

## 4

### LA PROGETTAZIONE DEGLI INDICATORI DI RISULTATO

Dopo aver dato conto delle principali esperienze di gestione europea dei Servizi pubblici per l'impiego, in questo capitolo si puntualizzano i criteri che condurranno alla definizione degli indicatori di monitoraggio dei risultati dei SPI.

Un sistema di monitoraggio è concettualmente simile a un sistema di controllo di gestione. Si parla di controllo di gestione riferendosi alla gestione concreta di una organizzazione, e di monitoraggio con riferimento ai risultati di un programma pubblico. Nella prassi europea i due termini sono praticamente equivalenti, e hanno come caratteristica quella di raccogliere alcune chiare informazioni chiave sui risultati che le risorse impiegate nel servizio conseguono.

Il glossario ufficiale adottato dalla Commissione europea (\*) definisce in dettaglio i seguenti termini:

- **Monitoraggio.** Esame esauriente e regolare delle risorse, dei prodotti e dei risultati di un intervento pubblico. Si basa su un sistema di informazioni coerenti che comprende rapporti, aggiornamenti, bilanci, indicatori. Le informazioni sono ottenute dagli operatori e servono per guidare gli interventi pubblici. Quando implica un giudizio, questo è riferito al raggiungimento di obiettivi operativi.
- **Sistema di monitoraggio.** È un insieme di indicatori, trasmessi regolarmente ai responsabili di gestione o ai decisori. Nei programmi dell'Unione Europea, l'elemento chiave è dato dal sistema di indicatori.
- **Indicatore.** Misura di un obiettivo da raggiungere, di una risorsa mobilizzata, di un prodotto realizzato, di un effetto ottenuto o di una variabile di contesto. Ha natura quantitativa, misura fatti e opinioni, deve essere semplice da comunicare e da capire. Deve essere legato a criteri di successo dell'intervento. Deve essere sensibile ai cambiamenti. Deve riflettere con precisione ciò che si vuole misurare.

Nel pensare concretamente alla costruzione di un sistema di monitoraggio, occorre innanzitutto distinguere tra le grandezze contabili (di natura economica, finanziaria, patrimoniale) e le grandezze extra-contabili (volumi, tempi, risorse umane)<sup>40</sup>. In secondo luogo, occorre sempre aver presente il fatto che l'attività di misurazione ha un costo, e che pertanto è opportuno effettuarla solo nel caso in cui sia effettivamente utile al processo di gestione.

La comparazione nello spazio è molto utile, ma solo se viene effettuata a parità di condizioni; altrimenti le differenze rilevate non possono essere attribuite a variazioni della per-

---

\* European Commission (1999), Glossary of 300 concepts and technical terms. MEANS Collection n.6, Luxembourg

<sup>40</sup> Mussari, R., a cura di, (2001) *Manuale operativo per il controllo di gestione*, Rubbettino Edizioni, Catanzaro.

*formance*, ma ai metodi contabili o all'utenza servita. L'esperienza di valutazione svizzera è molto indicativa a questo proposito.

La comunicazione interna deve essere una costante informativa periodica. Poiché si deve disegnare un sistema di monitoraggio, occorre puntare a una informazione mensile e trimestrale. È noto infatti che per i decisori sono maggiormente utili poche informazioni e subito, piuttosto che molte ma tardi.

Le misure fornite dagli indicatori devono essere chiare e attendibili. Non si può usare il criterio della spesa al posto di quello di costo nel calcolo dell'efficienza, perché ciò implica che i tagli di spesa sono un sinonimo di efficienza del servizio, e questo non è detto sia vero. Così come un indicatore che fornisce l'ammontare delle risorse a disposizione non è sinonimo di efficacia<sup>41</sup>. L'uso della contabilità analitica all'interno degli enti locali – anche in Emilia-Romagna – non è generalizzato né è pervenuto a protocolli standard. Non si riesce quindi a disporre dell'indicatore “costo del servizio” per tutte le differenti realtà territoriali. In questo occorre essere realisti: l'unico dato contabile utile per il monitoraggio (si veda il rapporto del Prof. Caperchione)<sup>42</sup> è, per il momento, quello contenuto nel Piano Economico di Gestione. Ciò non toglie che ogni SPI possa integrare il modello generale con dati riguardanti la propria esperienza specifica, e che nel tempo tali esperienze non si possano tradurre nell'adozione di modalità più avanzate, con cui integrare il sistema generale.

#### 4.1 Le finalità della misurazione della *performance*

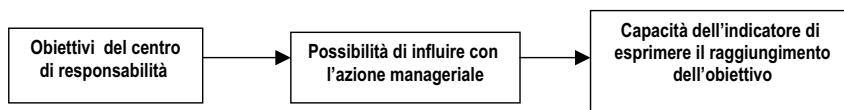
Tra le implicazioni che derivano dall'implementazione di un adeguato sistema di monitoraggio (controllo di gestione) vi è, tra l'altro, quella di guidare i comportamenti organizzativi. Si richiama, a questo proposito, l'eloquente esperienza del sistema inglese, in cui l'adozione di un sistema di obiettivi inadeguato ha indotto il personale ad attività che hanno portato a conseguenze inattese e indesiderate verso l'utenza.

La scelta dell'indicatore va effettuata con grande cura, simulando il suo funzionamento attraverso la definizione dei valori obiettivo per ogni indicatore, e verificando il loro collegamento alle responsabilità e alle risorse. In questo modo si può quindi capire il loro impatto attraverso la sensibilità dell'indicatore. Non è stato possibile effettuare un test di prova, in quanto è in corso la ristrutturazione dell'attuale SL. Si farà perciò riferimento ai sistemi già sperimentati.

Consapevoli del fatto che la ricerca dell'indicatore perfetto è vana, si conviene che l'indicatore migliore è quello che risponde ai bisogni informativi di chi lo deve leggere. Inoltre gli indicatori non sono validi per sempre, ma devono accompagnare l'evoluzione dell'organizzazione. Le tecniche si affinano con l'uso, e occorre essere consapevoli che l'avvio di un sistema di controllo richiederà una costante attività di revisione e di messa a punto.

Il monitoraggio deve consentire di effettuare l'analisi di scostamento dagli obiettivi, il confronto spaziale e temporale, la valutazione del risultato economico. Su questi aspetti va inoltre impostata la comunicazione esterna dei risultati del servizio.

Come evitare di costruire indicatori poco utili? Occorre essere consapevoli che l'indicatore fornisce un valore che deve sempre essere interpretato, non è di per sé la soluzione del problema. Per giungere a catturare le variabili critiche, occorre stabilire la catena di coerenza tra le connessioni. Come illustrato dallo schema, la capacità dell'indicatore di esprimere il raggiungimento di un obiettivo dipende dal fatto che su di esso possa esercitarsi l'azione direzionale.



Va evitata l'adozione di “pacchetti” preconfezionati, costruiti con decine di indicatori generali. I CPI sono servizi che – rispetto ad altri – presentano un carattere di marcata specificità, per la stretta connessione con il funzionamento del mercato del lavoro. Essi non forniscono, infatti, un servizio a domanda individuale, per il quale si paga un corrispettivo; in questo caso l'indicatore chiave sarebbe del tipo “costo / provento”. Essi forniscono un servizio universale, per il quale, quindi, l'indicatore di efficienza è del tipo “costo servizio / popolazione”, e l'indicatore di efficacia è del tipo “domande evase / domande presentate”<sup>44</sup>. Inoltre il bacino di utenti su cui il CPI esercita la propria azione è formato da una popolazione continuamente fluttuante, costituita da coloro che si muovono sul mercato del lavoro.

In ogni caso, un insieme minimo di indicatori dovrebbe fornire informazioni su:

- la popolazione servita rispetto a quella raggiungibile;
- i costi e i tempi;
- l'efficacia (“stiamo riuscendo a fare quello che volevamo?” ⇒ senza efficacia, l'efficienza è inutile);
- l'efficienza (“stiamo facendo le cose nel modo più conveniente?”).

Gli indicatori di efficacia si propongono di evidenziare il raggiungimento degli obiettivi del Servizio. Il primo passo è la suddivisione degli output in classi di qualità degli obiettivi, escludendo tutti quelli che non superano una soglia minima di identificazione.

---

<sup>41</sup> Mussari, R., a cura di, (2001) *op.cit.*

<sup>42</sup> POLEIS (2003), *op.cit.*<sup>44</sup> Mussari, R., a cura di, (2001) *op.cit.*

<sup>43</sup> Mussari, R., a cura di, (2001) *op.cit.*

Il seguente schema aiuta a effettuare tale identificazione. A livello di monitoraggio, gli obiettivi finali – che hanno attinenza con la missione dei SPI – rimangono sullo sfondo e non sono l'oggetto della progettazione. Si devono invece prendere in considerazione gli obiettivi intermedi (o di carattere operativo), che si propongono di determinare un cambiamento della condizione del target di utenza, che rappresenta la domanda espressa o potenziale.

Schema degli obiettivi finali e intermedi e indicatori di monitoraggio		
Obiettivi finali (bisogno sociale)	Obiettivi intermedi (obiettivi operativi)	Indicatori (se l'output è identificabile)
efficacia globale (impatto esterno)	efficacia manageriale (efficacia interna)	risultati / obiettivi
	input output qualità	incontro tra domanda e offerta per target di utenza
tempi lunghi	tempi brevi	
Quanta parte dell'effetto sulla popolazione è attribuibile al servizio?	- soddisfare la domanda potenziale o espressa - gradimento dell'utenza	domande soddisfatte / potenziali
Ci sono effetti inattesi?	- utilità per l'utenza - capacità di suscitare un cambiamento	domande accolte / espresse

Fonte: POLEIS 2003

## 4.2 Le leve per la progettazione di un sistema di indicatori

Pur muovendosi in una situazione caratterizzata da un contesto normativo in evoluzione, in questi anni la Regione Emilia-Romagna ha definito e messo a disposizione infrastrutture comuni per la modernizzazione dei CPI:

- il sistema informativo (adattamento di NetLabor);
- il sistema di *matching* (ProLabor);
- il sistema di caricamento automatico dei dati dall'esterno (SARE);
- gli standard minimi di servizio.

Le Province, responsabili della gestione del servizio, hanno adottato innovazioni nelle modalità organizzative, molte delle quali sono state oggetto di ricognizione e hanno costituito una fonte preziosa di suggerimenti da cui il rapporto ha tratto numerose indicazioni.

La progettazione del Sistema Informativo Lavoro (SIL) regionale, strumento fondamentale del monitoraggio, è ancora in corso, a causa della continua evoluzione della normativa, che solo recentemente è sfociata nella gestione di un archivio anagrafico unico. La definizione dei metodi e dei processi attraverso i quali il SIL si configura come un sistema pienamente operativo, necessita che siano formulate con chiarezza le richieste in termini di informazioni aggregate utili per il monitoraggio. È quindi un processo iterativo, in cui il risultato di una fase diventa l'input per la fase successiva, a cui seguirà di nuovo una revisione. Si tenga conto del fatto che il quadro progettuale nazionale del SIL e della banca lavoro è un cantiere tuttora aperto.

In questi mesi si è dato corso a numerose riunioni, discussioni e interviste con i soggetti coinvolti: la direzione generale, i controllers, i responsabili del centro. Sono loro infatti che devono proporre gli indicatori più idonei a esprimere gli obiettivi loro assegnati e i parametri obiettivo con cui misurarli.

Dopo aver disegnato la mappa delle responsabilità, in ogni Centro per l'impiego si sono individuate le variabili critiche su cui il Centro ha realmente impatto: il costo, la qualità, i tempi del servizio, l'efficacia dei risultati. L'individuazione delle variabili è stata effettuata tenendo presente le effettive leve manageriali esistenti per influire su di esse. Si sono presi in considerazione gli obiettivi assegnati, si è esaminata la formulazione e le metodologie di calcolo dei singoli indicatori e la determinazione dei parametri obiettivo.

Poiché in questo caso il sistema non è finalizzato a esigenze di controllo gerarchico, si sono coinvolte le Province, i responsabili dei Centri, gli esperti, gli utenti, e si sono sperimentati alcuni strumenti. Lo scopo non è di misurare a fini di controllo il personale, ma di mettere in luce il reale funzionamento di una parte del mercato del lavoro, e l'intreccio esistente tra le condizioni di bisogno, e la concessione dei *benefit*.

Si è posto, quindi, il problema del modo in cui organizzare e analizzare il materiale raccolto, e come utilizzarlo per andare incontro alle esigenze informative del modello di monitoraggio preso come riferimento. A questo fine è importante rendere esplicite le leve utilizzate per l'architettura del sistema di monitoraggio.

In primo luogo, si è chiarita la linea degli *outcomes* (risultati) importanti per una valutazione critica del programma dei SPI. Essi sono l'esito di una sequenza più o meno lunga di attività, definite in termini di risposta a un bisogno esterno o interno, in un arco di tempo. Le attività sono il tipo di sforzo che viene esercitato dal personale, senza alcun riferimento ai risultati: ad esempio ascoltare per dare informazioni, trattare le persone in cerca di lavoro, ecc. Si tratta di variabili di processo, in cui è importante distinguere tra attività effettuate nei riguardi chi fa parte del target o meno.

Gli *outcomes* sono il risultato di una attività: uno stato di benessere, una condizione

raggiunta, oppure lo stato di ignoranza o di conoscenza di uno stato di salute, di occupazione, di qualifica. Disegnare la linea degli *outcomes* equivale a tratteggiare la teoria del programma<sup>44</sup>, ovvero: cosa deve essere fatto e perchè; cosa risulta e come.

In sostanza, determinate attività devono portare a determinati risultati, e il sistema di monitoraggio deve posizionarsi non sulle attività, ma sui risultati.

Il punto critico è quindi la distinzione tra *outcomes* e attività del servizio. Quale risultato deve essere misurato dal sistema di monitoraggio? Quello che ha valore intrinseco. La rilevanza della valutazione infatti si rafforza se il criterio scelto ha valore di per sé, e non per raggiungere qualcos'altro. Ad esempio, non è importante, a fini di monitoraggio, conoscere il numero delle pratiche o dei colloqui svolti dal personale, ma piuttosto se queste attività hanno generato un avviamento o una riduzione dei tempi medi di disoccupazione per quel tipo di utenza. Oppure, non è detto che il raggiungimento di una congrua occupazione dia soddisfazione; si può comunque convenire sul fatto che se l'impiego congruo è raggiunto, questo lo si può considerare come un risultato sufficiente per il Centro per l'impiego.

La verifica di quali sono gli effetti di un intervento, dati certi risultati, è compito della valutazione d'impatto. Essa ha il compito di accertare quanta parte dei risultati ottenuti sia effettivamente attribuibile all'attività dei Servizi per l'impiego (se, ad esempio, questa attività abbia portato a minori costi di ricerca per le imprese, a minore tempo di ricerca per i lavoratori, a minori oneri di welfare, a un maggior livello di soddisfazione).

Lo schema seguente rappresenta un esempio di quanto qui affermato, e consente di mettere in relazione la linea degli *outcomes* con i problemi che il servizio deve affrontare. Infatti, non c'è ragione di fare un intervento senza che ci sia un problema da affrontare. Questo problema costituisce la situazione "controfattuale", cioè quello che sarebbe successo senza l'intervento<sup>45</sup>. Nell'esempio sono riportate schematicamente alcune attività dei CPI, correlate con la condizione che richiede un cambiamento, ovvero con il problema su cui si deve intervenire.

---

<sup>44</sup> Mohr, L.B. (1995), *Impact Analysis for Program Evaluation*, Sage Publications, London.

<sup>45</sup> Mohr, *op. cit.*

Esempio di quadro logico delle relazioni di un modello di monitoraggio in un CPI

<b>PROBLEMA CHE IL SERVIZIO DEVE AFFRONTARE</b>	l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro è un processo costoso, a causa di informazione asimmetrica (experience good)
	accertare la condizione di disoccupazione (presa a carico)
	effettuare diagnosi al fine di proporre un percorso lavorativo e formativo
	diminuzione disoccupati; prevenzione della disoccupazione l.t.; reinserimento donne assenti; disabili: n. visite effettuate, n. convenzioni con imprese, n. avviamenti
<b>ATTIVITÀ</b>	raccogliere le opportunità e fornire informazione
	registrazione
	informazione e assistenza (per target)
<b>PRODOTTO</b>	proposta soluzioni (per target)
	n. CV, n. posti vacanti
	n. disoccupati, n. tirocini, n. apprendisti, n. avviamenti, n. cessazioni, n. cancellazioni, n. patti
	cv, colloqui orientamento, Bilancio competenze
<b>RISULTATO</b>	proposte di invio, matching
	banca dati aggiornata delle opportunità di lavoro e di formazione (borsa lavoro)
	gestione corretta e tempestiva delle liste di chi cerca lavoro, dei contratti speciali, del turn-over, delle liste mobilità, delle liste art.16, delle liste spettacolo
	minor tempo di ricerca per lavoratore e impresa, bilancio professionale
<b>INDICATORE</b>	n. avviamenti, esito delle proposte in termini di inserimento, lavoro durevole
	n. interrogazioni, n. posti vacanti t.Indet. / posti vacanti
	n. giorni di sanzione comminati, n. ricorsi accettati, n. cancellazioni
	n. prese in carico, n. liste preselez., n. rinvii
	tasso di attivazione, tasso di non conformità, tasso di ingresso nella dis.l.t., tasso di attivazione formativa
n. avviati successo / n. liste inviate, n. reiscrizioni / n. avviamenti	

Fonte: POLEIS 2003