

DISCUSSIONE DELLA RISOLUZIONE 7-00635 VISCOMI, CONCERNENTE LA VERIFICA DELL'EFFICACIA DEGLI INTERVENTI DI POLITICA ATTIVA DEL LAVORO E LA DEFINIZIONE DEGLI OBIETTIVI GENERALI IN MATERIA PER LE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Francesca Lecci (Associate Professor of Practice - SDA Bocconi School of Management) – francesca.lecci@unibocconi.it

Nella loro interpretazione più autentica, i sistemi di performance management si configurano come «le routine e le procedure formali basate sulle informazioni che i manager utilizzano per mantenere o modificare le modalità di comportamento dell'organizzazione nello svolgimento dell'attività».

Dopo un periodo di forte diffusione verso l'introduzione di logiche e strumenti di performance management "strictu sensu", ossia come strumento di responsabilizzazione e coordinamento interno, in ambito pubblico si sono manifestate una serie di criticità legate all'introduzione di tali strumenti: utilizzo in una logica eminentemente burocratica, sostanziale scollegamento tra obiettivi di gestione e finalismi istituzionali, orientamento al breve periodo, logiche decisionali di tipo incrementale, enfasi prevalentemente interna, monodimensionalità nella misurazione del grado di operationalizzazione degli obiettivi.

Sotto la spinta di diversi fattori, le istituzioni pubbliche hanno quindi palesato la propria insoddisfazione verso un approccio tradizionale alla misurazione delle performance.

In tale logica si è cercato, senza un pieno successo, di aumentare la "profondità" della misurazione che, a partire dalle risorse, si è allargata per coprire processi, output e risultati finali (*outcome*), accompagnando sempre più alla misurazione aspetti di valutazione.

Si apre, quindi, un nuovo percorso che porta le istituzioni pubbliche a sperimentare nuovi sistemi di misurazione nella continua ricerca di logiche innovative, con il rischio di non riuscire a capitalizzare un sapere, un patrimonio condiviso di conoscenze e competenze manageriali sviluppate negli anni precedenti. Spesso, infatti, l'impegno richiesto per la revisione di sistemi sofisticati di misurazione delle performance, verso una continua ricerca di efficienza, efficacia e innovazione, rischia di sfociare in ipertecnicismi schizofrenici che portano ad un aumento rilevante del numero di indicatori utilizzati, nella convinzione che più misure agiscano come deterrente a comportamenti devianti dei singoli individui.

Ma affinché il sistema di misurazione delle performance possa essere efficace è necessario evitare il rischio di *overload* informativi, costruendo adeguatamente il sistema degli indicatori per evitare, da un lato, il proliferare del numero degli indicatori, e, dall'altro, la mera focalizzazione su indicatori di soli input o soli output, poco rappresentativi dei livelli di efficienza e di efficacia con riferimento alle politiche pubbliche.

Sul tema della misurazione del valore generato dagli interventi di politica attiva del lavoro, secondo il Mutual Learning Programme della Commissione Europea for Public Employment Service il nostro Paese presenta un quadro di performance "highly differentiated at local level so difficult to summarise for national picture". Dunque, appare quanto mai rilevante esplicitare logiche di public value assessment per meglio orientare gli interventi in ambito di promozione attiva dell'occupazione.

A tal fine, appare qui opportuno ricordare che, secondo la letteratura, si crea valore pubblico quando si riesce a gestire secondo economicità le risorse a disposizione e a valorizzare il proprio patrimonio intangibile in modo funzionale al reale soddisfacimento delle esigenze sociali degli utenti, degli stakeholder e dei cittadini in generale.

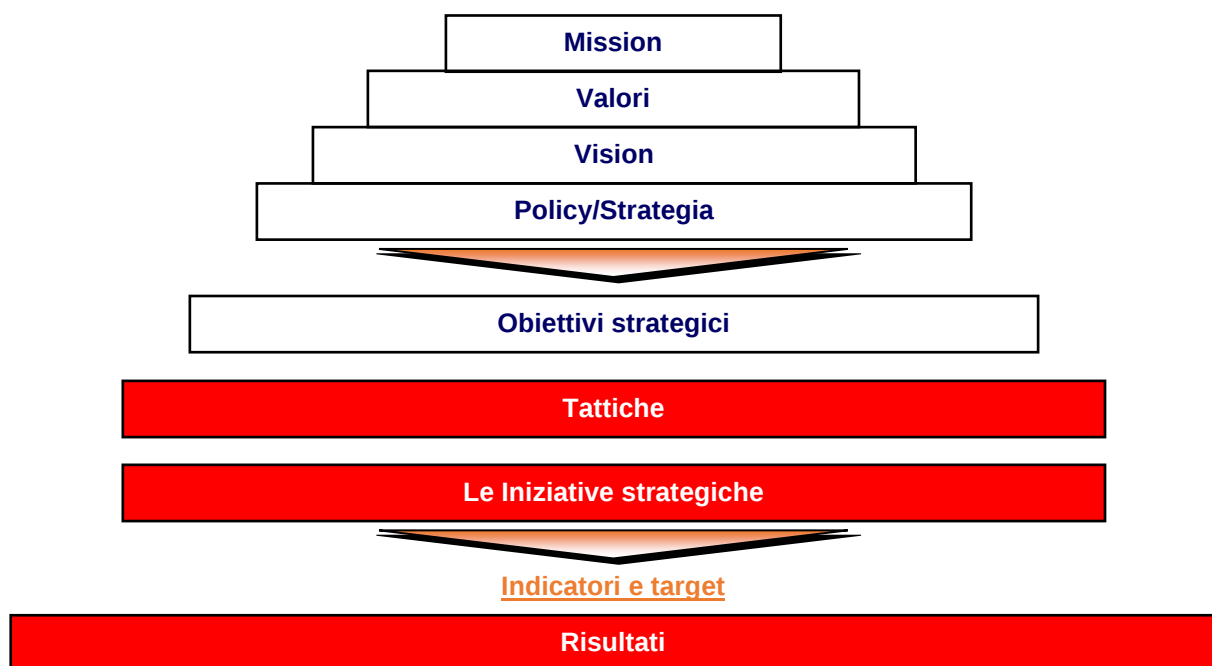
Se la letteratura è concorde nella definizione e nella certificazione della rilevanza del valore pubblico, la misurazione dello stesso appare ancora controversa. Due sono gli approcci possibili:

- l'approccio sintetico (es BBC model o Public ROI framework), che sintetizza il valore pubblico generato in un unico indicatore e che però progressivamente è risultato inadeguato a sistematizzare le molteplici tipologie di performance istituzionali;
- l'approccio multidimensionale, che distingue le performance istituzionali (valore pubblico intermedio), dal miglioramento dello stato di benessere della comunità (valore pubblico finale).

Se dunque l'approccio più efficace appare il secondo, è bene, in tal senso, fare molta attenzione a costruire indicatori che, non solo rappresentino una pluralità di dimensioni, ma che siano anche in grado di :

- orientare i comportamenti di quanti (dentro le amministrazioni pubbliche e nelle aziende private) sono chiamati a perseguire gli interventi definiti, in una logica di miglioramento continuo;
- stimolare la creazione di un patrimonio informativo atto supportare processi costanti di benchmarking e benchlearning.

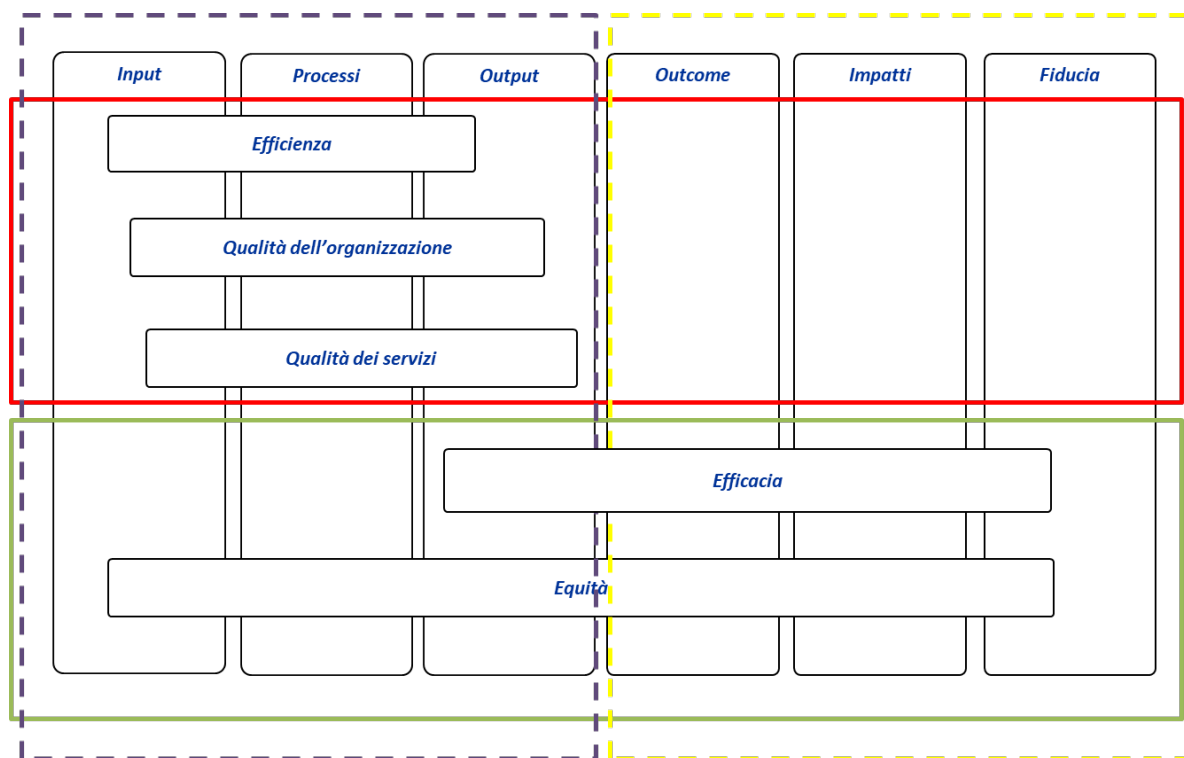
Gli indicatori sono esattamente il missing link tra gli obiettivi definiti e i risultati conseguiti, secondo lo schema di seguito presentato.



Per fare un esempio, a fronte di un obiettivo di riduzione della disparità di accesso all'occupazione, ci potrebbero essere diverse tattiche d'azione ugualmente valide. Si potrebbe lavorare sull'aumento dell'occupazione femminile o sulla riduzione dei gap occupazionali tra i diversi territori, e molto altro ancora. Una volta identificata una tattica (ad esempio l'aumento dell'occupazione femminile) le iniziative che possono essere sviluppate sono molteplici e vanno dalla fornitura di percorsi di formazione finalizzati alla riqualificazione professionale; all'erogazione di voucher o di incentivi per le imprese che danno lavoro alle donne; etc. Ciascuna delle iniziative identificate produrrà risultati nella misura in cui saranno esplicitati indicatori e target in grado di rappresentare le performance attese.

State dunque la rilevanza degli indicatori di misurazione della performance, molteplici sono i framework che possono essere adottati per la definizione di un sistema di misurazione multidimensionale. Uno tra i più validi in ambito pubblico è quello che consente di definire dimensioni lungo quelli che costituiscono gli elementi fondativi della performance. Nello specifico, in ambito pubblico, gli input utilizzati vengono combinati in processi per produrre prestazioni e servizi. Le prestazioni sono più o meno in grado di generare outcome, ovvero soddisfare il fabbisogno degli utenti. Il soddisfacimento o il mancato soddisfacimento degli outcome genera impatti (prevalentemente a livello territoriale) e a seconda che gli impatti siano più o meno positivi si va a incrementare o a erodere la fiducia nei confronti dell'istituzione, alimentando la generazione o la perdita di capitale sociale.

Il framework introdotto identifica le dimensioni come quelle aree chiave in grado di leggere le relazioni tra più elementi della performance. Diventano dunque dimensioni rilevanti: (i) l'efficienza; (ii) la qualità dell'organizzazione; (iii) la qualità dei servizi erogati; (iv) l'efficacia e (v) l'equità.



Un framework di questo tipo consentirebbe di collegare performance gestionali e riferite al modo di operare delle singole istituzioni chiamate a perseguire le politiche di promozione attiva dell'occupazione con performance di medio-lungo periodo a matrice policy-related. Nell'utilizzo di questo framework è necessario porre alcuni elementi di attenzione: bisogna, infatti, ricordare che alcune dimensioni (l'efficienza, la qualità dell'organizzazione e la qualità dei servizi) sono in grado di muoversi nel breve periodo e hanno un elevato potenziale diagnostico nell'immediato, mentre efficacia ed equità richiedono tempi più lunghi di azione. Analogamente non dobbiamo dimenticare che esiste un patrimonio informativo molto ampio con riferimento a input, processi e output, ma non è altrettanto misurata la parte di outcome, impatti e fiducia.

Nella presentazione power-point allegata alla presente memoria, viene fornito un esempio concreto di declinazione degli indicatori, con riferimento a uno specifico obiettivo con relativa tattica d'azione e iniziativa strategica, nell'ambito degli interventi di politica attiva occupazionale.

Rimandando al file power point per le considerazioni più di dettaglio, appare qui utile sintetizzare alcuni elementi di particolare rilevanza:

- Senza un sistema di misurazione della performance è difficile attivare processi di miglioramento continuo;
- Esiste un ciclo di azione e retroazione tra obiettivi e KPI, in virtù del quale la definizione di indicatori di performance è in grado di meglio orientare gli stessi obiettivi;
- La performance in ambito pubblico è chiaramente multidimensionale;
- Ogni indicatore rappresenta solo una parte di un fenomeno complesso ma bisogna evitare la performance trap;
- Un sistema di misurazione della performance richiede approccio strutturato di data management;
- Esiste un trade-off tra sofisticazione dei sistemi e capacità di orientare i comportamenti in maniera adeguata;

- Combinare l'approccio di long-run e short-run consente di allineare policy e management, aumentando l'accountability.

In sintesi, nell'elaborazione di un modello di valutazione della performance, nell'impostazione generale sopra descritta, ci si è posto i seguenti obiettivi:

1. assicurare alle amministrazioni pubbliche, ai centri per l'impiego e ai partner privati o del terzo settore coinvolti uno strumento di reale supporto all'assunzione delle decisioni strategiche, capace al tempo stesso di fornire una visione sistemica e di insieme degli ambiti rilevanti di valutazione, oltre che di promuovere un orientamento al medio termine delle scelte di governo aziendale;
2. favorire una selezione delle informazioni e degli indicatori rilevanti, superando il rischio del sovraccumulo di dati (tipico dei sistemi orientati alla gestione dell'operatività) e focalizzandosi sugli aspetti capaci di determinare i risultati di lungo periodo, la crescita qualitativa e la solidità delle politiche;
3. fornire le basi per l'attivazione di confronti mirati, sugli aspetti ritenuti più significativi, con realtà simili, in modo da meglio apprezzare il grado di successo degli interventi attivati.