



Creare valore nella sanità pubblica

collana diretta da
Sabina Nuti e Marco Frey

1. *Innovare in sanità. Esperienze internazionali e sistema toscano a confronto* [a cura di] Sabina Nuti, prefazione di Riccardo Varaldo, premessa di Enrico Rossi, 2005, pp. 228.
2. *Fiducia dei cittadini e valutazione della performance nella sanità italiana. Una sfida aperta* [a cura di] Sabina Nuti e Milena Vainieri, 2009, pp. 196.
3. *La sanità come volano dello sviluppo economico* [a cura di] Marco Frey, Marco Meneguzzo, Gloria Fiorani, 2010, pp. 450.
4. *Il profilo di salute. Un sussidio per i piani integrati di salute* [a cura di] Sara Barsanti, Massimo Campedelli, Elena Innocenti, 2011, pp. 320.
5. *La formazione manageriale per il cambiamento organizzativo in sanità* [a cura di] Sabina Nuti e Manuela Furlan, 2012, pp. 144.
6. *Intensità di cura e intensità di relazioni. Idee e proposte per cambiare l'ospedale* [a cura di] Francesco Niccolai, Sabina Nuti, 2012, pp. 304.
7. *Il management della salute nel territorio. Competenze e strumenti nell'esperienza della Regione Toscana* [a cura di] Sara Barsanti e Antonella Rosa, 2018, pp. 332.
8. *Dall'individuazione alla valorizzazione delle best practice. L'esperienza del sistema di valutazione dei servizi sanitari regionali a supporto della diffusione dell'eccellenza* [a cura di] Alice Borghini, Federico Vola e Sabina Nuti, 2019, pp. 220.
9. *Milena Vainieri, Lucrezia Coletta, Guido Noto, Analisi e strumenti per la gestione della performance nei servizi sanitari di supporto. Il caso degli Istituti Zooprofilattici Sperimentali*, 2021, pp. 164.

Milena Vainieri, Lucrezia Coletta, Guido Noto

Analisi e strumenti
per la gestione della performance
nei servizi sanitari di supporto
Il caso degli Istituti Zooprofilattici Sperimentali

anteprima
visualizza la scheda del libro su www.edizioniets.com

Edizioni ETS



www.edizioniets.com

© Copyright 2021

Edizioni ETS

Palazzo Roncioni - Lungarno Mediceo, 16, I-56127 Pisa

info@edizioniets.com

www.edizioniets.com

Distribuzione

Messaggerie Libri SPA

Sede legale: via G. Verdi 8 - 20090 Assago (MI)

Promozione

PDE PROMOZIONE SRL

via Zago 2/2 - 40128 Bologna

ISBN 978-884676055-5

INDICE

Prefazione	p. 7
Introduzione <i>Milena Vainieri, Guido Noto, Lucrezia Coletta</i>	9
1. Misurazione e miglioramento della performance degli Istituti Zooprofilattici Sperimentali <i>Milena Vainieri, Lucrezia Coletta, Sara Zuccarino, Guido Noto</i>	15
2. La valutazione della ricerca negli Istituti Zooprofilattici Sperimentali <i>Lucrezia Coletta, Sara Zuccarino, Milena Vainieri</i>	43
3. Efficienza, network e decisioni <i>make-or-buy</i> : strumenti di analisi a supporto delle decisioni <i>Guido Noto, Milena Vainieri</i>	63
4. La valutazione dei servizi degli Istituti Zooprofilattici Sperimentali da parte dell'utenza <i>Lucrezia Coletta, Sara Zuccarino, Guido Noto, Milena Vainieri</i>	75
5. L'analisi dei siti web degli Istituti Zooprofilattici Sperimentali: nuove prospettive di analisi dell'utenza <i>Guido Noto, Michelangelo Puliga</i>	93
6. Obiettivi di performance condivisi e motivazione del personale <i>Sara Zuccarino, Lucrezia Coletta, Guido Noto, Milena Vainieri</i>	105

7. Le determinanti della performance nella gestione delle malattie trasmissibili dagli alimenti (MTA)
Lucrezia Coletta, Guido Noto, Milena Vainieri 123
8. Il controllo manageriale nel contesto inter-istituzionale
Guido Noto, Lucrezia Coletta, Sara Zuccarino, Milena Vainieri 145

PREFAZIONE

Il tema della misurazione e gestione della performance è di centrale importanza per tutte le Amministrazioni Pubbliche. I relativi strumenti permettono infatti alle direzioni e al management delle stesse di impiegare le risorse pubbliche in modo efficace ed efficiente e di rendere conto del loro utilizzo alla collettività. In altre parole, gli strumenti e i sistemi di misurazione e gestione della performance permettono alle organizzazioni pubbliche di perseguire consapevolmente la creazione di “valore pubblico”.

Tuttavia, non tutte le Amministrazioni Pubbliche producono risultati facilmente misurabili ed apprezzabili da parte di soggetti ad essi interni ed esterni. Chi opera nel campo della prevenzione e della tutela della salute, ad esempio, è costretto all'utilizzo di un set di misure di performance limitato a causa del ritardo temporale che sussiste tra le azioni poste in essere ed i risultati attraverso esse conseguiti. Inoltre, questi risultati sono spesso poco evidenti e tangibili in quanto buone performance sono spesso testimoniate da un evento che non accade – ad esempio il mancato verificarsi di un'epidemia.

A questo si aggiunge la complessità di svolgere le proprie attività all'interno di reti (o network) inter-organizzative in cui diversi attori pubblici e privati interagiscono e contribuiscono al raggiungimento dei risultati. In ambienti socio-economici complessi, le sfide che il settore pubblico affronta trascendono infatti le responsabilità e i confini organizzativi dei singoli enti. Per questo motivo la collaborazione tra quest'ultimi diventa centrale ed i sistemi di misurazione e gestione della performance devono essere disegnati ed implementati al fine di sostenere e valorizzare l'integrazione tra le diverse attività svolte.

Queste sono le sfide che si presentano quando ci si appresta a misurare e a gestire la performance degli *Istituti Zooprofilattici Sperimentali*; e questi sono i motivi che sottendono al progetto triennale portato avanti attraverso la collaborazione degli Istituti di Lazio-Toscana, Piemonte-Liguria-Valle D'Aosta e Umbria-Marche con il supporto scientifico del Laboratorio Management e Sanità della *Scuola Superiore Sant'Anna* di Pisa.

Il presente volume riprende le buone pratiche di misurazione e gestione della performance realizzate e documentate nel corso del progetto sopra menzionato valorizzandone gli aspetti salienti e gli insegnamenti che ne derivano. In particolare, il volume affronta le tematiche relative alla performance degli *Istituti Zooprofilattici Sperimentali* adottando molteplici prospettive che vanno dalla misurazione "tradizionale" della performance basata su dati amministrativi, alla valutazione da parte dell'utenza istituzionale e non; dall'utilizzo di strumenti manageriali a supporto della collaborazione tra diversi enti, all'adozione di obiettivi condivisi tra professionisti afferenti a unità o aziende diverse; etc. In tal modo, si affronta a tutto tondo la sfida di misurare la performance degli Istituti al fine di supportare i diversi professionisti e livelli decisionali che vi operano chiamati a dover gestire una crescente complessità dell'ambiente interno ed esterno che li circonda.

Attraverso le buone pratiche e le evidenze che risultano dai diversi capitoli emergono anche importanti elementi per comprendere pienamente il ruolo ricoperto dagli *Istituti Zooprofilattici Sperimentali* all'interno del Sistema Sanitario Nazionale e del Sistema Paese in generale. Ruolo che, sebbene non sempre evidente agli occhi del utente finale, riveste una strumentale importanza nel sostenere la salute ed il benessere del territorio in una logica di *One Health*.

Le Direzioni degli Istituti

Ugo Della Marta, Andrea Leto (IZSLT)

Angelo Ferrari, Bruno Osella (IZSPLV)

Silvano Severini, Luigi Leonarduzzi, Giovanni Filippini (IZSUM)

INTRODUZIONE

Milena Vainieri, Guido Noto, Lucrezia Coletta

Le riforme che continuano a modificare gli assetti ed i processi delle pubbliche amministrazioni sono volte ad introdurre innovazioni provenienti dai nuovi scenari di contesto, dalle nuove esigenze della popolazione e dalla necessità di rendere le amministrazioni pubbliche più efficienti. Nel secolo scorso le pubbliche amministrazioni erano caratterizzate dall'adozione di un modello organizzativo e di governance di stampo burocratico-weberiano (Bryson et al., 2014); una soluzione, che poneva particolare enfasi sul controllo delle risorse e sulla correttezza formale dei processi amministrativi con l'obiettivo di limitare l'influenza individuale e/o politica sulle attività del settore pubblico. Tuttavia, questo modello organizzativo riservava poca attenzione al conseguimento dei risultati e all'efficienza dei servizi pubblici e non superava la sfera di discrezionalità presente nell'applicazione della normativa e dei procedimenti amministrativi da parte degli operatori locali noto sotto il fenomeno dello "street level beaurocracy" (Lipsky, 1980). Il personale dei servizi pubblici, quando opera a contatto con i cittadini, svolge anche un ruolo di mediazione tra l'insieme di regole ed implementazione delle politiche in relazione alle esigenze dei cittadini. In questa prospettiva è importante considerare che in genere i servizi pubblici sono caratterizzati da diversi livelli di governo e che sono necessari sistemi che possano sviluppare l'accountability, ovvero la responsabilizzazione di tutti i soggetti coinvolti nel sistema pubblico (Hupe & Hill 2007).

Per rispondere alla necessità di strutturare sistemi volti a responsabilizzare gli amministratori ma anche gli operatori delle

pubbliche amministrazioni, dagli anni 80 del secolo scorso hanno preso avvio una serie di riforme sulla scia del movimento del New Public Management (NPM). La risposta del NPM alla percepita inefficienza del settore pubblico e al mutato contesto sociale ha fatto leva sull'utilizzo di pratiche e strumenti c.d. "manageriali" (Hood, 1991; O'Flynn 2007). È in questi anni che assistiamo alla c.d. aziendalizzazione del settore pubblico. Con l'aziendalizzazione, il principale oggetto del controllo delle amministrazioni pubbliche diventa il risultato in termini economici e di output – e quindi l'efficienza e la produttività. Ancora non erano state messe a fuoco alcune questioni: i) i risultati finali (o *outcome*), ovvero quelli da cui dipende direttamente il soddisfacimento dei bisogni della collettività; e ii) l'azienda non è la mera somma dei risultati delle singole strutture/unità organizzative; iii) l'azienda è un sistema aperto che interagisce con altri soggetti che fa spesso parte di un network più ampio.

Il combinarsi dell'enfasi su efficienza e produttività e la logica a silos ha di fatto determinato una frammentazione istituzionale che non si è rivelata efficace nell'affrontare la complessità del sistema sociale ed economico che si è andata acuendo negli ultimi decenni (Head & Alford, 2015).

Al fine di superare tali limiti, negli ultimi anni le riforme e le strategie implementate dalle pubbliche amministrazioni delle economie più avanzate si sono concentrate sul rafforzamento del coordinamento delle attività svolte da diversi enti e sulla collaborazione tra gli stessi per creare valore.

In sanità, il concetto di valore è stato declinato da Porter (2010) come rapporto tra risultati in termini di *outcome* e risorse impiegate. Sebbene questa definizione sia condivisibile e generalmente applicabile a diverse organizzazioni, data la complessità dei sistemi sanitari che sono chiamati ad erogare molteplici servizi con differenti impatti in termini di benefici per la collettività e per gli individui, Gray e altri studiosi hanno ritenuto di contestualizzare il concetto di *outcome* specificando che si tratta di *outcome* non soltanto come risultati per i pazienti, ma per l'intera popolazione. È stato così definito il concetto di "*population value*" (Gray and

El Turabi, 2012; Gray et al., 2017). Secondo questa prospettiva la creazione di valore non corrisponde al volume di servizi erogati o agli *outcome* raggiunti per i singoli pazienti, ma si riferisce alla capacità del sistema sanitario (e dunque delle aziende che vi operano) di fornire i servizi adeguati a chi può trarne maggiore beneficio (Gray et al., 2017).

Al fine di creare valore in un contesto così complesso, è necessario che diverse funzioni si intreccino sinergicamente all'interno di quella che Porter (2011) definisce "catena di creazione del valore".

La catena del valore identifica le attività primarie, ovvero quelle che hanno un impatto diretto sull'utenza, da quelle di supporto che, come dice la parola stessa, sono di ausilio per le prime. In sanità, tra le attività di supporto possiamo distinguere quelle sanitarie (ad esempio analisi di laboratorio, diagnostica, trasporti) da quelle amministrative (ad esempio contabilità, gestione del personale). In figura 1 viene riportato uno schema della catena del valore di Porter.

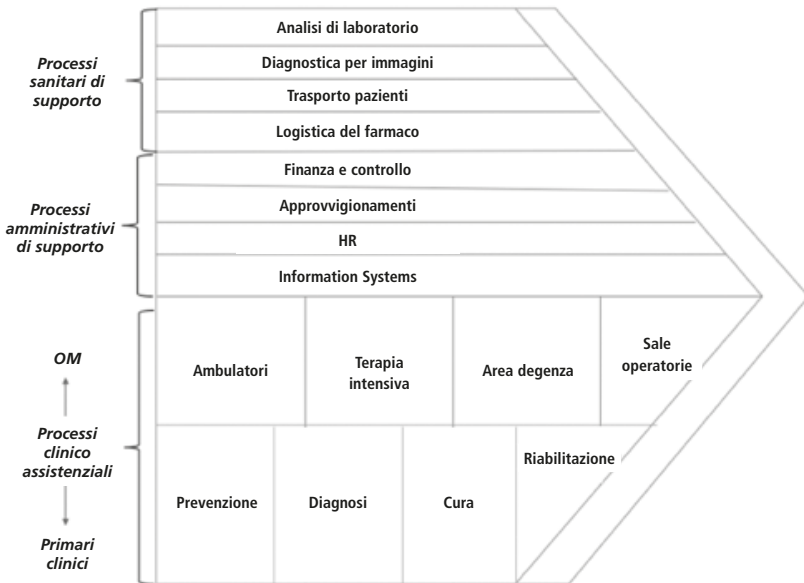


FIG. 1. La catena del valore in sanità (adattato da Bianciardi et al., 2014).

Come si evince dalla figura 1, al fine di creare valore è necessario che diverse attività e processi vengano svolte in modo coordinato e continuativo. Tuttavia, anche a seguito delle riforme precedentemente menzionate, queste attività sono distribuite tra più unità all'interno di una stessa organizzazione e, spesso, anche fra più organizzazioni diverse. La frammentazione istituzionale che ne consegue può dunque rappresentare una barriera alla corretta erogazione dei servizi sanitari, soprattutto in contesti organizzativi caratterizzati dall'esistenza di logiche di tipo "silos" sopra richiamate.

È dunque necessario compiere delle azioni volte al supporto dell'azione congiunta e del coordinamento delle organizzazioni coinvolte in processi inter-istituzionali. A tal fine l'attività di misurazione e gestione della performance può risultare un utile strumento se adeguatamente disegnata ed implementata. In tal senso, la misurazione della performance dev'essere realizzata in modo da non rafforzare logiche di silos e supportare i processi di coordinamento inter-istituzionali.

Gli Istituti Zooprofilattici Sperimentali (IIZZSS) sono enti di diritto pubblico che fanno parte integrante del sistema sanitario nazionale (SSN). La loro azione e le loro funzioni si svolgono nell'ambito della sanità animale e della sicurezza alimentare. In particolare, le attività che sono chiamati a compiere riguardano la diagnostica – prevalentemente tramite analisi di laboratorio –; la ricerca di base e applicata; la formazione e il supporto alle attività zootecniche e alimentari del territorio.

Dalla breve descrizione sopra riportata si evince come gli IIZZSS svolgano una fondamentale attività sanitaria di supporto al perseguimento dei fini della salute pubblica. Infatti, nella prospettiva dell'approccio c.d. "*One health*", salute e benessere della popolazione animale e di quella umana sono strettamente connessi. L'approccio *One health* si basa infatti su un modello sanitario basato sull'integrazione di discipline diverse al fine di perseguire obiettivi di salute e benessere pubblico.

Al fine di misurare e gestire la performance degli IIZZSS occorre pertanto concentrarsi non soltanto sulle attività che svolgono in senso stretto, ma su come queste contribuiscano all'erogazione

di altri servizi sanitari, non sanitari e più in generale sul benessere e sulla salute del contesto territoriale in cui operano. Il disegno di un sistema di misurazione e gestione della performance deve dunque riuscire a cogliere questi aspetti.

Per tale motivo il presente volume è volto a approfondire alcuni aspetti legati alla misurazione e gestione della performance degli IIZZSS comprendendo sia il livello intra-istituzionale, sia quello inter-istituzionale ripercorrendo l'attività di un progetto triennale condotto dal Laboratorio Management e Sanità della Scuola Superiore Sant'Anna e gli IIZZSS di Lazio e Toscana (IZSLT); Piemonte, Liguria e Valle D'Aosta (IZS PLV); Umbria e Marche (IZS UM).

Verrà dunque riportata l'esperienza maturata con riferimento alla misurazione e valutazione delle diverse dimensioni della performance rilevanti al fine di una piena comprensione del ruolo che gli IIZZSS svolgono all'interno del sistema sanitario e, più in generale, del sistema paese.

Il volume è strutturato come segue. Il primo capitolo affronta il tema del disegno del sistema di misurazione della performance degli IIZZSS. Il secondo capitolo si concentra in particolare sul tema della valutazione della ricerca quale attività chiave svolta dagli Istituti. Il terzo capitolo affronta il tema della valutazione dal punto di vista dell'utenza istituzionale e non. Il quarto capitolo si concentra su una modalità alternativa di misurazione della visibilità degli Istituti tramite l'analisi dei loro siti web. Il quinto capitolo guarda all'interno degli IIZZSS e riporta i risultati di un esperimento relativo all'assegnazione degli obiettivi al fine di sostenere la collaborazione tra più unità e con organizzazioni esterne. Il terzo capitolo si concentra sulla produttività degli investimenti e sulle strategie di esternalizzazione sempre in un'ottica di network tra organizzazioni pubbliche. Infine gli ultimi due capitoli abbracciano una visione più ampia della performance comprendendo nell'analisi l'intero network di soggetti coinvolti nell'erogazione di alcuni servizi. In particolare, il settimo capitolo si concentra sull'individuazione delle determinanti della performance del network responsabile della prevenzione delle malattie trasmissibili dagli alimenti (MTA) e definisce un sistema di indicatori coerente. L'ottavo capitolo invece

individua i meccanismi di controllo e gestione della performance nell'ambito dei controlli frontalieri sugli alimenti di origine animale sviluppando i casi dei porti di Genova e Livorno.

Bibliografia

- Bianciardi, C., Bracci, L., Burrioni, L. and Guercini, J. (2014). *Lean Thinking in sanità: da scelta strategica a modello operativo*. Società Editrice Esculapio.
- Bryson, J.M., Crosby, B.C. and Bloomberg, L. (2014). "Public value governance: moving beyond traditional public administration and the new public management", *Public Administration Review*, Vol. 74, No. 4, pp. 445-456.
- Gray, M. and El Turabi, A. (2012). "Optimising the value of interventions for populations", *British Medical Journal*, Vol. 345, pp. 1-2.
- Gray, M., Pitini, E., Kelley, T. and Bacon, N. (2017). "Managing population healthcare", *Journal of the Royal Society of Medicine*, Vol. 110, No. 11, pp. 434-439.
- Hood, C. (1991). "A public management for all seasons?", *Public Administration*, Vol. 69, No. 1, pp. 3-20.
- Hupe & Hill (2007). "Street-level bureaucracy and public accountability", *Public Administration* Vol. 85, No. 2, pp. 279-299.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Moore, M.H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Harvard University Press, Harvard, MA.
- Nuti, S., Noto, G., Vola, F., Vainieri, M. (2018). "Let's play the patients music: A new generation of performance measurement systems in healthcare", *Management Decision*, Vol. 56, No.10, pp. 2252-2272.
- O'Flynn, J. (2007). "From new public management to public value: paradigmatic change and managerial implications", *The Australian Journal of Public Administration*, Vol. 66, No. 3, pp. 353-366.
- Porter, M.E. (2010). "What is value in health care?", *The New England Journal of Medicine*, Vol. 363, No. 26, pp. 2477-2481.
- Porter, M.E. (2011). *Competitive advantage of nations: creating and sustaining superior performance*. Simon and Schuster.

Edizioni ETS
Palazzo Roncioni - Lungarno Mediceo, 16, I-56127 Pisa
info@edizioniets.com - www.edizioniets.com
Finito di stampare nel mese di maggio 2021

