modello di Public Value Governance per un maggior orientamento al valore pubblico.

La ricerca futura dovrebbe concentrarsi sugli ostacoli che impediscono lo stabilirsi di relazioni collaborative finalizzate alla tutela della salute. Lo sviluppo di sistemi di performance governance dipende, tra l'altro, dalla diffusione di forme di rete, coproduzione e partecipazione.

Bibliografia

- Borgonovi E., Anessi-Pessina E., Bianchi C. (Eds.) (2018). *Outcome-based performance management in the public sector*. Cham: Springer.
- Bouckaert G., Halligan J. (2008). *Managing Performance: International Comparisons*. Abingdon: Routledge.
- Bovaird T. (1996). The Political Economy of Performance Measurement. In: Halachmi A., Bouckaert G. (eds). *Organizational Performance and Measurement in the Public Sector: Toward Service, Efforts and Accomplishment Reporting*, 145-65. Westport, CT: Quorum Books.
- Bracci E., Papi L., Bigoni M., Bruns H.J., Deidda Gagliardo E. (2019). Public value and public sector accounting research. *J. Public Budg. Account. Financial Manag.*, 31(1).
- Cepiku D. (2018). *Strategia e performance nelle amministrazioni pubbliche*. Milano: Egea.
- Cepiku D., Marsilio M., Sicilia M.F., Vainieri M. (2020). *Co-production: management and evaluation*. Palgrave Pivot, London: Palgrave Macmillan.
- De Bruijn H. (2002). Performance measurement in the public sector: strategies to cope with the risks of performance measurement. *International Journal of Public Sector Management*, 15(7): 578-594.
- Deidda Gagliardo E. (2015). *Il Valore Pubblico. La nuova frontiera della performance*. Roma: Rirea.
- Macinati M.S. (2004). *Le relazioni interaziendali di collaborazione in sanità*. Milano: FrancoAngeli.
- Meneguzzo M. (2005). Creazione di valore e sviluppo di capitale sociale: la sfida per il sistema della PA italiana. *Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale*, 105(11-12): 704-720.