

QUADERNI FORMEZ

Il Formez-Centro di Formazione Studi ha avuto, da sempre, una particolare attenzione per le iniziative editoriali. Fin dai primissimi anni di attività si è impegnato nella produzione e divulgazione di collane e riviste su cui intere generazioni di funzionari pubblici si sono formate. In seguito al decreto legislativo 285/99, che ha individuato nel Formez l'Agenzia istituzionale che sostiene e promuove i processi di trasformazione del sistema amministrativo italiano, l'attività editoriale del Centro è stata rilanciata e rinnovata nella veste grafica e nei contenuti. Sono state create quattro nuove linee editoriali: Quaderni, Strumenti, Ricerche e Azioni di Sistema per la Pubblica Amministrazione. In queste collane vengono pubblicati soprattutto i risultati delle attività formative e di ricerca svolte dall'Istituto. Con "Quaderni" e "Ricerche" si diffondono Rapporti e riflessioni teoriche su temi innovativi per la P.A. mentre, con due collane più specialistiche quali "Strumenti" e "Azioni di Sistema per la P.A.", si mettono a disposizione soprattutto strumenti di lavoro o di progettazione per quanti lavorano o si occupano di Pubblica Amministrazione e di sviluppo locale. Tutte le pubblicazioni con un breve abstract vengono presentate sul sito web (www.formez.it). Questo volume contiene i risultati di un'attività di ricerca sul processo di qualificazione dei Servizi per l'Impiego, che si è concentrata su alcuni approcci utilizzati dalle amministrazioni per migliorare la qualità dei servizi tesi al miglioramento dell'occupabilità. Si intende, così, mostrare come, nel corso del processo di riforma del mercato del lavoro, la Pubblica Amministrazione e le Province, in particolare, cercano di coinvolgere sempre più il cittadino nelle scelte amministrative, offrendogli la possibilità di intervenire direttamente nelle decisioni. I Servizi per l'Impiego sono, quindi, modellati sulle attese e sui reali bisogni dell'utenza, per rendere le politiche del lavoro più efficaci.

Carlo Flamment
Presidente Formez



35

QUALITÀ NEI SERVIZI PER L'IMPIEGO

**Sistemi locali e nuovi
strumenti di rilevazione**

A cura di

Giuseppe Raviglia, *Responsabile del Progetto SPI@LEARN*
Area Servizi per la competitività territoriale

La ricerca è stata realizzata dalla Fondazione Rosselli

Con la collaborazione di

Giovanni Damiano, Stefania Farsagli, Daniela Luisi, Luca Rigoni

Organizzazione editoriale

Paola Pezzuto, Roberta Crudele

Negli ultimi anni l'ammodernamento dei Servizi per l'Impiego ha avuto, in Italia, una forte accelerazione caratterizzata dal venir meno del monopolio pubblico del collocamento, dal decentramento a livello locale della gestione dei servizi stessi e dall'avvio di nuove forme di collaborazione/competizione tra pubblico e privato. Tali innovazioni sono state in qualche modo esemplificative di un più vasto processo di localizzazione dell'azione pubblica, dando forma e sostanza a quel federalismo amministrativo, anche in materia di mercato del lavoro, che conferisce alle autonomie locali nuovo ruolo e nuove funzioni.

Di fronte a questo scenario in divenire, da tempo il Foromez ha attivato strumenti di accompagnamento dei processi di trasformazione delle pubbliche amministrazioni e, quindi, del sistema dei Servizi per l'Impiego. In particolare, l'Istituto ha dato impulso ad una formazione realmente partecipata dai vari livelli di governo, Stato, Ministeri, Regioni, enti locali, nella consapevolezza che tanto più crescerà la spinta verso forme di neo-decentramento amministrativo, tanto più le risorse umane diverranno fulcro di questo sistema e la loro valorizzazione richiederà formazione, strumenti, regia complessiva e cultura del risultato.

Il progetto SPI@LEARN rappresenta un esempio – nell'ambito del rinnovato sistema dei Servizi per l'Impiego – di come si intenda incrementare la competitività e l'efficienza dei servizi, attraverso la valorizzazione delle risorse umane impegnate nell'erogazione degli stessi e la diffusione di una nuova cultura dell'organizzazione e del lavoro.

Un tentativo, dunque, di spostare sempre più in avanti la frontiera dell'efficienza dei nuovi Servizi per l'Impiego, e di potenziare il livello di integrazione e di sinergia tra i Centri per l'Impiego e il sistema locale su cui insistono. Questo tentativo trova riscontro in un'articolazione progettuale complessa, concepita per fronteggiare efficacemente sia le sollecitazioni di un mercato del lavoro in continua e profonda evoluzione, sia le dinamiche del processo di riforma.

In questo modo, SPI@LEARN punta a dare solidità al piano di attività per la qualificazione delle strutture e delle risorse pubbliche, finalizzato ad accompagnare, attraverso interventi di sviluppo e condivisione della conoscenza, i pro-



cessi di innovazione amministrativa e di miglioramento della qualità delle prestazioni e dei servizi pubblici, in attuazione della convenzione tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica e il Formez: "Qualificazione delle strutture e delle risorse umane delle pubbliche amministrazioni. Azioni a supporto dello sviluppo delle prestazioni delle pubbliche amministrazioni attraverso il miglioramento dei rapporti con i cittadini e con le imprese, della qualità della regolazione pubblica, della gestione delle risorse finanziarie, dell'applicazione delle nuove tecnologie ai processi legislativi e amministrativi", sottoscritta in data 1 agosto 2003.

La convinzione è, dunque, che i Servizi per l'Impiego saranno chiamati a giocare un ruolo importante per contribuire a favorire una maggiore competitività locale, ovvero a dare vita ad azioni di governance esterna e interna finalizzate a realizzare le condizioni per incrementare l'occupabilità e lo sviluppo del territorio.

Con il presente rapporto di ricerca, il Formez intende presentare il tema della qualità nei Servizi per l'Impiego a tutte le amministrazioni provinciali e ai Centri per l'Impiego, fornendo un utile strumento di riflessione sulle azioni da intraprendere e di incentivo a quelle amministrazioni che già da tempo hanno avviato un percorso di miglioramento continuo della qualità dei servizi offerti.

Giuseppe Raviglia

INDICE

INTRODUZIONE	11
CAPITOLO 1	
Dagli uffici di collocamento ai Centri per l'Impiego	17
1. Il contesto di riferimento e il quadro normativo	19
2. L'organizzazione e la strutturazione dei Servizi per l'Impiego sul territorio	28
3. I diversi livelli di governo delle politiche del lavoro	39
CAPITOLO 2	
Verso un sistema locale dei Servizi per l'Impiego	43
1. L'interesse pubblico alla tutela dell'occupazione e il ruolo dei privati	45
2. I servizi-base previsti dal Masterplan	48
3. Il territorio come nuovo luogo-laboratorio per il mercato del lavoro	57
CAPITOLO 3	
Affori, processi e strumenti del ciclo di qualità nei Servizi per l'Impiego	63
1. La qualità: un'opportunità di miglioramento dei servizi pubblici	65
2. Il "modello a tendere" del ciclo della qualità	74
3. Gli strumenti e le azioni della qualità attivate dai Centri per l'Impiego	82
3.1 La certificazione della qualità	82
3.2 La carta dei servizi	85
3.3 Le indagini di customer satisfaction	87





CAPITOLO 4

Strategie e percorsi della qualità: esperienze a confronto 91

Provincia di Torino: la certificazione morbida
e il partenariato istituzionale 95

Provincia di Ravenna:
la carta dei servizi per una politica della qualità 106

Provincia di Arezzo:
lo sviluppo di un modello di rete concertata 116

Provincia di Frosinone:
la certificazione di qualità mirata 126

Provincia di Brindisi:
prove di “buon governo” per il cambiamento
dei Servizi per l’Impiego 135

CAPITOLO 5

Fattori frenanti e fattori di successo della qualità nei Servizi per l’Impiego 145

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI 155

ALLEGATI

Il percorso metodologico della ricerca 163

INTRODUZIONE





La Strategia Europea per l'Occupazione, adottata con il Consiglio Europeo di Lussemburgo del 1997 e di Lisbona del 2000, ha indicato a tutti gli Stati membri i principali obiettivi da perseguire nelle riforme strutturali interne: moderni Servizi per l'Impiego, clima imprenditoriale dinamico, flessibilità del mercato del lavoro e lotta contro le discriminazioni; e, al contempo, ha dettato gli standard per un percorso comune e sistemico, da compiere entro il prossimo decennio: piena occupazione, qualità e produttività sul posto di lavoro, coesione e integrazione sociale.

L'impegno che l'Europa richiede all'Italia, tuttavia, è più stringente visto che è il Paese europeo con il più basso tasso di occupazione generale, e femminile in particolare, il più alto livello di disoccupazione di lungo periodo, il più marcato divario territoriale.

Per questo, con il Libro Bianco sul mercato del lavoro¹, il Governo ha inteso promuovere – nel 2001 – un programma di legislatura, orientato alla promozione di una società attiva, ove maggiori siano le possibilità di occupazione per tutti, migliore sia la qualità complessiva dei lavori, più moderne le regole che presiedono all'organizzazione dei rapporti e dei mercati del lavoro. A tal fine i Centri per l'Impiego – sorti a seguito del conferimento “...alle Regioni e agli enti locali delle funzioni e compiti relativi al collocamento e alle politiche attive del lavoro...”, con il decreto legislativo 496/97 – sono chiamati all'erogazione di servizi nuovi e diversificati che spaziano dall'orientamento alla preselezione, dall'informazione alla consulenza alle imprese.

La legge Biagi, in tal senso, ha inteso riorientare in forma preventiva il sistema dei Servizi per l'Impiego, rendere il mercato del lavoro più moderno e flessibile, migliorare l'efficienza e sostenere la lotta alla disoccupazione, prevedendo politiche per l'occupabilità, l'imprenditorialità, l'adattabilità e le pari opportunità.

¹ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Libro bianco sul mercato del lavoro in Italia. Proposte per una società attiva e per un lavoro di qualità*, Roma, 2001.

In particolare, proprio nell'occupabilità risiede la consapevolezza della necessità di interventi preventivi che anticipino la disoccupazione di lungo periodo, attraverso misure volte a rendere moderni ed efficienti i Servizi per l'Impiego, e innalzare la qualità del lavoro, soprattutto mediante interventi di formazione e istruzione.

Attualmente i Centri per l'Impiego controllano una percentuale ancora poco significativa dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, mentre in molte aree del Paese la qualità dei servizi erogati è ancora troppo bassa, ben al di sotto degli standard europei.

L'obiettivo del Governo è quello di valutare il grado di efficienza raggiunto dalle strutture decentrate del collocamento pubblico e costruire con esse (Regioni e Province) un vero mercato del lavoro, aperto e trasparente in cui i nuovi Servizi per l'Impiego siano in grado di fornire un sostegno migliore e più solido delle sole reti amicali e familiari.

Non va dimenticato, del resto, che la cultura, di matrice burocratico-procedurale, dell'adempimento è ancora in auge in molte realtà, così come è diffusa e radicata la sfiducia nell'efficacia e nella qualità dei servizi pubblici. Di qui la necessità di accelerare l'introduzione dei sistemi di qualità anche nei Servizi per l'Impiego, in modo che, attraverso la conoscenza dell'utente del servizio pubblico, delle sue aspettative e delle sue esigenze sempre più differenziate e complesse, si possa cambiare tale cultura.

I dati dell'indagine Isfol 2003² dimostrano che nell'ultimo anno la maggior parte delle Province italiane ha organizzato un'azione di monitoraggio della qualità, seppure poche dispongono monitoraggi avanzati e cadenzati sulla qualità dei servizi erogati e sulla percezione che gli utenti hanno di questi servizi.

La qualità dei servizi erogati da un Centro per l'Impiego e, quindi, la possibilità di poter raggiungere un alto grado di soddisfazione del cliente-utente è strettamente legata all'intero sistema dei Servizi per l'Impiego: organizzazione interna al Centro stesso; architettura regionale e provinciale dei Servizi; definizione e reperimento delle risorse finanziarie per l'erogazione dei servizi stessi; creazione di reti relazionali con i diversi soggetti operanti sul territorio; modalità di monitoraggio e controllo del miglioramento della qualità dei servizi erogati. Soprattutto quest'ultimo aspetto assume una rilevanza strategica, poiché l'erogazione di un servizio non può prescindere dall'ascolto di chi ne è il destinatario; e, in tal senso, gli operatori con le proprie competenze e professionalità giocano un ruolo cruciale. Infatti, rivolgere l'attenzione all'utenza significa creare una

² Isfol, *Verso il lavoro. Organizzazione e funzionamento dei servizi pubblici per cittadini ed imprese nel mercato del lavoro*, in *Temi e Strumenti, Monitoraggio 2003*.

strategia, un'organizzazione del lavoro e un sistema di gestione del personale orientati al miglioramento costante dei servizi.

Caratterizzati da una minore o maggiore spontaneità a seconda della maturità amministrativa e del diverso equilibrio tra domanda e offerta di lavoro presente nel proprio tessuto produttivo, alcune amministrazioni hanno avviato percorsi di qualità nei servizi erogati, dotandosi della certificazione di qualità per un controllo attivo del servizio fornito o di una carta dei servizi come strumento descrittivo delle caratteristiche dei servizi stessi.

Nell'ambito del programma di supporto ai Servizi per l'Impiego denominato SPI@LEARN, promosso dal Dipartimento della Funzione Pubblica e realizzato dal Formez, la presente ricerca ha inteso, quindi, rappresentare da vicino il quadro attuale del processo di qualificazione dei Servizi per l'Impiego nonché i diversi approcci che le amministrazioni stanno attuando per migliorare complessivamente la qualità dei servizi erogati.

La ricerca ha effettuato, pertanto, una lettura ragionata degli strumenti normativi che hanno definito la cornice istituzionale entro cui è stato modificato l'assetto operativo e territoriale dei Centri per l'Impiego. È stato esaminato il modello di decentramento dei Servizi per l'Impiego e definito il quadro di competenze in materia di politiche del lavoro, prestando particolare attenzione alle Province, chiamate ad esercitare un ruolo di coordinamento anche nelle politiche della qualità. Su queste ultime, la ricerca ha posto l'enfasi cercando di comprendere cosa sia la qualità nei Servizi per l'Impiego, in che modo e con quali strumenti essa si concretizza attraverso la *customer satisfaction*. A tal fine, dunque, è stato interesse del progetto di ricerca raccogliere tutte quelle informazioni qualitative che potevano emergere solo da un confronto diretto con le Province e i Centri per l'Impiego. Per questo sono state indagate le esperienze di cinque amministrazioni provinciali e dei loro Centri per l'Impiego ed è stato ricostruito il percorso che le ha condotte alla certificazione di qualità e/o alla redazione di una carta dei servizi, ponendo in evidenza l'approccio culturale che le ha guidate, le criticità incontrate, le soluzioni organizzative adottate e i risultati raggiunti.

In particolare, il rapporto di ricerca si articola in 4 parti.

La prima parte traccia l'evoluzione normativa che ha portato all'istituzione dei Centri per l'Impiego, ed effettua una panoramica sulla loro organizzazione e strutturazione a livello territoriale, evidenziandone il percorso di avvicinamento ad un sistema locale di Servizi per l'Impiego.

La seconda parte, partendo dalla natura e dalle peculiarità che caratterizzano il concetto di qualità, ne contestualizza l'approccio ai Servizi per l'Impiego, attraverso la rappresentazione di un modello empirico che evidenzia l'importanza della conformità del servizio al bisogno dell'utente, e aiuta ad analizzare le origini e i problemi della qualità e a capire come questa possa essere migliorata.

Inoltre, descrive gli strumenti e le azioni della qualità attivate nei Centri per l'Impiego e ne evidenzia gli obiettivi.

La terza parte narra i passi compiuti – nel processo di adozione della carta dei servizi o della certificazione di qualità – da parte di cinque amministrazioni provinciali.

Infine, la parte conclusiva mette in risalto i tratti più salienti delle esperienze analizzate e individua elementi di riflessione sul futuro e sulle azioni da attivare.

In allegato viene riportata una nota che descrive la metodologia posta alla base della ricerca.

Un particolare ringraziamento va ai Dirigenti provinciali del settore lavoro e ai Responsabili dei Centri per l'Impiego intervistati delle Province di Torino, Ravenna, Arezzo, Frosinone, Brindisi.



CAPITOLO 1

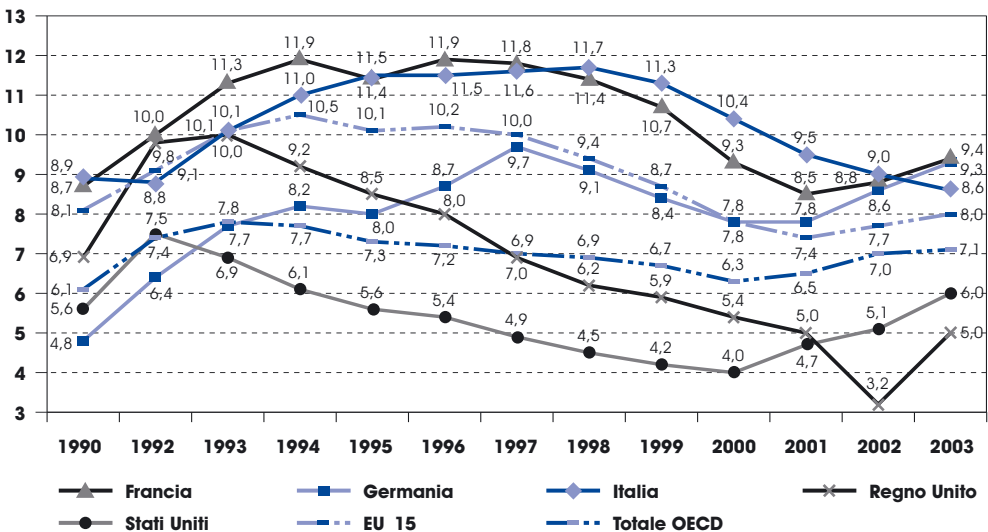
DAGLI UFFICI DI COLLOCAMENTO AI CENTRI PER L'IMPIEGO

1. Il contesto di riferimento e il quadro normativo

La riforma dei Servizi per l'Impiego in Italia trae origine dagli orientamenti assunti dall'Unione europea in sede di predisposizione delle politiche per l'occupazione.

Grafico 1

Tasso % di disoccupazione in alcuni Paesi OCSE



Fonte: elaborazione Fondazione Rosselli - Formez su dati OCSE, Main Economic Indicator, Maggio 2004

Se, nel periodo compreso tra il 1992 e il 2000 i Paesi a sviluppo avanzato hanno registrato crescenti livelli di disoccupazione, negli ultimi tre anni i tassi di disoccupazione sono calati visibilmente. Nel nostro Paese, ad esempio, sono cresciuti di circa due punti percentuali (dall'8,8% all'11,7%) fino al 1998, per

poi diminuire nei primi anni del 2000 (il 2003 registra un tasso di disoccupazione del 8,6%), così come negli altri Paesi dell'OCSE, seppure con un differente valore del fenomeno a seconda dei singoli andamenti economici interni (Graf. 1).

Tale fenomeno ha spinto l'OCSE (attraverso le cosiddette *Job Strategies*) e l'Unione europea ad individuare alcune linee generali per il rilancio dell'occupazione.



Le Job Strategies dell'OCSE

Le Job Strategies elaborate dall'OCSE fungono da suggerimento ai governi nazionali per la lotta alla disoccupazione, così sinteticamente descritte:

- 1) adottare politiche macroeconomiche tali da incoraggiare la crescita economica e mantenere l'inflazione stabile;
- 2) sostenere la creazione e la diffusione del progresso tecnologico;
- 3) incrementare la flessibilità dell'orario di lavoro (sia a breve termine che lungo l'intero ciclo lavorativo);
- 4) eliminare le restrizioni alla creazione e all'espansione delle imprese;
- 5) rimuovere i vincoli che limitano la capacità dei salari e del costo del lavoro di riflettere sia le condizioni dell'offerta individuale di lavoro, sia quelle delle economie locali;
- 6) riformare i regimi di protezione all'impiego che limitano l'espansione dell'occupazione;
- 7) rafforzare l'adozione delle Politiche attive del lavoro;
- 8) migliorare le skills della forza lavoro attraverso riforme del sistema scolastico e formativo;
- 9) riformare i regimi di sostegno alla disoccupazione in modo che da un lato siano preservati gli obiettivi di equità e solidarietà sociale, dall'altro quelli di un funzionamento efficiente del mercato del lavoro;
- 10) rafforzare la concorrenza nei mercati dei prodotti.

Le raccomandazioni sono classificate in tre gruppi: quelle finalizzate al mercato del lavoro, le politiche per la formazione e l'educazione, quelle relative al business environment.

Le raccomandazioni sono poi suddivise secondo tre livelli di specificità: quello generale (A) che individua le policy area rilevanti, quello intermedio (B), quello specifico (C). La riforma dei Servizi per l'Impiego compare come raccomandazione specifica e intermedia per l'area dedicata alle politiche del lavoro.

In particolare, il Consiglio d'Europa, con la Strategia Europea per l'Occupazione (SEO) ha disegnato la "cornice istituzionale" entro cui ciascuno Stato mem-

bro potrà orientare il processo di revisione degli strumenti d'intervento necessari al cambiamento della gestione e della programmazione delle proprie politiche del lavoro. Il miglioramento dei tassi di occupazione e dell'occupabilità della forza lavoro sono così diventati gli obiettivi di un percorso politico istituzionale comune di modernizzazione delle politiche del lavoro, del quadro normativo e degli strumenti da adottare.



Le 10 priorità di azione della Commissione europea

A cinque anni dal lancio della Strategia Europea per l'Occupazione, la Commissione europea ha messo a punto un primo documento relativo alla revisione degli obiettivi e delle priorità in essa contenuti (Decisione del Consiglio del 22 luglio relativa a orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione (2003/578/CE), pubblicata sulla G.U. dell'UE del 5.08.2003). In particolare, la nuova generazione di linee guida prospettata dalla Commissione europea individua 10 priorità d'azione: aiutare i disoccupati e le persone inattive a trovare un lavoro; prevenire la disoccupazione di lunga durata; incoraggiare l'imprenditorialità e migliorare il contesto per l'avvio di nuove imprese; promuovere l'adattabilità al cambiamento per i lavoratori e per le imprese; provvedere ad investimenti maggiori e migliori in capitale umano; aumentare la disponibilità di manodopera e promuovere il tasso di attività degli anziani; promuovere la parità tra i sessi in materia di occupazione e retribuzione; combattere la discriminazione contro le categorie svantaggiate; migliorare gli incentivi finanziari per far sì che lavorare convenga; ridurre sensibilmente il lavoro nero; promuovere la mobilità occupazionale e geografica.

Nella fattispecie, la Strategia Europea per l'Occupazione è stata avviata nel 1997 dal Consiglio straordinario sull'occupazione di Lussemburgo per attuare quanto disposto dal Trattato di Amsterdam che, per la prima volta, ha inserito formalmente gli interventi per le politiche sociali tra le priorità dell'azione comunitaria.

La SEO impegna l'Unione europea ed i Paesi membri a definire e realizzare un insieme di politiche coordinate per perseguire quattro obiettivi principali, sintetizzati nei cosiddetti quattro pilastri³ e un certo numero di linee guida comuni.

³ Le linee guida del vertice di Lussemburgo poggiano su quattro pilastri: 1) migliorare l'occupabilità della forza lavoro; 2) stimolare l'imprenditorialità, ossia condizioni favorevoli alla nascita e alla crescita delle imprese; 3) migliorare l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese ai mutamenti esterni; 4) rafforzare le pari opportunità nel mercato del lavoro. Per ciascun pilastro vengono adottati gli orientamenti stabiliti e gli obiettivi che gli Stati membri sono tenuti a realizzare mediante le politiche nazionali.

In particolare, il ruolo dei Servizi per l'Impiego è definito all'interno della prima *guideline* "Combattere la disoccupazione giovanile e prevenire la disoccupazione di lunga durata", riferita al pilastro "occupabilità". A tal fine, i Servizi per l'Impiego sono chiamati a erogare servizi innovativi e svolgere attività di accertamento, monitoraggio e verifica. Parallelamente all'individuazione di una strategia comune, l'Unione europea ha imposto, altresì, un iter di programmazione e verifica delle politiche per l'occupazione: le linee guida di intervento, così come stabilito all'interno del processo di Lussemburgo⁴, devono essere recepite annualmente in specifici Piani d'Azione Nazionali per l'occupazione (NAP, National Action Plan), elaborati sulla base degli orientamenti della Commissione europea⁵.

Rapportando il quadro di riferimento europeo tratteggiato a grandi linee alle peculiarità del nostro sistema normativo in materia di politiche del lavoro e ai "mercati del lavoro locali", storicamente caratterizzati da problematiche differenti nelle varie zone del Paese, emerge una *discrepanza di modelli*.

Infatti, il governo delle politiche pubbliche sui temi dell'occupazione, in Italia, è stato per anni culturalmente lontano da quelli degli altri Paesi europei, come la Francia e la Germania, tendenzialmente già in linea con quanto previsto dalla Commissione europea. Per questo, la modernizzazione del sistema dei Servizi per l'Impiego è stata caratterizzata da una faticosa rincorsa all'allineamento ad esperienze tipicamente "nord-europee".

Esempi di Servizi per l'Impiego in Europa

I Servizi per l'Impiego ricoprono un ruolo di grande rilievo in quei contesti istituzionali (Inghilterra, Francia e Germania) in cui l'attore pubblico gestisce una capillare rete di sussidi finanziari e di servizi reali a favore dei disoccupati. Valga d'esempio l'esperienza del Regno Unito, dove il sistema pubblico di collocamento opera attraverso lo storico sistema dei "job center" (i Centri per l'Impiego inglesi), con funzioni sia di collocamento sia di protezione sociale. Presenti in ogni città (1.600 uffici in 11 Regioni e 100 distretti), offrono informazioni e consulenza sulle opportunità di formazione e di lavoro e sulle prestazioni previdenziali; a livello comunale operano in rete i centri di orientamento profes-

⁴ Così è chiamato il processo politico di coordinamento, attraverso cui è stata definita la strategia comune per l'occupazione.

⁵ Ogni anno, nell'ambito del processo di Lussemburgo, sono predisposti una serie di documenti: gli Orientamenti per l'occupazione (*guidelines*) della Commissione europea; i Piani Nazionali per l'Occupazione (NAP) elaborati dai Paesi membri sulla base degli Orientamenti; il Rapporto annuale sull'occupazione (*Joint Employment Report*) della Commissione europea, con cui si illustra l'attuazione concreta dei NAP annuali; le Raccomandazioni (*Recommendations*) della Commissione europea, rivolte ad ogni Stato in seguito alla valutazione di quanto realizzato.

sionale, gestiti direttamente dagli enti locali. Inoltre, il sistema pubblico inglese si rivolge prevalentemente all'inserimento dei lavoratori con basse qualifiche, mentre i lavoratori più qualificati preferiscono utilizzare i servizi privati specializzati. In Francia i Servizi per l'Impiego sono gestiti dall'ANPE (Agence national pour l'emploi) che, oltre ad operare in concorrenza con altri istituti statali, è anche direttamente collegato al sistema di protezione sociale e all'erogazione dei sussidi di disoccupazione. Allo stesso modo il modello fortemente decentrato dei Servizi per l'Impiego tedeschi svolge direttamente funzioni assistenziali attraverso l'erogazione delle indennità di disoccupazione (per accedere ai servizi non è necessario essere iscritti).



In particolare, nell'ambito delle Raccomandazioni del Consiglio d'Europa in merito all'attuazione delle politiche in materia di occupazione degli Stati membri, l'Italia è stata destinataria di cinque raccomandazioni specifiche; la terza di esse conteneva (nel contesto dei provvedimenti in materia di occupabilità) l'esplicito invito ad "adottare ulteriori provvedimenti per impedire che i giovani e gli adulti andassero a ingrossare le fila dei disoccupati di lunga durata". Tali azioni dovrebbero comprendere: a) la piena attuazione della riforma dei Servizi per l'Impiego in tutto il Paese; b) una rapida introduzione del Sistema Informativo Lavoro; c) il proseguimento degli attuali sforzi per aggiornare il sistema di monitoraggio statistico. Raccomandazioni che, dopo la presentazione del primo NAP del 1998, sono state in gran parte fatte proprie dal legislatore.

Le 5 raccomandazioni del Consiglio d'Europa per l'Italia

Le cinque raccomandazioni possono essere così sintetizzate:

- 1) Proseguire le riforme per sostenere un aumento del tasso di occupazione, in particolare per le donne e i lavoratori anziani.
- 2) Rendere più flessibile il mercato del lavoro, al fine di combinare meglio la sicurezza ed una maggiore adattabilità; perseguire la riforma del sistema pensionistico.
- 3) Adottare ulteriori provvedimenti per impedire che i giovani e gli adulti vadano a ingrossare le fila dei disoccupati di lunga durata.
- 4) Migliorare l'efficacia delle politiche attive del mercato del lavoro e mettere in atto provvedimenti specifici per la riduzione degli ampi divari tra i sessi.

5) Rafforzare gli sforzi per l'adozione e attuazione di una strategia coerente in materia di apprendimento lungo tutto l'arco della vita.

L'impulso legislativo per la modernizzazione del nostro sistema di Servizi per l'Impiego lo si è avuto con la legge del 15 marzo 1997, n. 59 (legge Bassanini, "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa"), presupposto normativo per un ciclo di riforme tra i più significativi degli ultimi venti anni per l'intera P.A. e le politiche per l'occupazione.

Precedenti riferimenti normativi della riforma

La legge n. 223/1991 per prima pose fine al travagliato iter politico-legislativo del riordino delle disposizioni in materia di collocamento: il provvedimento sostituì, infatti, l'assunzione basata sulla "lista numerica" con quella basata sulla "lista nominativa". Cadde così il "criterio delle precedenze" su cui si era retto tutto il sistema dal 1949. Nel 1996 il "Patto per il Lavoro", che impegnava i firmatari a dare il massimo impulso alle politiche mirate all'aumento dell'occupazione e alla modernizzazione del mercato del lavoro (in pieno raccordo con quanto maturato dell'esperienza e dagli impegni presi in ambito europeo), di fronte a incertezze e ritardi, accelerò l'iter delle due misure più rilevanti, diventate legge verso la fine del 1997: il "Pacchetto Treu" e la "Riforma del collocamento".

La L. 59/97 ha, infatti, previsto il decentramento delle funzioni e dei compiti relativi ai Servizi per l'Impiego, alle politiche del lavoro e, soprattutto, al sistema del collocamento attraverso l'emanazione di decreti delegati (entro nove mesi dall'entrata in vigore della legge) per conferire alle Regioni e agli enti locali, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e della Costituzione, una serie di funzioni e compiti che permettessero di meglio realizzare gli interessi delle comunità locali.

In realtà, ciò che ha caratterizzato la riforma dei Servizi per l'Impiego nel nostro Paese è stato l'assorbimento, in un unico provvedimento legislativo (il D.Lgs. del 23 dicembre 1997, n. 469 "Conferimento alle Regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro"), di due tendenze generali già avviate da tempo in altri Paesi europei, vale a dire: il venir meno del monopolio pubblico del collocamento (peraltro già anticipato dall'introduzione del lavoro interinale con la legge 196/97 – c.d. Pacchetto Treu – e rafforzato dalla nota pro-

nuncia di illegittimità della Corte di Giustizia europea⁶) e la riorganizzazione delle modalità di funzionamento delle autonomie locali attraverso il decentramento della gestione dei servizi, ora delegati ai nuovi Centri per l'Impiego (Cpi), in luogo dei vecchi uffici del collocamento (aspetto riferito al più vasto processo di ammodernamento e semplificazione amministrativa avviato con la L. 59/97)⁷.

Prima di passare ad una più ampia trattazione nel paragrafo seguente del D.Lgs. 469/97, che ha avviato il processo di riforma del sistema pubblico di collocamento decentrando compiti e funzioni ai livelli di governo locale, è bene considerare gli interventi normativi che ad esso si sono susseguiti, poiché volti a riorganizzare la gestione amministrativa delle procedure (aspetto questo preliminare al ripensamento dei nuovi servizi base da erogare, quali l'accoglienza, l'informazione e l'orientamento, così come stabilito dal decreto di riforma) e l'ampliamento (regolamentato) del mercato dei servizi ai privati.

Per meglio comprendere come è cambiato il vecchio collocamento possiamo far riferimento ai decreti che hanno modificato l'assetto operativo dei Centri per l'Impiego, i nuovi organismi pubblici preposti all'erogazione dei servizi e alla gestione delle procedure di *matching* tra domanda e offerta di lavoro (cfr. oltre).

Tre dispositivi normativi sono fondamentali per tracciare la cornice istituzionale entro cui è stato semplificato e modernizzato il sistema: il D.Lgs. 21 aprile 2000, n. 181, "Disposizioni per agevolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro" (modificato e integrato dal D.Lgs. 19 dicembre 2002, n. 297), la L. 14 febbraio 2003, n. 30 e il D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276.

Il primo provvedimento assegna competenze ai servizi pubblici per attuare le politiche per l'"occupabilità" e, in particolare, le azioni preventive per scongiurare la disoccupazione di lunga durata. Il secondo, più ampio, con la delega al Governo da parte del Parlamento, introduce elementi sostanzialmente innovativi in termini di pluralismo dei soggetti titolati alle funzioni di mediazione di manodopera e di flessibilità del rapporto di lavoro. Il terzo, infine, attuando gli indirizzi della legge delega promuove, nel concreto, la riforma dei servizi con l'allargamento ai privati delle funzioni di incontro tra domanda e offerta di lavoro e disciplina, in termini nuovi, l'esercizio di tali funzioni.

Si tratta di interventi normativi volti a regolamentare e innovare il sistema per rispondere a quegli obiettivi di contrasto della disoccupazione più volte cal-

⁶ La Corte di Giustizia europea l'11/12/1997 (causa C-55/96) ha affermato l'illegittimità del monopolio pubblico italiano del collocamento, condannando la Repubblica italiana "per sfruttamento abusivo di posizione dominante nel settore del collocamento" e bandendo così dall'ordinamento italiano il divieto delle agenzie private di mediazione e di intermediazione.

⁷ Sempre dal punto di vista del decentramento va anche ricordato il D.Lgs. 112/98 il quale, in attuazione delle leggi di riforma della P.A., ha provveduto ad implementare le competenze regionali in materie quali l'istruzione e la formazione professionale, da integrare fortemente con quelle nel campo delle politiche del lavoro, così come previsto dallo stesso D.Lgs. 469/97 e dalle leggi regionali di attuazione.

degiati in ambito europeo (nel trattato di Amsterdam prima e nel Consiglio di Lussemburgo poi).

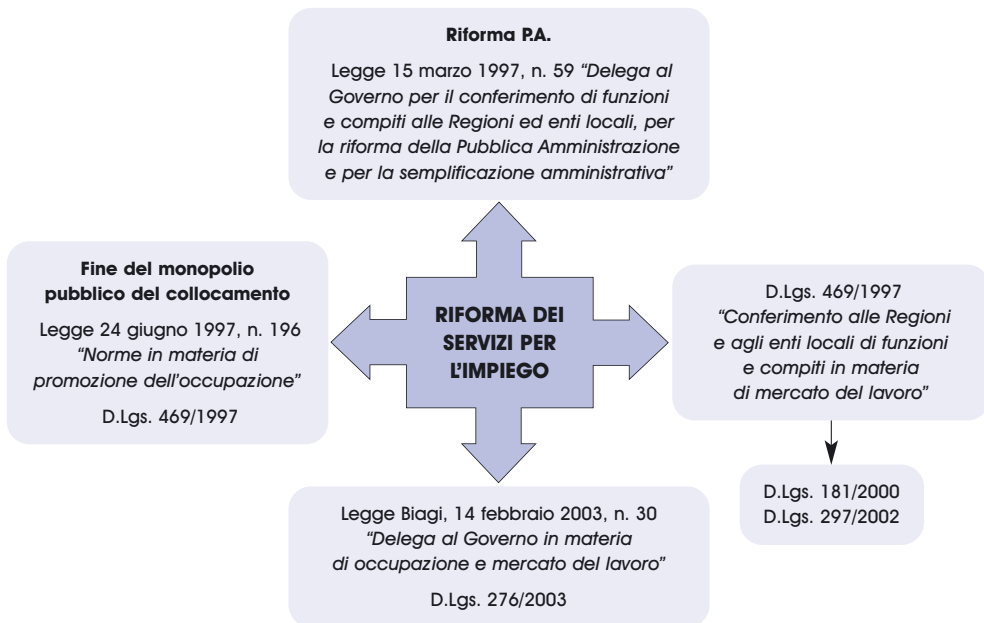
Procedure di analisi e certificazione delle competenze, colloqui orientativi, avvio verso esperienze di tirocinio e di formazione diventano il quadro di riferimento dei compiti e delle funzioni affidate ai nuovi Centri per l'Impiego dopo gli indirizzi generali previsti dal D.Lgs. 469/97.

La riforma dei Servizi per l'Impiego si è, quindi, sviluppata attraverso due percorsi normativi che hanno modificato, da un lato, l'assetto territoriale delle strutture preposte all'erogazione dei servizi, individuando nuove attività e finalità dei Centri per l'Impiego, dall'altro, le procedure di collocamento.

Se la vecchia legge, infatti, affidava al servizio pubblico la funzione dell'avviamento al lavoro secondo il principio numerico (e nominativo) creando in termini amministrativi un'impalcatura burocratica nella gestione di liste e graduatorie, il D.Lgs. 181/2000 prima, e il D.Lgs. 297/2002 poi, hanno ridisegnato il sistema delle procedure e dei criteri relativamente alla definizione dei soggetti disoccupati, delle azioni da espletare e dei criteri. Ciò affinché i Centri per l'Impiego accertino lo stato di disoccupazione abolendo le vecchie e ormai anacronistiche liste di collocamento, sostituite dagli elenchi anagrafici, e le schede professionali in luogo dell'obsoleto "libretto".

Figura 1

Quadro di riferimento normativo sulla riforma dei Servizi per l'Impiego



Si passa, quindi, da un approccio legato ad un sistema di procedure standard che raggruppava situazioni molto diverse (con soggetti non solo privi di reale bisogno, ma anche determinati a speculare sulle opportunità assistenziali offerte dalla normativa vigente), ad uno rivolto all'erogazione di servizi di orientamento, informazione, consulenza.

Il D.Lgs. 297/2002⁸, in particolare, che modifica il precedente D.Lgs. 181/2000⁹, ha completato il processo di semplificazione delle procedure per il collocamento ed ha razionalizzato il sistema con la dichiarazione di “disponibilità” all’impiego: attraverso una chiamata da parte del Centro per l’impiego che verifica lo stato di disponibilità dell’utente iscritto alle liste, al fine di individuare gruppi target cui indirizzare gli interventi di politica attiva.

Infine, la L. 30/2003 ha ampliato il progetto di riforma del mercato del lavoro legando la modernizzazione dei Servizi per l’Impiego alla flessibilità dei rapporti di lavoro, con l’introduzione di nuovi istituti e con la riforma dell’attività di intermediazione¹⁰.

L’attuazione degli indirizzi delegati dal Parlamento al Governo ha trovato in gran parte applicazione nel D.Lgs. n. 276/2003¹¹, attraverso il richiamo allo “snellimento e semplificazione delle procedure di incontro tra domanda e offerta di lavoro” e alla “modernizzazione e razionalizzazione del collocamento pubblico”, con l’abrogazione di tutte le norme precedenti incompatibili con la riforma e l’introduzione del “regime di autorizzazione o accreditamento per gli operatori privati”.

⁸ Disegnato dal Prof. Marco Biagi e recante “Disposizioni modificative e correttive del D.Lgs. 21 aprile 2000, n. 181, recante norme per agevolare l’incontro tra domanda e offerta di lavoro” (in attuazione dell’art. 45, comma 1, lettera a) della legge 17 maggio 1999, n. 144). Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 11, del 15 gennaio 2003.

⁹ Il decreto detta i principi per l’individuazione dei soggetti potenziali destinatari di misure di promozione all’inserimento nel mercato del lavoro e ne definisce (tenendo conto delle indicazioni comunitarie in materia) le condizioni di disoccupazione.

¹⁰ Si ricordi che il divieto di intermediazione privata fu istituito nel 1969 dalla L. 23 ottobre 1960, n. 1369, che vietò l’interposizione nelle prestazioni di lavoro e disciplinò l’impiego di manodopera negli appalti di opere e servizi. L’adozione del provvedimento nacque dall’indagine della Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni dei lavoratori in Italia, nel corso della quale emersero gravi violazioni della normativa previdenziale, di quella sul collocamento e dei contratti collettivi.

¹¹ Il decreto legislativo attuativo delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro di cui alla L. 14 febbraio 2003, n. 30 in materia di collocamento ha regolamentato l’introduzione dei soggetti privati (le agenzie per il lavoro) e della Borsa Continua del Lavoro, un “servizio aperto” che permette a lavoratori e imprese di incontrarsi liberamente sul mercato. Il sistema, insieme a cittadini e imprese, è alimentato da tutti gli operatori pubblici o privati autorizzati a svolgere attività di somministrazione di lavoro, intermediazione, ricerca e selezione del personale, accreditati dalle Regioni per le funzioni di incontro domanda e offerta di lavoro, di prevenzione della disoccupazione di lunga durata, di promozione dell’inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati e di sostegno alla mobilità geografica”.



Titolo II del D.Lgs. 276/2003

Le disposizioni contenute nel titolo II (art. 3) del D.Lgs. 276/2003 hanno lo scopo di "... realizzare un sistema efficace e coerente di strumenti intesi a garantire trasparenza ed efficienza del mercato del lavoro e migliorare le capacità di inserimento professionale dei disoccupati e di quanti sono in cerca di una prima occupazione, con particolare riferimento alle fasce deboli del mercato del lavoro. Ferme restando le competenze delle Regioni in materia di regolazione e organizzazione del mercato del lavoro regionale e fermo restando il mantenimento da parte delle Province delle funzioni amministrative attribuite dal D.Lgs. 23 dicembre 1997, n. 469, e successive modificazioni ed integrazioni, per realizzare l'obiettivo di cui al comma 1:

- viene identificato un unico regime di autorizzazione per i soggetti che svolgono attività di somministrazione di lavoro, intermediazione, ricerca e selezione del personale, supporto alla ricollocazione professionale;
- vengono stabiliti i principi generali per la definizione dei regimi di accreditamento regionali degli operatori pubblici o privati che forniscono servizi al lavoro nell'ambito dei sistemi territoriali di riferimento [...];
- vengono identificate le forme di coordinamento e raccordo tra gli operatori, pubblici o privati, al fine di un migliore funzionamento del mercato del lavoro;
- vengono stabiliti i principi e criteri direttivi per la realizzazione di una Borsa Continua del Lavoro;
- vengono abrogate tutte le disposizioni incompatibili con la nuova regolamentazione del mercato del lavoro e viene introdotto un nuovo regime sanzionatorio...".

2. L'organizzazione e la strutturazione dei Servizi per l'Impiego sul territorio

Il sistema del collocamento italiano è stato ingessato per più di 50 anni dalla legge del 1949, n. 264, che ha dato vita ad un sistema normativo in sé coerente e completo: *accentrato* nelle strutture (una rigida articolazione territoriale), *burocratico* nel funzionamento (un'architettura normativa poco aperta alla diversità dei mercati) e *garantista* nei risultati (volta a tutelare specifiche categorie deboli)¹².

¹² Carinci, 1999.

La scelta del monopolio pubblico per la gestione dei servizi di collocamento

La L. 29 aprile 1949, n. 264 (c.d. Legge Fanfani) nel secondo dopoguerra razionalizzò il sistema del collocamento, scegliendo la strada del monopolio pubblico, in quanto garante per la protezione dei lavoratori a fronte di un mercato del lavoro scosso da profonde disuguaglianze e bisognoso di elementi correttivi su cui rifondare il sistema economico e sociale del Paese. Si optò per la scelta del monopolio pubblico per la gestione dei servizi di collocamento (in alternativa ad un ritorno alla sindacalizzazione dell'intermediazione gestita, appunto, dalle organizzazioni sindacali), perché si trattava di un'alternativa altresì caldeggiata dalla convenzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro del 1948 (Convenzione internazionale O.I.L. n. 88), che sollecitava i governi nazionali a riformare le attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro in modo da arginare l'intervento dei gruppi d'interessi privati e garantire un funzionamento imparziale del sistema.

Infatti, dal punto di vista strutturale, la competenza esclusiva era affidata al Ministero del Lavoro (oggi Ministero del Welfare) che si avvaleva di uffici decentrati a livello provinciale (i c.d. UPMO, Uffici provinciali del lavoro e della massima occupazione)¹³ i quali, privi di indirizzo nella gestione dei compiti e delle funzioni, si limitavano ad assolvere ed applicare le procedure stabilite per collocare i lavoratori o, semplicemente, per garantirne e certificarne lo status di disoccupato.

La serie di interventi legislativi che nel tempo si sono succeduti nulla hanno fatto per modificare tale assetto organizzativo e per adeguarlo ai cambiamenti del mercato del lavoro e alle nuove esigenze di decentramento amministrativo delle funzioni, se non per neutralizzare la funzione antidiscriminatoria originariamente affidata al collocamento pubblico attraverso il meccanismo della chiamata

¹³ Presso il Ministero era, inoltre, istituita la Commissione centrale per l'avviamento al lavoro e l'assistenza ai disoccupati, presieduta dal Ministro e composta dai rappresentanti dei lavoratori, dai rappresentanti dei datori di lavoro e dai rappresentanti dell'amministrazione, con il compito di esprimere pareri tecnici, organizzativi e amministrativi sulla disciplina del collocamento, sulla concessione dei sussidi straordinari di disoccupazione, sui ricorsi agli uffici provinciali del lavoro, sulle richieste per l'istituzione di corsi di riqualificazione dei disoccupati. A loro volta, le Commissioni provinciali e locali per l'avviamento al lavoro erano responsabili, le prime dei ricorsi contro i provvedimenti di iscrizione alle liste di collocamento e delle contestazioni sulle richieste nominative di iscrizione, le seconde dell'aggiornamento delle graduatorie, del rilascio del nulla osta per le richieste nominative e della convalida dei provvedimenti urgenti di avviamento provvisori emessi dagli uffici del lavoro (Gualmini, 1998).

numerica – attività che relegava, di fatto, gli uffici ad una mera attività “notarile” di autorizzazione *ex post* dell’assunzione, già effettuata dal datore di lavoro.

Nella fattispecie, nel nostro Paese, la politica del lavoro si è sviluppata per decenni attorno all’“osservazione” del mercato del lavoro¹⁴, alla formazione e all’orientamento professionale (Legge-quadro 21 dicembre 1978, n. 845), affidati alla competenza regionale, da un lato; al collocamento, alle misure di integrazione del reddito in situazione di difficoltà occupazionale (indennità di disoccupazione), all’incentivazione economica per le assunzioni di soggetti deboli o svantaggiati, ai lavori socialmente utili e al sostegno alla nuova imprenditorialità, dall’altro.

Primi passi verso la riforma del sistema

Un primo tentativo di modernizzazione del sistema lo si ebbe con un parziale trasferimento di funzioni disciplinato dal D.P.R. n. 10/1972, in cui la formazione e l’orientamento professionale furono separati dal collocamento e dall’avviamento al lavoro. Per un verso, quindi, azioni e misure che avrebbero dovuto essere fortemente integrate tra loro furono divise tra più soggetti istituzionali cosicché, di fronte a problemi occupazionali di rilievo, non fu possibile individuare un soggetto istituzionale in grado di governare l’insieme degli interventi (cfr. Varesi, 1999). Successivamente, il D.P.R. n. 616/1977 nel disciplinare il secondo passaggio di competenze aveva, da una parte, ulteriormente rafforzato la separazione dei poteri, dall’altra, del tutto ignorato gli interventi più innovativi, quelli usualmente compresi nei Servizi per l’Impiego e nelle “c.d. politiche del lavoro” per il semplice fatto che, tra le funzioni che esplicitamente si riservavano allo Stato e quelle che venivano trasferite alle Regioni, veniva a delinarsi un’area (la politica attiva del lavoro) non ricompresa né nell’uno, né nell’altro fronte. Un’area che sarà ignorata per altri venti anni.

L’esigenza, quindi, attorno alla quale si è sviluppato il dibattito politico che ha condotto al D.Lgs. 469/97 era quella di chiamare ad un nuovo ruolo ed innovative funzioni le istituzioni pubbliche del collocamento, nella prospettiva di un ripensamento del ruolo dello Stato nel mercato del lavoro (Fig. 2).

¹⁴ Il ruolo dell’Osservatorio del mercato del lavoro, istituito a livello centrale e regionale, consisteva nel monitorare le tendenze occupazionali in tutti i settori produttivi per poi divulgarne i dati.

Figura 2

Il sistema del collocamento prima della riforma del 1997



Due tesi si sono contrapposte all'interno del dibattito sulla definizione dei principi di riforma del sistema dei Servizi per l'Impiego. La prima puntava a fare della Regione la protagonista *par excellence* dell'intervento pubblico sul mercato del lavoro, ricompattando intorno a quella sua competenza originaria dell'orientamento e della formazione professionale ogni altra, a cominciare dalla stessa mediazione tra domanda e offerta di lavoro. La seconda – largamente radicata sull'esperienza tedesca – guardava alla costituzione di un'Agenzia nazionale con identità giuridica ed autonomia piena (seppur sotto la sorveglianza dell'ex Ministero del Lavoro), cogestita da Stato, Regioni e parti sociali, articolata su base regionale e locale e dotata di un'ampia gamma di competenze in materia.

La questione è stata risolta con una filosofia ed una decentralizzazione amministrativa a tutto campo, condotta all'insegna della regola cardine della sussidiarietà, tale da realizzare un'impostazione definita più volte “proto-federale” (basata, cioè, non sulle sole Regioni, ma su tutte le autonomie locali: Regioni, Province e Comuni). La legge di riforma del collocamento ha scartato, quindi, la soluzione “europea”¹⁵, quale quella di una Agenzia nazionale più o meno articolata su sedi territoriali per far propria l'opzione di una delega alle Regioni e, tramite queste, alle Province.

Si è parlato a riguardo di “resurrezione della Provincia” (Carinci, 1999), in merito alle competenze di gestione dei Servizi per l'Impiego: ne deriverebbe un sistema regionale costruito non su una struttura unica articolata su diversi livelli sott'ordinati, ma su una distribuzione di competenze fra enti pari ordinati

¹⁵ Vale la pena ricordare che i partner europei si sono dotati, nella maggioranza dei casi, di un'unica istituzione a carattere nazionale, deputata all'esercizio dei Servizi per l'impiego. In particolare: Agence National pour l'Emploi (ANPE) francese; Bundesanstalt für Arbeit (BA) tedesca; Instituto Nacional de Empleo (INEM) spagnolo; Employment Service (ES) inglese; Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) svedese.

almeno sul piano della legittimazione politico-elettorale. Cosicché il suo funzionamento finirebbe per dipendere in larga parte non da un flusso di ordini lungo una *line* prefissata, bensì da un coordinamento politico-istituzionale. E tutto questo può valere anche per il rapporto Provincia-altri enti locali visto che, a sua volta, la prima, pur gestendo i suoi Centri per l'Impiego (cfr. oltre) non potrà certo prescindere dai secondi.

In attuazione dell'art. 1 della citata L. 59/97 (legge Bassanini), il D.Lgs. 23 dicembre 1997 n. 469 ha disciplinato il conferimento di poteri nelle aree individuate dal decreto: collocamento ed avviamento al lavoro, Servizi per l'Impiego, politiche del lavoro, eccedenze temporanee e strutturali di personale.

La struttura del provvedimento è alquanto lineare: esso si divide in quattro parti dedicate prevalentemente al conferimento di poteri, ma contenenti anche alcuni elementi di forte innovazione nella disciplina del mercato del lavoro (quali l'apertura ai soggetti privati dell'attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro) e di rafforzamento dell'azione delle strutture pubbliche nel quadro del nuovo "regime di concorrenza" dei privati¹⁶:

1. le residue competenze dello Stato;
2. i nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali;
3. i Centri per l'Impiego;
4. il trasferimento delle risorse.

Nella fattispecie, per *residue competenze dello Stato*, si intende che l'amministrazione centrale, in aggiunta al ruolo generale "d'indirizzo, promozione e coordinamento" mantiene pochi, ma non rilevanti, poteri (in aggiunta a quelli relativi alla "previdenza sociale", non considerata dal decreto). Innanzitutto, restano all'amministrazione centrale il raccordo con gli organismi internazionali e il coordinamento dei rapporti con l'Unione europea; in secondo luogo, vengono indicati i tradizionali compiti di vigilanza, esercitati in passato dagli Ispettorati del lavoro ed ora assegnati alle nuove strutture periferiche unificate del Ministero del Welfare (Direzioni regionali e provinciali) delegate, inoltre, al controllo di

¹⁶ La prima parte (artt. 1-3) individua le funzioni e i compiti che rimangono in capo all'amministrazione centrale e quelli che vengono conferiti alle Regioni e agli enti locali; la seconda (artt. 4, 5 e 6) detta i criteri che dovranno guidare le Regioni nell'emanazione dei provvedimenti legislativi di organizzazione dei poteri conferiti e modifica radicalmente, in vista del passaggio dei poteri, il complesso sistema di partecipazione della parti sociali all'amministrazione del collocamento e, più in generale, della politica del lavoro; la terza (artt. 7 e 8) riguarda le procedure e le modalità di trasferimento dei beni e delle risorse umane, finanziarie e strumentali connessi al conferimento dei nuovi poteri; l'ultima parte è riservata alla disciplina dell'attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro svolta da parte dei soggetti privati e alla creazione del SIL (Sistema informativo lavoro) per immettere in una rete unificata tutti i dati locali sul mercato del lavoro (impresa che invece era fallita con l'operazione "Teleporto", l'importante progetto di informatizzazione avviato nel 1988 e irrimediabilmente arenatosi già dal 1991). Tuttavia anche questo sistema ha fallito ed è stato sostituito dalla Borsa Continua del Lavoro.

entrata dei lavoratori extracomunitari. L'amministrazione centrale, infine, è chiamata alla "conduzione coordinata ed integrata" del Sistema Informativo del Lavoro (SIL).

Nella ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni un primo punto particolarmente delicato ha riguardato l'abilitazione degli operatori privati, con riferimento sia alla somministrazione di manodopera (a tempo determinato o anche a tempo indeterminato) sia alla mera intermediazione (attività di placement ed attività strumentali di orientamento, consulenza, bilancio di competenze, ecc.). In applicazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza, l'abilitazione degli operatori privati all'attività di somministrazione di lavoro è stata riservata al legislatore nazionale, quantunque in stretto raccordo con le Regioni, in quanto ciò è indispensabile per la sua efficacia, posto che il livello regionale non pare in grado di rispondere a tutte le problematiche (giuridiche ed organizzative) sottese ai regimi di autorizzazione.

Per quanto attiene invece all'autorizzazione all'attività di intermediazione, ricerca e selezione del personale e di ricollocazione professionale è stata attribuita alle Regioni la possibilità della concessione di autorizzazioni regionali per lo svolgimento di dette attività nel territorio di competenza. A differenza della somministrazione di lavoro, in cui si instaura un rapporto di lavoro fra agenzia e lavoratori, e dove, quindi, è necessario un alto livello di tutela dei diritti, per le altre attività si può sostenere che il livello di tutela necessario sia inferiore. Il rapporto fra agenzia e lavoratore, infatti, si caratterizza per l'offerta di un servizio e non per la conclusione di un contratto di lavoro; ciò vanifica le ragioni che rendono, invece, indispensabile la regolamentazione a livello nazionale.

Diverso è, ovviamente, il regime degli accreditamenti degli operatori privati e di ulteriori operatori pubblici per lo svolgimento di servizi esercitabili in regime di sussidiarietà orizzontale e verticale (orientamento, monitoraggio, requisiti professionali, ecc.). Esso è stato, infatti, riservato alle esclusive competenze regionali. Rientra, infatti, nella potestà delle Regioni la adozione, la promozione e lo sviluppo di modelli di servizio territoriali per l'impiego, che prevedono l'affidamento di servizi a organismi esterni pubblici e privati, riconosciuti idonei ad operare in modo integrato con il sistema pubblico. Alle Regioni, quindi, è stato affidato il compito di emanare provvedimenti che istituiscano e regolino gli accreditamenti e la procedura per il loro rilascio. D'altra parte, si è perseguito l'obiettivo della salvaguardia della omogeneità di fondo a livello nazionale attraverso l'individuazione di principi e criteri generali ai quali le Regioni devono attenersi.

La legge di riforma ha previsto la costituzione del SIL (Sistema Informativo Lavoro), con caratteristiche di unitarietà ed omogeneità, con il prevalente compito di definire gli standard e realizzare una rete unificata tra i vari livelli ope-

rativi (nazionale, regionale, provinciale e circoscrizionale). Questa è la vera sfida – e il vero punto critico – della riforma, infatti permangono ancora oggi le difficoltà incontrate nella fase di avvio del SIL, soprattutto per la mancata affermazione di un chiaro modello organizzativo dei nuovi servizi, che possa poi costituire la pietra angolare del sistema informativo nel suo complesso.

Molti autori¹⁷ a riguardo hanno sottolineato l'enfasi eccessiva posta sulla conduzione centralizzata, seppur "coordinata ed integrata", del SIL: sistema, tra l'altro, mai avviato a compimento in stretta analogia con il precedente progetto di informatizzazione del sistema di *matching* domanda/offerta a livello nazionale.

In tal senso, ritenendo che potesse essere meno problematico rispetto alle competenze Stato-Regioni e, per altro verso, che potesse rispondere alle esigenze di efficienza e praticità del sistema, con la successiva riforma (L. 30 del 14 febbraio 2003) è stata scelta la soluzione di una Borsa Continua del Lavoro totalmente aperta agli utenti. In questo modo non solo è possibile realizzare concretamente una Borsa Continua del Lavoro nazionale senza filtro alcuno, ma anche superare in radice il problema delle competenze Stato-Regioni perché, in questa ottica, il vero *dominus* del mercato è il mercato stesso e questo nella prospettiva di massima libertà e sussidiarietà del sistema. Il rapido sviluppo della Borsa Continua del Lavoro può, in effetti, avvenire solo se non si disperdono le risorse in una moltiplicazione di sistemi informatici, peraltro già in atto.

Sul piano pratico gestionale, la Borsa Continua del Lavoro sarà costituita da una rete di nodi regionali articolata su un ambito nazionale e un ambito regionale. A livello nazionale si opererà alla definizione degli standard tecnici nazionali e dei flussi informativi di scambio, alla interoperatività dei sistemi regionali, nonché alla definizione dell'insieme delle informazioni che consentano la massima efficacia e trasparenza del processo di incontro tra domanda e offerta di lavoro. A livello regionale, nel rispetto delle competenze proprie delle Regioni di programmazione e gestione delle politiche regionali del lavoro, si procederà, invece, alla realizzazione dell'integrazione dei sistemi pubblici e privati, accreditati e autorizzati, presenti sul territorio, alla definizione e realizzazione del modello di servizi al lavoro. Le Regioni verranno chiamate anche a svolgere un ruolo di cooperazione rispetto al problema della definizione degli standard nazionali di intercomunicazione.

Quanto ai *nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali* decentrati, l'art. 2 del D.Lgs. 469/97 conferisce funzioni e compiti aventi natura amministrativa, raggruppati in due grandi filoni: il primo (v. comma 1) riguarda il collocamento, l'avviamento al lavoro e i Servizi per l'Impiego (preselezione, incontro tra

¹⁷ Scialdone, 1999; Vergari, 1999; Seravalli, 1995; Carinci 1999.

domanda e offerta di lavoro); il secondo gruppo (v. comma 2) riguarda la politica del lavoro (incentivi alle assunzioni, lavori socialmente utili, sostegno alla nuova imprenditorialità). Tutte le funzioni e i compiti elencati sono posti in capo alle Regioni: ciò significa che sono le Regioni a dover disciplinare l'organizzazione e lo svolgimento degli interventi pubblici, anche se questo non implica necessariamente che debbano anche gestirli. Anzi, il decreto, in armonia con l'impostazione complessiva della L. 59/1997, indica la volontà di favorire il ruolo di programmazione delle Regioni ed il ruolo di gestione delle Province. Le Regioni acquisiscono, quindi, nuovi poteri, a partire dalle competenze in materia di collocamento e di Servizi per l'Impiego, oltre a quelle relative alle politiche del lavoro.

Questi poteri, aggiunti a quelli già attribuiti in passato alle Regioni in materia di formazione professionale, osservatorio sul mercato del lavoro ed orientamento professionale, prefigurano un organico quadro di competenze regionali in materia di mercato del lavoro, poteri simili a quelli delle aree europee dove è più accentuato il decentramento (per esempio la Germania), su cui la Regione dovrà legiferare determinandone concretamente "l'organizzazione amministrativa e le modalità di esercizio".

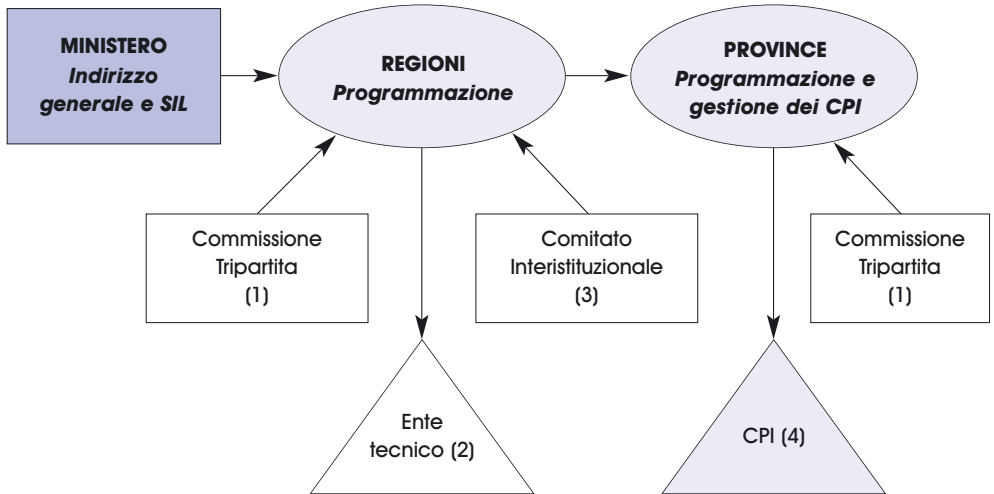
La lettera a) del primo comma dell'art. 4 del D.Lgs. 469/97, poi, vincola le Regioni ad attribuire alle Province il riordino dei compiti riguardo al collocamento, ai Servizi per l'Impiego, alle iniziative volte ad incrementare l'occupazione, da gestire tramite i *Centri per l'Impiego* (cioè le nuove sezioni circoscrizionali), strutture aventi a riferimento bacini di circa 100.000 abitanti.

L'obiettivo di dare vita ad una rete di servizi, la cui efficacia sia percepibile nella diversità e nella qualità dei servizi offerti a coloro che cercano lavoro e alle imprese, è individuato nel proposito di integrare le funzioni classiche svolte dal collocamento con nuove funzioni di servizio sul versante dell'informazione, dell'orientamento e di quant'altro possa favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro¹⁸.

Presupposto generale per la realizzazione di una rete di Centri per l'Impiego è, evidentemente, la messa in atto di un forte investimento progettuale, per costruire strutture che divengano terminali identificabili di servizi reali per cittadini e imprese, nonché un quadro di riferimento per l'erogazione degli stessi.

¹⁸ Sul tema dei Servizi per l'Impiego il Ministero del Welfare ha elaborato un Masterplan: la logica è quella di concordare obiettivi quantitativi e standard qualitativi di funzionamento condivisi da un largo partenariato istituzionale (Commissione europea, Ministero del Welfare, Regioni e Province, parti sociali), fissando in precise fasi temporali il raggiungimento di un'efficienza misurabile in effetti oggettivamente apprezzabili. Gli orientamenti contenuti nel Masterplan sviluppano ulteriormente quelli già oggetto di concertazione e di progettazione comune in altri accordi promossi dalla Direzione generale per l'impiego del Ministero del Welfare: l'Accordo in materia di standard minimi di funzionamento dei Servizi per l'Impiego e le Linee guida per la definizione di azioni per l'avvio della funzionalità dei Servizi per l'Impiego, entrambi approvati dalla Conferenza Stato-Regioni.

Figura 3
La nuova articolazione dei Servizi per l'Impiego



- (1) Sede di concertazione, progettazione, proposta e verifica delle linee programmatiche delle politiche del lavoro di competenza regionale (o provinciale) che vede la presenza obbligatoria delle parti sociali.
- (2) Ha funzioni di assistenza tecnica e monitoraggio delle politiche del lavoro, di collaborazione all'integrazione delle politiche del lavoro, di garanzia del collegamento con il sistema informativo nazionale.
- (3) Composto dai rappresentanti istituzionali di tutti gli enti locali coinvolti nella gestione delle politiche del lavoro, avente l'importante funzione di realizzare l'integrazione tra i Servizi per l'Impiego, le politiche del lavoro e le politiche formative.
- (4) Strutture territoriali di base per l'erogazione dei Servizi per l'Impiego.

Fonte: Isfol, 2001

Il decreto detta, inoltre, principi e criteri in tema di partecipazione delle parti sociali al sistema regionale per l'impiego, introducendo radicali innovazioni (Fig. 3). Vengono infatti soppressi tutti gli organi collegiali (a livello circoscrizionale, provinciale e regionale) operanti in materia di collocamento, avviamento al lavoro e politiche del lavoro. Essi sono sostituiti da una Commissione regionale permanente Tripartita e da un'unica Commissione Tripartita provinciale per le politiche del lavoro (definite come organi di concertazione e consultazione). Il decreto si preoccupa, infine, di assicurare il coordinamento a livello regionale tra i diversi soggetti istituzionali coinvolti (Regione, Province, Comuni) prevedendo la costituzione di un organismo interistituzionale¹⁹.

Il conferimento di poteri non può, ovviamente, prescindere dal *trasferimento delle risorse* necessarie per l'espletamento delle nuove funzioni.

¹⁹ Per un'ampia trattazione sul ruolo delle Commissioni Tripartite, Comitato interistituzionale, gli enti tecnici e le competenze relegate alle singole Regioni, si veda Carinci e Vergari (1999).

Particolare attenzione è dedicata alle questioni relative alle risorse umane: il personale appartenente alle ex Agenzie per l'Impiego²⁰ assunto con contratto a termine, viene *in toto* trasferito alle Regioni, mentre il personale appartenente “ai ruoli dell'ex Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale, in servizio presso le Direzioni regionali e provinciali del lavoro, settore politiche del lavoro e presso le sezioni circoscrizionali per l'impiego e per il collocamento in agricoltura” viene trasferito alle Regioni nella misura del 70%. Il trasferimento ha riguardato, quindi, i soli costi del personale in precedenza in forza all'ex Ministero del Lavoro. Il finanziamento delle attività passa, invece, pressoché esclusivamente attraverso le linee di finanziamento del FSE²¹. Le tipologie delle spese ammesse sono diverse, da Regione a Regione: sono, infatti, queste ultime a definire con propri atti e con l'attuazione dei POR – Piani Operativi Regionali – le linee di attuazione del Documento di Programmazione dell'Obiettivo 1 e dell'Obiettivo 3 che definiscono rispettivamente per le Regioni del sud e per quelle del nord obiettivi e regole di utilizzo del Fondo.

Successivamente al D.Lgs. 469/97 ha poi fatto seguito la legislazione regionale “attuativa” per tutte le Regioni a statuto ordinario destinatarie delle deleghe. Di massima, le Regioni adempienti hanno rispettato principi, criteri e vincoli posti dal legislatore, lasciando individuare un modello di riferimento unico seppur non privo di significative varianti, dal momento che compaiono differenze apprezzabili nella distribuzione delle funzioni fra Regioni e Province, nella composizione e nelle attribuzioni delle Commissioni e degli organi di coordinamento istituzionale previsti ai livelli regionali e provinciali²².

Infine, per raggiungere il più ampio obiettivo di efficienza, trasparenza ed apertura del mercato del lavoro la L. 30/2003 – ad integrazione del citato D.Lgs. 469/97 per l'introduzione di nuovi istituti e in linea agli orientamenti comunitari – ha richiesto, da un lato, l'introduzione di norme di struttura volte alla organizzazione del mercato stesso e norme direzionali (sanzionatorie, ma soprattutto premiali) volte a indirizzare il comportamento degli operatori presenti sul mercato; dall'altro, la precisazione dei ruoli e funzioni dei diversi operatori (pubblici e privati) del mercato nella erogazione delle diverse tipologie di servizi e nella gestione del relativo modello organizzativo²³.

²⁰ Agenzie istituite su base regionale dall'art. 24 L. 28 febbraio 1987, n. 56.

²¹ Sarebbero pochi, infatti, i casi di amministrazioni che hanno investito risorse proprie nella “operazione Servizi per l'Impiego” (l'analisi di queste realtà sarebbe, tra l'altro, di estremo interesse per verificare il grado di convinzione nell'investimento politico delle amministrazioni).

²² Per un'analisi delle leggi regionali e dei rispettivi testi, si veda Cnel, *Il decentramento degli strumenti del mercato del lavoro*, Rapporto di ricerca Eni-Università “La Sapienza”, Roma, 2002.

²³ Per un quadro complessivo del progetto di riforma cfr. i contributi raccolti in M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi Servizi per l'Impiego*, Giuffrè, Milano, 2003. Sulla riforma cfr. invece M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, Collana ADAPT-Fondazione Marco Biagi, n. 2/2004.

Sotto il profilo della regolazione del mercato, ruoli e funzioni dei diversi attori risultano ispirati al principio di sussidiarietà e sono definiti nel rispetto delle competenze affidate alle Regioni in materia di “tutela e sicurezza del lavoro” dalla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 [...].

Pertanto, nel nuovo quadro delle competenze in materia di mercato del lavoro sono stati coerentemente definiti come compiti del legislatore nazionale:

- l'individuazione dei principi fondamentali e il ruolo di coordinamento nella definizione degli standard nazionali, anche al fine di evitare la duplicazione o l'appesantimento delle incombenze a carico dell'utente nella prospettiva dello snellimento e della semplificazione delle procedure di incontro domanda e offerta di lavoro;
- la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, tra cui indubbiamente vanno annoverati anche i Servizi per l'Impiego, che devono essere garantiti in modo uniforme su tutto il territorio nazionale e che costituiscono il quadro di riferimento e di vincoli, non necessariamente minimale, per la legislazione concorrente;
- la programmazione delle politiche nazionali del lavoro e garanzia della loro coerenza rispetto agli obiettivi comunitari in materia di occupabilità, nonché, ovviamente, in materia di pari opportunità, adattabilità, imprenditorialità;
- la definizione e programmazione delle politiche di integrazione tra i sistemi e segnatamente tra la scuola, la formazione, il lavoro, la previdenza;
- l'integrazione e monitoraggio dei servizi regionali;
- lo sviluppo e gestione, a fini di monitoraggio e a supporto delle decisioni, del sistema statistico e informatico, condiviso con le Regioni, delle prestazioni, dei servizi e delle politiche.

Per contro, alle Regioni è stata affidata la:

- programmazione locale delle politiche del lavoro, nel quadro di riferimento definito a livello nazionale;
- gestione e definizione degli incentivi al lavoro nel quadro dei principi fondamentali tracciati a livello nazionale;
- definizione e attuazione delle politiche del lavoro e segnatamente delle politiche per la formazione;
- definizione degli indirizzi operativi (stato di disoccupazione, prevenzione della disoccupazione di lunga durata, perdita dello stato di disoccupazione, ecc.);
- garanzia di accesso al cittadino ed alle imprese ai servizi integrati degli operatori pubblici e privati;
- realizzazione del supporto informativo per operatori ed utenti.



A completamento della ridefinizione delle competenze ha poi fatto seguito l'accordo tecnico²⁴ in sede di Conferenza Unificata, tra Governo, Regioni e Province, che ha riguardato:

- l'estensione alle Regioni della competenza autorizzatoria in materia di intermediazione;
- l'opportunità di definire, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, i parametri attraverso cui verificare, per i soggetti privati autorizzati, la disponibilità di uffici in locali idonei allo specifico uso e di adeguate competenze professionali;
- l'opportunità di circoscrivere l'autorizzazione *ope legis* alla intermediazione alle sole Università e Fondazioni universitarie, in modo da ricondurre ai meccanismi di autorizzazione i Comuni e gli istituti di scuola secondaria di secondo grado, statali e paritari;
- l'opportunità di precisare gli ambiti in cui si articolano i servizi della Borsa Continua del Lavoro, il cui impianto concettuale e operativo è stato comunque interamente confermato;
- l'opportunità di rinviare alle Regioni la regolamentazione del contratto di apprendistato per i soli profili che attengono alla formazione, ferma restando la fissazione di un monte ore minimo di formazione formale – interna ed esterna alla azienda – di almeno 120 ore per anno, per l'acquisizione di competenze di base e tecnico-professionali nel caso di apprendistato professionalizzante;
- l'inserimento delle Province tra gli organi abilitati alla certificazione dei contratti di lavoro, ipotizzando forme di coordinamento tra i soggetti che operano sullo stesso territorio provinciale, eventualmente in sedi *ad hoc* in cui potranno essere coinvolti gli istituti di previdenza, le parti sociali, gli ordini provinciali dei consulenti del lavoro, ecc.



3. I diversi livelli di governo delle politiche del lavoro

Nell'ambito della predeterminazione dei livelli di governo delle funzioni trasferite e del ruolo delle Province, in virtù di quanto disposto dal D.Lgs. 23 dicembre 1997, n. 469, la competenza sulla gestione dei Centri per l'Impiego viene affidata alle Province.

I commenti al D.Lgs. 469/97 hanno riservato critiche a questa revisione di competenze che può creare confusione in un così delicato campo d'intervento, dove già storicamente conflitti e duplicazioni di interventi avevano supplito alla

²⁴ Le intese raggiunte in sede tecnica nella seduta del 2 luglio 2003 sono poi state formalmente concordate nella seduta della Conferenza unificata del 3 luglio 2003. Cfr. Repertorio Atti n. 668/C.U. del 3 luglio 2003, consultabile in <http://www.csmb.unimo.it>, indice A-Z, voce Riforma Biagi.

mancanza di regole certe. La riforma non ha portato un maggiore chiarimento lasciando un certo grado di ambiguità circa i rapporti tra Regioni e Province, il ruolo delle strutture per l'assistenza tecnica al sistema (gli Enti tecnici che hanno preso il posto delle vecchie Agenzie per l'impiego previste dalla riforma sancita dalla legge 59/97) e la gestione delle stesse procedure amministrative. Per queste ragioni, da più parti²⁵, è stato segnalato il pericolo di riprodurre, a livello decentrato, la divisione di competenze già sperimentata in passato; che ad una divisione di poteri tra Stato e Regione si sostituisca una ulteriore divisione di poteri tra Regioni e Province.

Se da un lato, quindi, la Regione è titolare di funzioni e compiti in materia di collocamento, politiche del lavoro (e in particolare: programmazione e coordinamento di iniziative volte ad incrementare l'occupazione e ad incentivare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro anche con riferimento all'occupazione dei soggetti deboli, quali lavoratori posti in mobilità, lavoratori svantaggiati, lavori socialmente utili), dall'altro alla Provincia è affidata la gestione dei servizi erogati nei Centri per l'Impiego (art. 4, comma 1 lett. e, f, g), nonché l'individuazione di adeguati strumenti di raccordo con gli altri enti locali, prevedendo la partecipazione degli stessi all'organizzazione dei servizi e alle attività di collocamento (art. 4, comma 2).

Tralasciando l'analisi giuridico-formale del decreto, l'integrazione tra i Servizi per l'Impiego, le politiche del lavoro e le politiche formative rappresenta certamente un fattore indispensabile per realizzare le competenze trasferite alle Regioni e delegate alle Province in vista di Servizi per l'Impiego coordinati e offerti ai vari livelli istituzionali. La legge, infatti, chiama in causa le Province per la gestione dei Centri per l'Impiego e dei servizi da questi erogati, mentre lascia alle Regioni le funzioni di programmazione²⁶: il rapporto Provincia-altri enti locali diventa, quindi, la chiave di volta per la buona riuscita dei processi di governo del sistema visto che la prima, pur gestendo i suoi Centri per l'Impiego, non può certo prescindere dai secondi.

Le politiche del lavoro sono politiche necessariamente "diffuse" (Franchi, 1998), non riconducibili all'esercizio esclusivo di un solo soggetto e/o livello istituzionale, ma articolate su diverse scale ottimali di governo, progettazione e attuazione, nonché cooperazione fra soggetti pubblici e privati. La programmazione a livello territoriale discende, quindi, dalle singole realtà regionali e provinciali, all'interno delle quali le specificità normative e gestionali indi-

²⁵ Scialdone, 1999; Vergari, 1999; Seravalli, 1995; Carinci 1999.

²⁶ La legge regionale determina concretamente "l'organizzazione amministrativa e le modalità di esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti", azioni finalizzate "ad assicurare l'integrazione tra i Servizi per l'Impiego, le Politiche attive del lavoro e le politiche formative".

rizzano le scelte per la realizzazione dei Servizi per l'Impiego.

In tal senso, la riforma Biagi ispirandosi al principio di sussidiarietà e nel rispetto delle competenze affidate dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 ha integrato i ruoli e le funzioni dei diversi attori, in modo da non cadere nella ripartizione formalistica dei rispettivi ambiti di competenza. Inoltre, attraverso la collaborazione tra Governo, Regioni e Province, è giunta alla definizione dell'impianto del decreto attuativo 276/03 che segna un importante traguardo politico e soprattutto tecnico-normativo²⁷.

Tuttavia, il tema dell'efficacia dei servizi – seppure ha trovato enfasi nella regolazione della materia sotto il profilo della tutela dell'accesso al lavoro (cfr. oltre) – è naturalmente (e fortemente) legato alle scelte politiche e istituzionali perseguite a livello territoriale dal momento che, tra l'altro, ciò che è stato trasferito dallo Stato agli enti locali non consiste in un sistema di servizi – comunque da riformare e ammodernare – ma è poco più di un campo di possibili interventi che devono essere fortemente ripensati e contestualizzati affinché possano esplicare effetti positivi.



²⁷ M. Tiraboschi, *Regolazione del mercato del lavoro e modello organizzativo nella riforma Biagi*, convegno SPI@LEARN-Formez, ForumPA, 2004



CAPITOLO 2

VERSO UN SISTEMA LOCALE DEI SERVIZI PER L'IMPIEGO

1. L'interesse pubblico alla tutela dell'occupazione e il ruolo dei privati

“...La politica per il lavoro deve avere una duplice dimensione, perseguire due finalità congiunte: più occupazione, ma anche un'occupazione migliore (...). Infatti il mancato progresso professionale, la perdita di contatto con le nuove tecnologie, la non applicazione di ciò che si è appreso a scuola depauperano il cosiddetto capitale umano, minano le prospettive di reddito...”²⁸.

La costruzione di nuovi servizi per il lavoro rappresenta un punto cardine per definire un sistema di politiche del lavoro che si muova lungo gli obiettivi indicati in ambito comunitario. Si tratta, tuttavia, di un processo complesso che interessa: il piano legislativo e istituzionale; quello organizzativo, relativo all'individuazione di nuove forme di complementarietà e di integrazione tra politiche del lavoro e politiche formative, dell'educazione, della famiglia ed, in genere, di tutte le politiche sociali; quello culturale a partire dall'adeguamento delle competenze degli operatori coinvolti nei servizi.

Le Regioni, in tal senso, hanno di fronte, una pluralità di opzioni, ma anche un quadro di vincoli: quelli dettati dal decreto, ma non da ultimo quelli conseguenti a norme più generali e ad un quadro di risorse finanziarie determinato. Non può quindi meravigliare che la discussione che ha accompagnato questo processo complesso sia stata percorsa da un interrogativo ancora più a monte del dibattito, sviluppatosi in seno alla definizione del dispositivo normativo. Questo interrogativo concerne il generale ruolo del pubblico nel nuovo contesto in cui vengono sanciti, insieme, il passaggio delle competenze alle Regioni e alle Province e la fine del monopolio in materia di collocamento.

In economia è consolidata la definizione di servizio pubblico come concetto in genere collegato a beni di natura immateriale tecnicamente individuali, ma la cui

²⁸ P. Ciocca, *Disoccupazione di fine secolo. Studi e proposte per l'Europa*, Bollati Boringhieri, Torino, 1997.

disponibilità viene ritenuta di interesse generale per l'intera comunità, quindi non demandata alle pure valutazioni di convenienza particolare. Questo ha portato all'individuazione di diverse tipologie di servizi pubblici in risposta alla necessità di tutelare al contempo tutti i cittadini e offrire loro le medesime opportunità (sanità, scuola, ecc.): servizi che hanno contestualmente un'utilità per i singoli individui e un'utilità collettiva (asili nido, servizi agli anziani, ecc.), altri che hanno un'esclusiva o prevalente utilità per individui che la comunità intende tutelare in ragione di valori di civiltà e di progresso.

I servizi sono, quindi, una delle principali risposte che le amministrazioni hanno messo in campo per gestire e implementare le politiche pubbliche. Entro tale sistema si muovono, tuttavia, una serie di prassi di gestione che, storicamente, hanno costretto il servizio pubblico ad una bassa efficienza nell'erogazione e nella programmazione. In particolare, le critiche del sistema si basano su due problemi: i riflessi negativi sui livelli di efficienza causati da modelli e logiche di funzionamento tipici delle organizzazioni burocratiche, da un lato e, dall'altro, la mancanza o il limitato peso della concorrenza in questi settori che causerebbe l'assenza o la debolezza degli stimoli al continuo miglioramento.

Ciò ha indotto il legislatore a riflettere sulla funzione pubblica assolta dal collocamento, al fine di garantire l'interesse pubblico alla tutela dell'occupazione, sia attraverso un'equa distribuzione delle occasioni di lavoro; sia attivando opportunità per i lavoratori inoccupati (specialmente per quelli svantaggiati).

L'idea della "funzione pubblica", specie nelle sue applicazioni nell'ambito dei diritti sociali, risulta collegata, per più versi, alla capacità della struttura e dell'organismo preposto, non importa se pubblico o privato, di fornire un servizio efficiente ed efficace. Partendo da questa accezione, il servizio pubblico non ha perso, con la riforma, la propria "funzione sociale": tanto più il sistema di collocamento sarà in grado di esercitare la sua funzione sociale quanto più il servizio pubblico sarà capace di operare come un soggetto qualificato nei confronti della domanda e dell'offerta di lavoro. Tuttavia, il dibattito sulla riforma dei Servizi per l'Impiego è stato percorso da una diffidenza circa il ruolo che può essere assunto dal pubblico. Tale diffidenza si accompagna a tre argomentazioni.

La prima sottintende all'idea che il ruolo del pubblico debba essere solo regolativo, lasciando ai privati l'esercizio sostanziale delle funzioni di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro. La discussione su tale posizione presuppone che si risponda alle seguenti domande: quali sono gli assunti su cui si fonda un intervento pubblico in materia di servizi per il lavoro e quali fattori lo determinano?

Un secondo ordine di considerazioni introduce il ruolo del privato all'interno del rapporto di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro e come fornitore di servizi per cittadini e imprese. L'assunto di base vede l'operatore privato

impegnato sia su segmenti molto alti di lavoratori (vale a dire di utenti con profili professionali già qualificati), sia su segmenti medio bassi (vale a dire di utenti con profili professionali meno qualificati o quelli, che presentano maggiori difficoltà di impiego). Piuttosto l'attività dei privati esclude completamente le categorie più deboli come i disabili e gli over 45.

Un terzo ed ultimo ordine di considerazioni concerne la scarsa competitività del pubblico nell'erogazione dei servizi. Da più parti si è ricordato che il servizio pubblico non può che essere perdente di fronte alla fine del monopolio sancito dal decreto e di fronte all'ingresso nel mercato delle agenzie di intermediazione private, a causa della lentezza con cui opera, della farraginosità della propria macchina amministrativa, delle scarse motivazioni del personale.

A prescindere dalla fondatezza – almeno storica – di argomentazioni di questo genere e, quindi, dell'assoluta necessità che il pubblico realizzi al proprio interno un profondo cambiamento nel modo di operare, è possibile capovolgere il ragionamento.

È possibile ipotizzare, invece, che tra pubblico e privato esista un rapporto complementare tale per cui l'intervento del privato induca utili elementi di concorrenza che spingono ad elevare la qualità del servizio pubblico e, nel contempo, l'intervento di un pubblico qualificato produca nuovi spazi di azione per il privato?

Basti pensare che nelle politiche sociali il rapporto tra pubblico e privato non può essere considerato un rapporto a somma zero, e che il privato sociale cresce e si sviluppa in relazione ad una forte presenza del pubblico. Naturalmente si tratta, per il pubblico, di abbandonare qualunque concezione monopolistica per applicare, invece, principi di trasparenza e di sussidiarietà nella predisposizione di servizi che esprimano una spiccata qualità sociale e che, peraltro, il privato non potrebbe offrire in quanto non remunerativi.

Se è vero, quindi, che il pubblico non spiazzia il privato, che esiste uno spazio che il privato non può coprire e che è interesse del sistema sociale disporre di servizi qualificati, è possibile individuare vantaggi competitivi di una rete di Servizi per l'Impiego governata dal pubblico?

I fattori di competitività in questo ambito sono connessi ad alcuni aspetti: in primo luogo all'opportunità propria dei Servizi per l'Impiego di mediare un sistema di convenienze, vale a dire di non fornire solo informazioni sull'offerta di lavoro, ma sull'insieme delle opportunità presenti sul territorio per le imprese e gli utenti (incentivi, tirocini, formazione ecc.).

Il secondo aspetto è connesso all'ampiezza delle banche dati di cui un servizio che opera in rete può disporre.

Il terzo fattore di competitività è connesso alla gratuità dei servizi di informazione e di intermediazione tra domanda e offerta. Ovviamente, il fattore di suc-

cesso imprescindibile è da rinviare alla qualità del servizio, alla tempestività delle risposte e alla capacità di operare una selezione corrispondente ai bisogni espressi dall'utente impresa/lavoratore, obiettivi tutt'altro che facili o scontati.

Con la riforma del mercato del lavoro, l'introduzione di soggetti privati nelle attività di *matching* tra domanda e offerta di lavoro e il ripensamento di tutto il sistema dei Servizi per l'Impiego, occorre ridefinire strumenti e funzioni disciplinanti il ruolo dell'attore pubblico, ora portatore di innovazione e di cambiamento necessari. Gli interventi di modernizzazione del settore dei servizi pubblici possono quindi essere pensati partendo da alcuni elementi-base:

1. rivalutazione del contenuto della funzione e dell'attività di "servizio" come risultato di un processo organizzativo in grado di dare risposta ai problemi reali, al posto della centralità del "servizio come diritto" (assistenzialismo);
2. rivalutazione del ruolo della "scelta dell'utente" nel governo del sistema;
3. ripensamento del concetto di interesse pubblico e delle sue modalità di tutela.

L'accesso al lavoro rappresenta una componente essenziale nella parità di accesso ai diritti sociali e di cittadinanza. Le ragioni che consigliano, quindi, un impegno del pubblico in materia di Servizi per l'Impiego attengono sia al versante del welfare sia al versante del mercato. La riforma Biagi, in tal senso, ha spinto nella direzione di una maggiore efficacia delle politiche del lavoro attraverso il ricorso all'efficienza dei Servizi per l'Impiego. Per questo, nella regolazione della materia è stata coerentemente definita, tra i compiti del legislatore nazionale, la determinazione dei livelli essenziali dei servizi, che devono essere garantiti in modo uniforme su tutto il territorio nazionale e che costituiscono il quadro di riferimento e di vincoli, non necessariamente minimale, per la legislazione concorrente.

2. I servizi-base previsti dal Masterplan

Se da un lato nell'evoluzione del processo di riforma le indicazioni e gli orientamenti comunitari più volte richiamati hanno assunto un ruolo importante nella definizione delle tipologie di servizi e delle relative modalità di erogazione, dall'altro, nella traduzione operativa nei singoli Centri per l'Impiego, non poche sono le difficoltà che ancora oggi rischiano di rendere astratto il dibattito sugli assetti istituzionali, sulle competenze tecniche e programmatiche in capo ai diversi soggetti. I bisogni a cui rispondere riguardano individui e imprese: sono bisogni di informazione rispetto all'accesso all'impiego, che diventano sempre più importanti in un contesto che vede il lavoro divenire una risorsa scarsa, ma che al contempo vede accrescerne la mobilità e la pluralità delle forme di utiliz-

zo (professioni). Sono bisogni legati alla molteplice offerta di opzioni-opportunità e alla necessità di disporre di filtri di accesso e di avvicinamento a sistemi di informazioni sempre più complessi. In tal senso, le funzioni di accoglienza, informazione, orientamento, consulenza alle imprese, gestione delle procedure amministrative, incrocio tra domanda e offerta, promozione di progetti specifici, rappresentano le azioni chiave attorno alle quali organizzare le attività dei riformati ex uffici di collocamento.

La logica di funzionamento sottesa al sistema dei servizi dei Centri per l'Impiego è quindi sintetizzabile in 6 servizi-base, così come previsto dalle funzioni e dagli standard minimi individuati dal *Masterplan dei Servizi per l'Impiego*²⁹ (si veda la Tab. 1 a pag. 61): obiettivi/guida che hanno indirizzato responsabili, dirigenti e operatori dei Centri per l'Impiego e che, approvati da un ampio partenariato istituzionale³⁰, hanno permesso di predisporre un “canovaccio di indicatori” indispensabile per misurare l'efficienza delle performance. Vale la pena fare qualche accenno a tali funzioni, per esplicitare il disegno organizzativo correlato.

Accoglienza

La funzione di accoglienza si riferisce al primo contatto con l'utente e rappresenta la prima azione di supporto erogata dai Centri per l'Impiego, e per questo richiede di essere gestita con la necessaria cura e professionalità. L'obiettivo è quello di sviluppare un primo *screening* della domanda, sia dei lavoratori sia delle imprese, e di fornire informazioni generali sull'attività del Centro per l'Impiego, oppure di coinvolgere la domanda verso canali appropriati.

La qualità della funzione di accoglienza è quindi un aspetto decisivo per l'insieme del ciclo dei servizi; il personale, sia di front-office che di back-office, influenza il livello di percezione del servizio e, di conseguenza, la soddisfazione dell'utente. Per questo è indispensabile che siano garantiti la copertura dell'orario e l'accesso telefonico, che il luogo sia facilmente raggiungibile e la sede sia confortevole; che vi sia un operatore dotato di capacità relazionali e con una conoscenza complessiva dei servizi offerti.

L'accoglienza può essere schematicamente riassunta nelle seguenti funzioni:

- ascolto del bisogno espresso dal cliente;
- illustrazione del servizio;
- rinvio a servizi interni o ad altri servizi.

²⁹ Il “Masterplan dei Servizio per l'Impiego. Linee di organizzazione” è stato concertato con Regioni, Province e parti sociali e adottato formalmente per le Regioni dell'Obiettivo 3 nella seduta del Comitato di Sorveglianza del QCS del 20/12/2000. È bene precisare che tale documento, oltre ad indicare funzioni, target dei servizi e strutture/organizzazione dei Centri per l'Impiego riporta, per ogni area d'azione, degli indicatori di efficacia, qui semplificati e sintetizzati negli standard minimi.

³⁰ Commissione europea, Ministero del Welfare, Regioni e Province, parti sociali, Conferenza Stato-Regioni.

L'unità organizzativa presenta un front-office, punto di accesso del pubblico all'intera struttura, presso cui operano una o più persone in grado di fornire le prime indicazioni all'utenza circa i servizi e le modalità di erogazione da parte del Centro per l'Impiego e in grado di smistare i richiedenti verso le altre unità organizzative. L'accoglienza, quindi, costituisce il punto di accesso esclusivo ai servizi del Centro per l'impiego (un utile "collo di bottiglia"), preferenziale per gli utenti "inesperti" che per la prima volta si rivolgono alla struttura.

Si tratta di servizi minimi, di base, che un operatore (pubblico o privato che sia) è chiamato ad erogare nel momento in cui si interfaccia con l'utente-cliente. Ciò che distingue la funzione di accoglienza, tuttavia, è il nuovo ruolo che questa riveste per gli ex uffici di collocamento. Ciò che in passato era relegato ad un rapporto unidirezionale tra "sportellista e lavoratore", oggi diventa attività di servizio: interazione tra utente e operatore, come strumento basilare per rimodulare il cambiamento della "catena dei Servizi per l'Impiego".

Oggi, infatti, in assenza di diffusi sistemi di orientamento, le scelte formative vengono fatte dai giovani (e dalle famiglie) sulla base della domanda attuale piuttosto che di quella futura, determinando una scarsa flessibilità nella risposta alle offerte di lavoro. Ciò assume una triplice connotazione negativa: riduce in modo permanente le possibilità occupazionali di una quota crescente di popolazione soprattutto giovanile, determina un aumento delle qualifiche di difficile reperibilità, anche in contesti ad elevata disoccupazione e riduce, a parità di condizioni, la domanda di lavoro, impedendo alle imprese di sfruttare appieno le variazioni della domanda. Al contrario, un servizio di informazione e orientamento può contribuire in modo decisivo a informare sull'evoluzione della domanda e a orientare in modo corretto le scelte formative.

Informazione

L'informazione svolge un ruolo cruciale nel sistema dei Servizi per l'Impiego: uno dei primi criteri di efficacia di un servizio si misura, infatti, nella sua capacità di fornire agli utenti informazioni esaurienti su una gamma diversificata di domande relative alla costruzione del percorso professionale e all'ingresso nel lavoro o, per le imprese, al sistema di incentivi a favore delle assunzioni. La realizzazione di questo obiettivo, assolutamente semplice sul piano concettuale, pone problemi complessi relativi all'ampiezza e alla varietà delle informazioni di cui è necessario disporre, all'alimentazione e alla manutenzione della banca dati, alla necessità di tradurre ciò che le banche dati contengono in risposte tempestive e su misura.

L'informazione riguarda in via prioritaria i seguenti aspetti:

1. opportunità di lavoro;
2. sistema delle professioni e mercato del lavoro;

3. opportunità formative (tirocini, corsi di formazione);
4. autoimpiego e lavoro autonomo.

Relativamente agli aspetti organizzativi connessi all'erogazione delle informazioni, il Masterplan distingue due modalità prevalenti:

- l'autoinformazione attraverso la consultazione di banche dati o di materiali;
- l'informazione guidata, attraverso la consultazione di banche dati.

Per l'autoinformazione, gli standard minimi previsti afferiscono l'attrezzatura della sala, la disponibilità di materiali, l'accesso alle banche dati. Per l'informazione guidata è indispensabile la presenza di operatori qualificati e deve essere previsto un ufficio attrezzato per l'utilizzo delle banche dati.

Quanto alle competenze, sono necessarie forti capacità relazionali e di comunicazione, capacità di riconoscere ed interpretare i bisogni degli utenti, conoscenza dei servizi offerti, capacità di utilizzare le banche dati. In termini di risultati, la funzione dell'informazione può dare luogo, infine, al rinvio a servizi esterni o a funzioni interne.

Orientamento

La funzione di orientamento si estrinseca nel sostegno fornito ad un soggetto per la definizione e costruzione del proprio progetto formativo e professionale. È, quindi, un'attività che non si esaurisce nell'informazione sulle opportunità presenti, ma presuppone una relazione di aiuto e, quindi, un rapporto personalizzato.

Possiamo schematizzare, anche in questo caso, le funzioni essenziali connesse ad un servizio di orientamento:

- analisi e diagnosi dei bisogni e delle competenze;
- consulenza individuale e supporto alla definizione di un progetto formativo o professionale;
- seminari di gruppo per target definiti (ad esempio per la predisposizione del curriculum o per le tecniche di colloquio per la ricerca di lavoro);
- bilancio di competenze.

Anche in questo caso, l'attività si sostanzia nel rinvio ad altri servizi interni o esterni: ad esempio, può sfociare nell'ingresso nella banca dati per la ricerca di lavoro, nella frequenza di un corso di formazione o in un ulteriore servizio di *counselling* per i casi problematici.

Se consideriamo, infatti, la crescente tendenza della domanda di lavoro a privilegiare contratti a tempo determinato, contestualmente alla velocità di mutamento della composizione settoriale e all'obsolescenza rapida delle competenze

professionali, la rilevanza di servizi di orientamento permanenti appare ancora più marcata. In sostanza, possono rendere più flessibile il mercato del lavoro senza ridurre eccessivamente le garanzie per gli occupati e influire sulla domanda di lavoro enfatizzandone l'adattabilità ai mutamenti del mercato.

Quanto alle condizioni necessarie per l'erogazione del servizio, la qualificazione degli operatori è essenziale, quindi ad essi sono richieste forti capacità relazionali e di comunicazione, competenze psicologiche e sulle tecniche di colloquio, buona conoscenza del sistema delle professioni e del mercato del lavoro locale. Inoltre, a questi requisiti si affiancano anche peculiarità funzionali, quali: la disponibilità dei locali, la possibilità di svolgere attività consulenziali su appuntamento.

Consulenza alle imprese

Poiché le imprese rappresentano un segmento d'utenza altrettanto importante dei lavoratori va ipotizzata, anche rispetto a queste, la stessa attenzione nel predisporre servizi che forniscano risposte su misura e sappiano decodificare domande non sempre sufficientemente definite. Per questo il servizio alle imprese non può esaurirsi nella semplice immissione in banca dati della domanda di personale, ma va articolato in due direzioni:

- informazioni su incentivi alle assunzioni, opportunità formative, norme in materia di lavoro;
- analisi della domanda e inserimento in banca dati.

I costi di ricerca che le imprese debbono sopportare per la selezione di nuovi lavoratori da assumere può rallentare il processo di copertura dei posti vacanti e, quando le incertezze sulla produttività di nuovi assunti sono elevate, lo impediscono del tutto. Se i servizi sono in grado di rispondere alle richieste delle imprese possono facilitare i processi di assunzione e forse, anche, influenzarne positivamente le decisioni di investimento. Queste considerazioni sono tanto più importanti per le piccole imprese che, meno delle grandi, sono in grado di definire i propri fabbisogni di professionalità o di adottare costose tecniche di selezione del personale. Ciò significa che l'influenza dei servizi sulla domanda di lavoro sarà tanto maggiore quanto più la nuova domanda sarà espressa alle piccole imprese, come peraltro sta avvenendo in molte aree produttive del Paese.

Quanto agli standard, sono necessari operatori qualificati, materiali specifici, locali per svolgere attività consulenziali anche su appuntamento e deve essere posta la massima attenzione nella tempestività e adeguatezza della risposta.

Per ciò che concerne le competenze, sono di indubbio rilievo i seguenti aspetti: conoscenza del sistema delle imprese, conoscenza approfondita del mercato del lavoro locale, conoscenza delle norme che regolano le assunzioni, capacità

di utilizzo dei sistemi informatici e, soprattutto, approccio promozionale rispetto alle esigenze dell'utenza.

Incrocio tra domanda e offerta

La funzione di incrocio tra domanda e offerta sintetizza (pur non esaurendola) la missione dei servizi che il Centro per l'Impiego è chiamato ad erogare, per favorire la ricerca del lavoro da parte dei lavoratori e soddisfare la domanda da parte delle imprese. Su entrambi i versanti la questione della qualità degli strumenti informatici disponibili non è certo secondaria. La riduzione dei tempi di attesa, dei costi della ricerca e la rispondenza delle soluzioni trovate alle aspettative, rappresentano le misure di efficacia circa la possibilità che una banca dati per l'incrocio tra domanda e offerta costituisca un aspetto decisivo per:

- produrre una maggiore flessibilità nel mercato del lavoro;
- ridurre il fenomeno della domanda inevasa;
- ridurre i tempi di ricerca del lavoro (senza ingenerare improprie illusioni).

Tuttavia, deve essere chiaro che la gestione del *matching* è possibile solo se vi è una capacità raffinata di analizzare le caratteristiche della domanda e dell'offerta, vale a dire le caratteristiche professionali e di disponibilità dei lavoratori e le caratteristiche tecniche e relazionali connesse alle posizioni di lavoro vacanti.

Per queste motivazioni, la compilazione della scheda di ingresso e la conseguente capacità dell'archivio informatico di raccogliere ed elaborare informazioni complesse, rappresentano una condizione non trascurabile. Diversamente, le imprese si troverebbero di fronte a liste di nominativi poco rispondenti alle richieste di figure professionali, richieste che quasi mai si esauriscono nell'enunciazione di una qualifica.

Il servizio di incrocio domanda e offerta si articola nei seguenti passaggi:

- inserimento in banca dati della domanda delle imprese;
- compilazione della scheda di preselezione;
- *matching*.

Quanto agli standard, oltre ad operatori con competenze giuridiche adeguate, competenze di gestione delle risorse umane e di gestione dei software, sono indispensabili archivi e reti telematiche e dotazioni informatiche adeguate allo svolgimento del servizio.

Gestione amministrativa delle procedure

I Centri per l'Impiego fanno fronte ad una serie di attività connesse alle funzioni classiche del collocamento. Il peso di tali funzioni è variabile in rapporto alle caratteristiche del mercato del lavoro: ad esempio, alla composizione setto-

riale dell'occupazione, al peso della stagionalità, alla presenza di lavoratori immigrati ecc. Anche in questo caso, gli standard attengono alla qualità del software e alla disponibilità di attrezzature adeguate, anche se è auspicabile che si produca rapidamente una modifica delle procedure che consenta di dirottare risorse verso attività di servizio reale.

Quanto alle competenze, queste sono di tipo giuridico e connesse alla gestione del software e di reti telematiche.

Progetti speciali e promozione

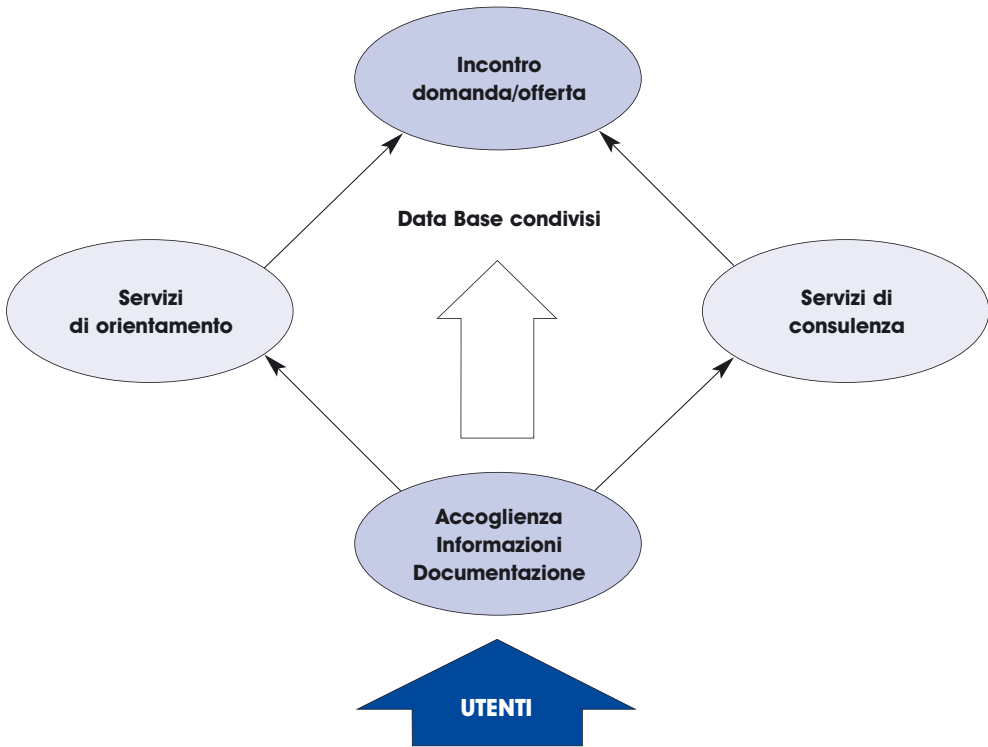
Secondo il D.Lgs. 469/97 i Centri per l'Impiego possono erogare altri servizi connessi alle politiche per l'occupazione (art. 4 comma 1, lett. g). Anche le Province hanno la possibilità di programmare interventi di politica del lavoro commisurati a specifiche esigenze del proprio territorio. È possibile, quindi, che all'interno di tali programmi di attività i Centri per l'Impiego siano chiamati a gestire "pacchetti di azioni" e di servizi rivolti a fasce particolari di utenza; d'altra parte, possono svolgere essi stessi un ruolo attivo sia nel recepire esigenze del territorio, sia nello svolgere azioni di promozione.

A titolo esemplificativo, sono individuabili alcune aree progettuali che possono vedere coinvolti i Centri per l'Impiego e che non si riducono ad azioni di sportello:

- progetti e servizi per l'inserimento lavorativo di immigrati;
- attività di sostegno ai portatori di handicap e alle fasce deboli;
- progetti per lavori di pubblica utilità;
- attività di reinserimento di disoccupati di lunga durata;
- ricollocamento guidato di lavoratori in cassa integrazione o in mobilità;
- iniziative locali per l'occupazione.

Si tratta di attività che rivestono una forte valenza progettuale e la cui realizzazione richiede competenze organizzative e relazionali, una buona conoscenza del mercato del lavoro e del contesto istituzionale locale e, soprattutto, un approccio attivo.

Figura 4
Sistema dei servizi base erogati dai Centri per l'Impiego



Fonte: elaborazione Fondazione Rosselli - Formez

Il Masterplan dei servizi è diventato, quindi, uno strumento di supporto alla programmazione ed al monitoraggio di tutti gli interventi nazionali (statali, regionali, provinciali) finalizzati all'organizzazione e alla riforma dei Servizi per l'Impiego: interventi che, a fronte del processo di decentramento realizzato, vengono attuati dalle Regioni e dalle Province precisando l'orientamento di specifiche azioni, ovvero organizzando e ponendo a sistema le opzioni ricondotte a livello regionale e locale³¹.

La costruzione della nuova rete dei Servizi per l'Impiego tende a rispondere non a meri adempimenti legislativi bensì ad esigenze reali: di qui la necessità di mettere al centro del sistema i destinatari dei servizi stessi. Per questo è oppor-

³¹ A tal riguardo ciascuna Regione ha attuato un proprio Masterplan dei servizi erogati.

tuno svolgere alcuni passaggi non dissimili da quelli con cui deve confrontarsi un'impresa che formula il proprio *business plan* come condizione preliminare per preparare "l'ingresso sul mercato". In altri termini:

- identificare con chiarezza la missione dei servizi, così come un'azienda identifica la propria missione, affinché venga percepita con chiarezza;
- individuare i destinatari dei servizi, vale a dire il mercato potenziale a cui i servizi si rivolgono;
- mettere a punto il servizio dopo aver individuato i segmenti di mercato e i destinatari cui indirizzare in via prioritaria le azioni;
- scegliere le strategie organizzative più opportune per l'erogazione dei servizi e le strutture di supporto agli stessi;
- definire le competenze necessarie per operare e predisporre un piano di formazione adeguato agli obiettivi da raggiungere.

Tuttavia, se volessimo analizzare i segmenti di mercato cui in via prioritaria si rivolgono i servizi per il lavoro, la gratuità e il carattere pubblico del servizio evocano immediatamente fasce basse di utenza. Non vi è dubbio, infatti, che con molta difficoltà i servizi riescono a mediare l'offerta specializzata; sarebbe tuttavia un errore ipotizzare che le fasce deboli rappresentino la loro utenza pressoché esclusiva. L'area d'interesse prioritaria è individuabile, infatti, non tanto in termini di categorie, quanto in fasi rispetto all'accesso al lavoro³².

Il momento di ingresso nel lavoro coinvolge i giovani che si immettono sul mercato al termine di un ciclo di studi. Vi sono molte buone ragioni, testimoniate dai lunghi tempi di attesa nella ricerca di lavoro di diplomati e laureati, per considerare utenti dei servizi in primo luogo i giovani alla ricerca di un lavoro.

Un altro segmento è rappresentato dagli adulti che hanno perso o rischiano di perdere il lavoro per effetto dei processi di crisi o di riorganizzazione delle imprese. Questa fascia di utenza propone interventi gestiti in accordo tra le parti sociali e che combinino formazione, incentivi, consulenza individuale o di gruppo.

La crescente mobilità del lavoro, che caratterizzerà strati sempre più ampi di popolazione, induce a ritenere che un numero sempre maggiore di adulti – in particolare di donne che decidono di rientrare nel mercato del lavoro – potrà essere interessato a fruire dei Servizi per l'Impiego. Il segmento delle fasce deboli, infine, è composto da soggetti in condizione diversa che hanno in comune la necessità di disporre di servizi integrati con azioni di carattere progettuale. L'inserimento nel lavoro delle fasce deboli dimostra emblematicamente la necessità di luoghi,

³² M. Franchi, *La costruzione dei servizi pubblici per l'impiego: appunti per una valutazione*, in N. Stame (a cura di), *Valutazione 2001*, Franco Angeli, Milano, 2001.

strettamente correlati al territorio, in cui sia possibile integrare più tipologie di azioni (incentivi, formazione, supporto, ecc.). Anche questo giustifica un impegno progettuale riconducibile a livello decentrato, dove le differenze esistenti tra i mercati del lavoro locali proporranno nei diversi contesti locali i terreni prioritari di intervento, ponendo l'accento sulla costruzione di una rete dei servizi.

L'approccio al mercato non contraddice un approccio di utilità pubblica e di attenzione ai soggetti "deboli", ecco perché (ancora una volta) il confronto con l'impresa può essere utile. Il ciclo di un'azienda è circolarmente costruito sulle fasi di progettazione, produzione, vendita: è noto che la fase finale è in grado di produrre un *feedback* decisivo sulla prima, nel senso che è il mercato a orientare la progettazione di nuovi prodotti o l'adeguamento di quelli esistenti. Nello stesso modo, l'ascolto dell'utente del Centro per l'Impiego diviene il punto di riferimento prioritario per impostare azioni di qualificazione che non siano auto-referenziali, ma che abbiano davvero l'obiettivo di certificare il risultato dei servizi erogati.



3. Il territorio come nuovo luogo-laboratorio per il mercato del lavoro

Presupposto fondamentale per l'erogazione di servizi innovativi è la conoscenza del territorio e delle caratteristiche del mercato del lavoro locale; tuttavia, il recepimento delle direttive comunitarie in materia di riforma dei Servizi per l'Impiego è stato caratterizzato da una generale scarsa attenzione per le differenze tra i diversi contesti e per le capacità d'implementazione da parte delle singole amministrazioni locali³³. Si tratta di alcuni elementi di criticità che emergono da una trattazione ancora "giovane" della materia e che poco spazio lascia a due fattori fondamentali: le modalità di progettazione di servizi innovativi e l'analisi dei sistemi locali.

Il Masterplan, come visto, ha individuato gli obiettivi generali (standard minimi) da perseguire per rispondere ad una precisa logica programmatica, volta ad armonizzare funzioni e compiti a livello nazionale: miglioramento del funzionamento e della trasparenza dei meccanismi allocativi, diffusione dell'informazione sulle caratteristiche e localizzazione delle opportunità per lavoratori e imprese, costruzione di schemi di politica attiva del lavoro adeguati alle caratteristiche dell'utenza e del territorio.

³³ Per alcuni spunti sull'argomento si veda P. Sestito, *Le Politiche del lavoro e la strategia di Lussemburgo: alcuni rilievi critici*, in G. Lunghini, F. Silva, R. Targhetti Lenti (a cura di), *Politiche pubbliche per il lavoro*, Il Mulino, Bologna, 2001.

L'intera questione della strumentazione organizzativa dell'intervento pubblico è al centro del dibattito costituzionale, intorno al quale si sviluppano una serie di elementi tipici del modello europeo dei servizi per il lavoro, che hanno ispirato il legislatore nazionale:

- a) sistema promozionale e fornitura di servizi qualitativi ai lavoratori e alle imprese con un approccio *problem solving* (non a caso, nella letteratura internazionale da sempre si utilizza il termine "Servizi per l'Impiego");
- b) tendenza all'integrazione nello stesso organismo di tutte le diverse funzioni, dall'incrocio tra domanda e offerta di lavoro alle politiche attive e di sviluppo dell'occupazione;
- c) decentramento territoriale, non solo amministrativo, ma anche politico;
- d) coinvolgimento delle parti sociali non soltanto nella fase propositiva, ma anche nella gestione di quella operativa delle attività.

A questo punto, orientamenti comunitari e standard minimi di funzionamento a parte, ciò che occorre sottolineare per il buon funzionamento della riforma (e, d'altronde, di qualsiasi processo di decentramento amministrativo), è la volontà da parte dei singoli attori politico-istituzionali di dar vita ad un reale rinnovamento dei servizi. Questi elementi di contesto traggono origine dalla necessità di fare del territorio un fattore altamente discriminante per la programmazione delle politiche (di sviluppo e del lavoro). Tradizionalmente, infatti, dall'estrema diversità dei mercati del lavoro regionali si traeva una conclusione che andava in senso opposto a quella del decentramento. Si pensava che allo scopo di eliminare gli squilibri territoriali e di garantire una generale equità di trattamento occorresse accentrare le decisioni. Ma per le politiche del lavoro l'accentramento produce effetti perversi e, contro-intuitivamente, danneggia anche quelle situazioni arretrate (Mezzogiorno) che mirava a proteggere dai rischi di emarginazione o di predominio da parte di quelle più forti. Ciò è tanto più vero quanto più l'intervento pubblico sia diretto a promuovere iniziative e a fornire servizi, cioè attività che richiedono una conoscenza delle diverse realtà e dei possibili utenti.

La preoccupazione dell'uniformità, la rigidità organizzativa e l'estrema lunghezza della "catena di comando" sono elementi negativi quando si tratta di imporre delle regole di comportamento, ma sono insostenibili nel quadro del nuovo modello di intervento attivo e promozionale. Si potrebbe, a riguardo, avanzare l'ipotesi di un pieno decentramento amministrativo che conservi un centro di governo del mercato del lavoro. La lunga esperienza dell'intervento per il Mezzogiorno ha mostrato, tuttavia, i difetti di questa scelta, che tende a provocare una certa deresponsabilizzazione e un senso di frustrazione tra gli attori locali. Come per le politiche economiche, anche per quelle del lavoro le forze

locali cominciano a essere spinte ad avviare progetti in piena autonomia e ad esserne responsabili.

In un contesto caratterizzato dalla crescente globalizzazione (più dei mercati finanziari e delle comunicazioni di massa che non degli scambi di beni e servizi), i mercati del lavoro sono diventati sempre più regionali e, nel caso italiano, la chiusura locale è stata un fattore che a lungo ha favorito la competitività internazionale. Per la teoria economica, il territorio per lungo tempo ha rappresentato semplicemente un spazio entro cui l'azienda (soprattutto la grande impresa) operava. Progressivamente si è compreso, invece, che i sistemi di piccole imprese non erano realtà marginali e transitorie, ma configurazioni permanenti, e che il territorio non era un semplice contenitore, bensì uno dei fattori determinanti delle dinamiche di sviluppo di un'area.

Allo stesso modo, la riforma dei Servizi per l'Impiego lascia aperte alcune questioni: la prima attiene all'integrazione tra Servizi per l'Impiego e le politiche del lavoro, nonché tra enti territoriali preposti alla programmazione e coordinamento e soggetti erogatori del servizio (pubblico e/o privato); la seconda al livello territoriale cui affidare la gestione del nuovo intervento pubblico nel mercato del lavoro. Le due questioni sono tra loro strettamente collegate e una loro corretta soluzione è essenziale per affrontare i problemi che si pongono nei mercati del lavoro locali.

Il decentramento è l'aspetto costitutivo di Servizi per l'Impiego che cerchino di identificare i bisogni dei propri utenti, siano essi lavoratori o imprese, per poterli meglio soddisfare. Ma l'esigenza di articularli e diversificarli nel territorio cresce ancor più quando occorre attuare politiche del lavoro che richiedono di mobilitare delle risorse economiche, sociali e istituzionali, necessariamente diverse nelle varie realtà locali. Infatti, se il mercato del lavoro si governa soltanto ove si possa realizzare un'approfondita conoscenza della realtà socioeconomica e i soggetti economici e sociali si riconoscano e si confrontino, questo livello è di regola quello locale.

L'intervento sul mercato del lavoro non può considerarsi, quindi, indipendente dagli interventi che caratterizzano le politiche di sviluppo locale. Se da un lato, la dimensione territoriale è rafforzata dalle specifiche del mercato del lavoro, dall'altro, l'implementazione di schemi di sviluppo economico è sempre più caratterizzata dal rafforzamento del ruolo dei territori intesi come sistemi: la filosofia della programmazione negoziata, infatti, se si prescinde da forti eccessi di burocratizzazione, ha fortemente privilegiato la relazione tra politiche di intervento e caratteristiche dei territori. La stessa impostazione degli interventi dell'UE, se da un lato ha orientato le politiche di incentivi su sentieri di maggiore omogeneità, dall'altro ha marcatamente evidenziato la necessità di intervenire nei territori a partire dalle risorse localizzate (a questo obiettivo, per esempio,

sono orientati strumenti quali i programmi di valorizzazione delle economie rurali ed i Patti territoriali per l'occupazione).

La dimensione "mediana" del microsistema territoriale permette di esplorare a fondo le aspirazioni, i bisogni, le necessità, le risorse, le potenzialità, le vocazioni di sviluppo in ambiti territoriali circoscritti. Consente di cogliere le interconnessioni esistenti tra i punti di crisi e i punti di forza dello specifico contesto e di agire su di essi in forma globale e integrata. I Centri per l'Impiego hanno il compito di rendere più adeguata la forza lavoro alle esigenze ed alle tendenze del mercato e devono, in sostanza, realizzare un efficace coordinamento con il sistema delle imprese. In effetti, nei sistemi economici territoriali esistono evidenti *gap informativi* che impediscono il coordinamento tra lavoratori ed imprese, così come tra istituzioni e sistema produttivo, o tra istituzioni e parti sociali. Nelle aree più deboli, la mancanza di cooperazione investe così l'intero sistema di interrelazioni tra soggetti istituzionali, imprese e lavoratori/disoccupati.

In questo, e in tutti gli altri casi, la semplice "messa in rete" di risorse già esistenti può produrre effetti positivi inediti e imprevedibili. I valori identificativi e connotativi del territorio (ambientali, produttivi, culturali), la creatività delle risorse umane, il "valore aggiunto" del partenariato sociale sono una risorsa preziosa, che determina il superamento di una omogeneizzazione degli strumenti posti in essere per l'efficacia dei risultati.

Il territorio, nelle sue valenze materiali e immateriali, diventa il luogo-laboratorio in cui ricostruire un tessuto connettivo in grado di competere e produrre "sviluppo sostenibile"; e il sostegno allo sviluppo dei sistemi locali assume un'importanza centrale nella programmazione degli interventi e delle azioni positive. L'obiettivo è quello di creare le condizioni per una crescita duratura delle riforme istituzionali che investono il mercato del lavoro, agendo sulle capacità endogene delle singole amministrazioni locali.

L'azione delle amministrazioni locali è quindi prioritariamente rivolta a sostenere e ad accrescere la competitività del territorio elaborando e proponendo i fattori normativi e tecnico-economici che più direttamente influenzano il suo sviluppo sociale ed economico.

Tabella 1

Quadro sinottico sui servizi erogati dai Centri per l'Impiego (Masterplan 2000)

Orientamenti Servizi essenziali	Obiettivi e azioni	Standard minimi
Accoglienza	Sviluppare un primo screening della domanda, sia dei lavoratori sia delle imprese. Fornire informazioni generali sull'attività del Centro per l'impiego. Convogliare la domanda verso canali appropriati.	Copertura dell'orario. Accesso telematico (luogo sia facilmente raggiungibile e sede confortevole). Operatori dotati di capacità relazionali e con una conoscenza complessiva dei servizi offerti.
Informazione	Per i lavoratori: fornire agli utenti informazioni esaurienti su una gamma assai diversificata di domande relative alla costituzione del percorso professionale e all'ingresso nel lavoro; opportunità formative (tirocini, corsi di formazione) e lavoro autonomo. Per le imprese, fornire informazioni sul sistema di incentivi o di opportunità a favore delle assunzioni.	Autoinformazione attraverso la consultazione di banche dati o di materiali, informazione guidata standard quali: sala attrezzata, disponibilità di materiali, accesso alle banche dati (anche via Internet). Competenze: sono necessarie forti capacità relazionali e di comunicazione, capacità di conoscere ed interpretare i bisogni dei clienti, conoscenza dei servizi offerti, capacità di utilizzare le banche dati, conoscenza degli attori istituzionali presenti sul territorio per un rinvio a servizi esterni in una logica di rete.
Orientamento	Sostenere l'utente per la definizione e costituzione del proprio progetto professionale e formativo. Questa attività non si esaurisce quindi nell'informazione sulle opportunità presenti, ma presuppone una relazione di aiuto e quindi un rapporto personalizzato.	Qualifica degli operatori, disponibilità di locali appositi, alla possibilità di svolgere attività consulenziali su appuntamento.
Consulenza alle imprese	Informare l'utente su incentivi alle assunzioni, opportunità formative, norme in materia di lavoro. Analisi della domanda e inserimento in banca dati.	Conoscenza del sistema delle imprese, conoscenza approfondita del mercato del lavoro locale, conoscenza delle norme che regolano le assunzioni, capacità di utilizzo del software e soprattutto approccio pro-mozionale rispetto alle esigenze del cliente.
Incrocio domanda/offerta di lavoro	Favorire la ricerca di lavoro da parte dei lavoratori e soddisfare la domanda di lavoro da parte delle imprese.	Archivi, reti telematiche e dotazioni informatiche specifiche per lo svolgimento del servizio. Competenze giuridiche e di gestione delle risorse umane e competenze di gestione del software. Analisi delle caratteristiche della domanda e dell'offerta, vale a dire le caratteristiche professionali dei lavoratori e le caratteristiche tecniche e relazionali connesse alle posizioni di lavori vacanti.
Gestione amministrativa delle procedure	Il peso ovviamente è variabile in rapporto alle caratteristiche del mercato del lavoro, quali ad esempio la composizione settoriale dell'occupazione, il peso della stagionalità, la presenza di lavori immigrati...	Utilizzo di software specifici e disponibilità di attrezzature adeguate in grado di semplificare le procedure, in modo da sfruttare risorse verso attività di servizio reale.



CAPITOLO 3

ATTORI, PROCESSI E STRUMENTI DEL CICLO DI QUALITÀ NEI SERVIZI PER L'IMPIEGO



1. La qualità: un'opportunità di miglioramento dei servizi pubblici

Il concetto di qualità ha subito numerose evoluzioni nel corso degli anni; evoluzioni che hanno esteso l'idea di qualità intesa come “conformità ai requisiti”³⁴, legata esclusivamente al controllo del processo produttivo, ad un concetto più ampio e multidimensionale che non si limita più alla semplice rispondenza a standard numerici, ma introduce nuove e complesse variabili.

Introdotta negli anni Trenta negli Stati Uniti – limitatamente alla produzione bellica – e successivamente ripresa in Giappone nel 1950, l'attenzione alla qualità, in trent'anni, passa dal principio di problematica da risolvere a posteriori, nell'ambito del processo produttivo, a principio di opportunità per il miglioramento, dapprima, del processo stesso e, poi, dell'intera organizzazione aziendale. In particolare, viene superato il concetto di azione *ex post* per la rimozione delle inefficienze, e si perviene a quello di prevenzione, mediante la progettazione di un sistema di qualità formale che riduca la possibilità di generare inefficienze; sino ad arrivare al concetto di miglioramento continuo dei processi interni all'azienda, nell'ottica della soddisfazione del cliente. Questo introduce il Total Quality Management³⁵, trasformando così la qualità in una opportunità di business per lo sviluppo dell'azienda³⁶.

³⁴ P. Crosby, 1986.

³⁵ Total Quality Management è il sistema manageriale applicato dalle aziende giapponesi che si sono affermate negli anni Settanta e Ottanta considerando la qualità come la priorità assoluta della loro azienda. L'obiettivo della Qualità Totale è di raggiungere gli obiettivi aziendali attraverso la progettazione, la produzione e la distribuzione dei prodotti e servizi, ottenendo la piena soddisfazione del cliente e migliori livelli economici. Tuttavia, molti studiosi della qualità (cfr. oltre) hanno sviluppato metodi e teorie sul Total Quality Management. Tra questi hanno dato un apporto significativo K. Ishikawa, W. Deming, J. Juran e P. Crosby.

³⁶ Diversi autori hanno fornito contributi sostanziosi allo sviluppo del concetto di qualità a partire da William Edwards Deming che nel 1950 introdusse in Giappone il Controllo Statistico della Qualità (diventato poi nota come ciclo di Deming o PDCA - Plan, Do, Check, Act), ad Armand. V. Feigenbaum che nel 1957 diede una prima definizione della qualità totale come “...sistema capace di integrare efficacemente lo sforzo di tutte le funzioni aziendali per lo sviluppo, il controllo e

Alcune citazioni autorevoli

Feigenbaum [1961] *La qualità del prodotto e del servizio può essere definita come tutte le composite caratteristiche di marketing, progettazione, manifattura e manutenzione relative al prodotto e al servizio, attraverso le quali il prodotto e il servizio in oggetto soddisferanno le attese del consumatore.*

Kuehn & Day [1962] *Nell'analisi finale del mercato, la qualità di un prodotto dipende da quanto bene corrisponde ai modelli delle preferenze del consumatore.*

Gilmore [1974] *La qualità è il grado in cui un prodotto specifico soddisfa i bisogni di uno specifico consumatore.*

Crosby [1979] *Qualità significa conformità a requisiti.*

Broh [1982] *La qualità è il grado di eccellenza ad un prezzo accettabile ed il controllo della variabilità ad un costo accettabile.*

Price [1985] *Fare le cose giuste la prima volta.*

Imai [1986] *Il messaggio della strategia KAIZEN è che non debba trascorrere neanche un giorno senza che un qualche tipo di miglioramento venga apportato da qualche parte all'interno dell'azienda.*

Juran [1988] *La qualità è l'adeguatezza all'uso.*

Oakland [1989] *L'essenza dell'approccio alla qualità totale è identificare e soddisfare i requisiti dei clienti, sia interni che esterni.*

Newell & Dale [1991] *La qualità deve essere raggiunta in cinque aree fondamentali: persone, mezzi, metodi, materiali e ambiente per assicurare la soddisfazione dei bisogni del cliente.*

Taguchi [1991] *La qualità di un prodotto è la (minima) perdita impartita alla società dal momento che il prodotto stesso lascia la fabbrica.*

Ishikawa [1992] *Praticare il controllo della qualità significa sviluppare, progettare, produrre e fornire prodotti e servizi di qualità che siano i più economici, i più utili e sempre soddisfacenti per il consumatore.*

il miglioramento della qualità...". Secondo Feigenbaum ciò era possibile attraverso una specifica funzione manageriale che supportava la qualità trasversalmente in tutte le funzioni aziendali. Per poi arrivare a Kaoru Ishikawa che, contrariamente a Feigenbaum, afferma che tutte le divisioni e tutti i dipendenti devono essere resi partecipi nello studio e nella promozione del quality control. Philp B. Crosby e Joseph Juran, poi, ripercorrendo l'approccio di Deming stabiliscono che il successo della qualità risiede nell'innato desiderio dei lavoratori di svolgere bene il loro lavoro e nell'obbligo del top-management di innalzare i comuni livelli di qualità. Infine, ma non per ultimo, Masaaki Imai riconduce la qualità alla logica del pensare orientato al processo in modo da sviluppare strategie che assicurino il miglioramento continuo attraverso il coinvolgimento delle persone a tutti i livelli della gerarchia organizzativa.

L'evoltersi del concetto di qualità e la nascita di nuovi equilibri nel rapporto domanda-offerta di prodotti e/o servizi, quindi di un ruolo più attivo del cliente, ha permesso lo sviluppo di un maggiore interesse nei confronti dei desideri e delle attese di quest'ultimo, fino a strutturare l'intero sistema della qualità intorno alla sua soddisfazione. La qualità viene a configurarsi così come un orientamento di tutte le funzioni aziendali al cliente e alla competizione sul rapporto valore/costo da esso percepito.

Nei primi anni Novanta, quando il disavanzo della spesa pubblica e una maggiore attenzione dei cittadini alla qualità dei servizi hanno reso auspicabile una riorganizzazione di tutti i settori pubblici, l'approccio *customer oriented*, fino ad allora legato all'organizzazione dell'impresa, è divenuto lo strumento per la riqualificazione dei servizi pubblici, seppure con non poche difficoltà di applicazione rispetto alle motivazioni e finalità sottostanti all'erogazione dei servizi stessi. Infatti, per le imprese che operano in regime di concorrenza è facile intuire le ragioni alla base di una continua ricerca del cliente soddisfatto e fidelizzato, riconducibili al rafforzamento/conquista delle quote di mercato, ossia, della competitività, lo stesso non può propriamente dirsi per le pubbliche amministrazioni, chiamate invece a garantire le funzioni di tutela e soddisfazione di bisogni collettivi. Se poi a queste si aggiunge un modello organizzativo tipicamente autoreferenziale e burocratico, lontano dalle logiche di lavoro per processi e di gestione per obiettivi, che ha da sempre caratterizzato l'amministrazione pubblica, meglio si comprendono le difficoltà di applicazione.

Tuttavia, anche muovendo da presupposti e scopi diversi, l'esigenza di ascoltare e comprendere a fondo i bisogni che il cittadino-cliente esprime, porre attenzione costante al suo giudizio, sviluppare e migliorare la capacità di dialogo e di relazione, accomuna sia il pubblico che il privato. Il concetto della qualità, quindi, viene esteso ai servizi e si struttura in maniera definitiva intorno allo stretto rapporto tra le prestazioni del soggetto erogatore e i bisogni dell'utente, ossia, alla soddisfazione dei bisogni dell'utenza da parte del soggetto erogatore:

$$Q = \frac{\text{Prestazione del soggetto}}{\text{Bisogni dell'utente}} \geq 1$$

Questo rapporto esprime tutta la complessità concettuale della qualità che nasce dalla corrispondenza tra la prestazione dell'erogatore del servizio e l'attesa dell'utente rispetto a tale prestazione, cioè, tra la qualità attesa e quella sperimentata durante l'erogazione del servizio.

Secondo questo approccio, il servizio erogato, quindi, potrà dirsi di qualità nel caso in cui l'attesa dell'utente sia soddisfatta da un servizio superiore alle sue

aspettative. Al contrario, un servizio inferiore alle aspettative determinerà nell'utenza una sensazione di disagio e una generale percezione negativa. Nel caso, invece, in cui lo scostamento tra prestazione ed attesa sia molto forte, la sensazione generata nell'utenza sarà di profonda insoddisfazione. Tuttavia, anche l'erogazione di un servizio eccessivamente superiore alle aspettative potrebbe non soddisfare l'utente, che può ritenere eccessive le prestazioni aggiuntive erogate.

La qualità è, quindi, il risultato di una percezione soggettiva di ciascun utente che deriva dalla differenza che si determina tra quanto l'utente si aspettava dal servizio e l'esperienza che compie nell'usufruire del servizio stesso.

Parlare di qualità nei servizi, allora, è parlare di ciò che l'utente percepisce come qualità, seppure il problema è se, e come, si possa determinare un miglioramento dei servizi erogati rilevando tale percezione. In questo senso le amministrazioni sono chiamate ad orientare l'erogazione dei servizi ai bisogni dell'utenza, ossia, ad orientarsi alla *customer satisfaction*, utilizzando al meglio le risorse umane, materiali e finanziarie, disponibili.

In particolare, le amministrazioni si trovano a dover individuare in modo strategico nuovi servizi o interventi di miglioramento su quelli già esistenti, orientandosi all'utilizzo di tecniche di indagine sulla soddisfazione dei cittadini e delle imprese, in grado di definire il loro livello di coinvolgimento e di partecipazione al servizio.

Per fare ciò è necessario favorire il nascere di un circolo virtuoso: sia prima della fruizione, attraverso tecniche di comunicazione in grado di far percepire al cittadino il reale valore del servizio offerto, senza trasmetterne un'immagine che elevi troppo le attese o le azzeri rispetto alle prestazioni reali; sia nel momento d'interazione con il personale, attraverso azioni che mettano il cittadino e le imprese nella condizione migliore di fruizione del servizio; sia dopo l'erogazione, rafforzando il rapporto di fiducia tra ente e cittadino generando in quest'ultimo un ricordo positivo.

Infatti, non è solo la fase di erogazione del servizio, quella cioè in cui l'utente instaura una relazione con uno specifico ufficio o uno specifico operatore e in uno specifico momento, a determinare la percezione finale della qualità; bensì è l'insieme delle attese che si sedimenta nell'utente. Ciò significa che le azioni di promozione, comunicazione, informazione studiate per offrire indicazioni sulle caratteristiche e sull'utilizzo del servizio, incidono sulle attese condizionando, di conseguenza, la percezione che segue all'esperienza di fruizione del servizio.

Nella teoria tradizionale si distinguono due differenti dimensioni della qualità: una *dimensione tecnica* legata ai fattori strutturali con cui vengono definiti i servizi stessi; una *dimensione funzionale* legata alle modalità di erogazione del servizio, al modo, cioè, con cui l'utente si interfaccia con il servizio e lo sperimenta (Fig. 5).

Figura 5

Le dimensioni della qualità



Fonte: elaborazione Fondazione Rosselli - Formez

Tale dimensione, afferendo alle modalità di funzionamento del processo di erogazione del servizio, non può valutarsi obiettivamente quanto la dimensione tecnica, ma la maggior parte delle volte è percepita dall'utente in maniera soggettiva.

Per questo, la percezione dell'utente (sulla dimensione funzionale del servizio) risulterà positiva, tanto più quanto la qualità sperimentata risponde alle sue aspettative.

Entrambe le dimensioni determinano la *qualità totale*, ossia, la qualità offerta all'utente e dallo stesso percepita. La misura del divario tra la percezione e il livello di servizio desiderato indica il vero grado di soddisfazione dell'utente.

Molteplici sono gli elementi che possono influenzare le aspettative dell'utenza condizionando, peraltro, le modalità di interazione con il servizio. Tali elementi sono:

- la comunicazione che ogni organizzazione fa (o non fa) di se stessa;
- il racconto di esperienze di altri soggetti, le opinioni di amici e conoscenti (passaparola);
- possibili precedenti esperienze avute con i servizi forniti dagli stessi operatori o altri simili;
- le necessità dell'utente.

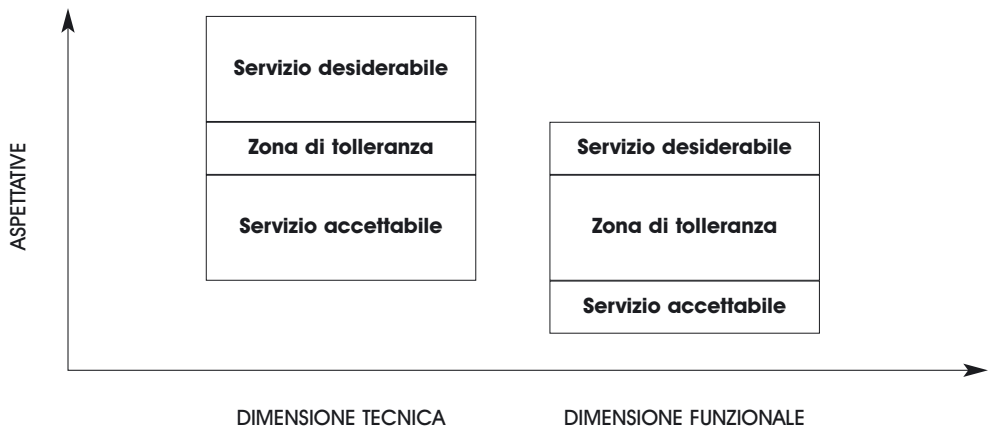
Il diverso peso che ciascuno di questi elementi assume – singolarmente o in combinazione con gli altri – nella formazione delle aspettative dell'utenza determina una diversa ampiezza del livello del servizio atteso: un livello desiderato ed uno accettabile (adeguato).

Il livello desiderato riflette il servizio che il cittadino o l'impresa spera di ricevere: è costituito da un insieme di desideri e comprende sia ciò che l'utenza auspica di ricevere, sia ciò che ritiene giusto, ragionevole, legittimo ricevere.

Il livello accettabile riflette, invece, ciò che l'utenza giudica sufficiente per soddisfare le sue aspettative.

L'intervallo esistente tra il livello desiderato e il livello accettabile rappresenta la zona di tolleranza entro la quale l'utente considera il servizio erogato comunque accettabile. La zona di tolleranza può avere un'ampiezza variabile sia per servizi diversi che per il medesimo servizio, oppure per servizi uguali ma in condizioni diverse di erogazione. Quindi, queste aspettative, comprese nella zona di tolleranza, se opportunamente confrontate con i fattori (cfr. oltre) che determinano le dimensioni tecnica e funzionale della qualità del servizio, potranno fornire l'esatta misura dello scostamento dell'ente rispetto alla soddisfazione dell'utente ed aiutarlo ad individuare i propri punti di debolezza nell'erogazione del servizio, ad evidenziare le priorità d'intervento e a finalizzare nel modo migliore l'impiego delle risorse per metter in atto gli interventi di riprogettazione dei servizi o di eliminazione degli inconvenienti che impediscono di erogare i servizi progettati (Fig. 6).

Figura 6
Misurazione del posizionamento della qualità di un servizio rispetto alle aspettative dell'utenza



Fonte: elaborazione Fondazione Rosselli - Formez

Questa operazione di compensazione dello scostamento non solo determinerà un incremento della soddisfazione dell'utenza, quanto un incremento del valore del servizio stesso.

Sui margini di valore, infatti, si gioca la competitività di un servizio pubblico rispetto allo stesso erogato dal privato.

Nel caso dei Servizi pubblici per l'Impiego, l'ingresso dei privati nell'erogazione del servizio spinge inevitabilmente a logiche di competitività basate non sulla conquista di quote di utenza per il miglioramento della performance finanziaria, quan-

to a logiche di welfare che integrino esigenze di un mercato del lavoro bisognoso di servizi per l'occupabilità con esigenze provenienti dal sociale, dalle famiglie, ecc.

In questo risiede la programmazione sulle politiche del lavoro e dei Servizi per l'Impiego, cioè nella messa a punto di azioni in grado di comprendere chi siano gli utenti dei Centri per l'Impiego o, comunque, su quali fasce di utenza il servizio pubblico deve operare e definire delle strategie integrate sulla base di priorità concordate anche con altre politiche pubbliche.

L'approccio alla *customer satisfaction* offre un notevole contributo in questo senso: focalizzando l'attenzione sull'utenza consente una gestione globale del sistema di un'organizzazione, rendendo possibile un miglioramento continuo delle prestazioni finalizzato alla soddisfazione delle esigenze dell'utente, del soggetto erogatore e dell'azienda nel suo complesso. Un miglioramento per piccoli passi e costante che nasce e si sviluppa grazie agli sforzi effettuati dal singolo operatore del Centro per l'Impiego e dagli attori istituzionali presenti sul territorio, che con i propri ruoli e funzioni incidono sulla dimensione tecnica e funzionale del servizio.

Il mutare del ruolo attribuito ai Servizi per l'Impiego ha innescato un disorientamento culturale notevole nell'utenza. Infatti, da servizio pensato a garanzia dell'occupazione, a servizio per l'occupabilità, ossia, da luogo fisico dove si timbra il libretto di lavoro nella speranza di un colloquio, di una chiamata, in sostanza di una occupazione, si è trasformato in un punto d'informazione e consulenza tecnica e psicologica, di preselezione dei candidati, di promozione di percorsi formativi, di orientamento al lavoro, di incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro, ecc.

I recenti dati del monitoraggio Isfol 2003³⁷ segnalano un incremento sia della qualità che della tipologia dei servizi, sia dei profili degli utenti. Infatti, si è ridotta la quota di Centri per l'Impiego che offre un servizio mediamente elementare, passando dal 18,2% al 13,5%; ed è aumentata la quota di Centri per l'Impiego in grado di erogare servizi altamente qualificati (dal 34,8% corrispondente a 178 Centri per l'Impiego del 2002 al 48,4%, ovvero 255 Centri per l'Impiego, del 2003 con un incremento relativo superiore al 43%). Tuttavia, resta il divario tra Regioni del centro-nord e Regioni meridionali: infatti, nel centro-nord, si riduce la disomogeneità di performance tra i Centri per l'Impiego, mentre aumenta al sud e nelle isole, dove, soprattutto in queste ultime, emerge un processo di miglioramento meno rapido. L'utenza si caratterizza per una prevalenza della componente femminile che raggruppa il 61,1% del totale, soprattutto nei Centri per l'Impiego del nord Italia e di soggetti in possesso della licenza



³⁷ Isfol, *Verso il lavoro. Organizzazione e funzionamento dei servizi pubblici per cittadini ed imprese nel mercato del lavoro*, cit.

di scuola media (35,9%) e di diploma di maturità (39,9%), mentre si attesta intorno al 12% il possesso di diploma di qualifica professionale o di laurea; ed aumenta, invece, la presenza di extra comunitari tra gli utenti dei Centri per l'Impiego e, quindi, l'offerta di servizi ad essi rivolti.

È evidente che i margini di miglioramento dei servizi per un incremento del valore, come poc'anzi detto, si raggiungono nella logica dei piccoli passi all'interno della dimensione tecnico-funzionale, all'interno, cioè, dell'assetto organizzativo dei Centri, attraverso la competenza delle risorse umane impiegate; il coordinamento dei diversi attori coinvolti sul territorio a livello regionale e provinciale; attraverso l'ottimizzazione delle risorse materiali e finanziarie impiegate; attraverso una efficace pianificazione strategica.

In particolar modo, la creazione di efficienti relazioni interistituzionali tra i diversi livelli – Regione, Provincia e Centri per l'Impiego – la loro capacità di comunicare al proprio interno e di informare e comunicare con l'utente, ha un'importanza strategica legata alla capacità:

- della Regione di saper individuare, obiettivi concreti e raggiungibili che possano favorire l'occupabilità³⁸, a partire dalle linee guida individuate all'interno della Strategia Europea per l'Occupazione;
- della Provincia di pianificare e coordinare i Centri per l'Impiego sul territorio, senza sovrapposizioni di funzioni con l'organo sovraistituzionale;
- dei Centri per l'Impiego di essere il vero fulcro di un sistema integrato con un unico e coerente insieme di obiettivi territoriali.

Tuttavia non si deve dimenticare che il processo di cambiamento del mercato del lavoro è un processo lungo e, soprattutto, soggetto ad un indice di variabilità e volatilità elevato, che influisce sulla dimensione qualitativa del servizio. Nel processo di riorganizzazione dei Servizi per l'Impiego, quindi, la qualità non deve essere intesa come traguardo da ottenere, ma come un obiettivo a cui tendere, poiché lo stesso concetto di qualità non può considerarsi statico, ma soggetto a continui cambiamenti a seconda delle richieste degli utenti e delle sollecitazioni dei diversi attori sul territorio. La qualità deve considerarsi un efficace strumento di miglioramento e di crescita, un mezzo che favorisca un processo di riorganizzazione capace di cogliere i cambiamenti nelle necessità dell'utenza ed avviare un'analisi interna dei propri processi per verificarne continuamente l'adeguatezza.

Si possono indicare tre diversi fattori che afferiscono alle modalità di preparazione/organizzazione del servizio e determinano la dimensione tecnica della qualità di un servizio:

³⁸ Si veda a tal riguardo il cap. 1, par. 1.

- materiali (strutture, tecnologia di supporto);
- immateriali (competenze del personale, aspetti relazionali, tempi);
- finanziarie (budget disponibile, capacità di autofinanziarsi).

I fattori materiali e finanziari sono esterni, perché forniti al Centro per l'Impiego, e sul loro miglioramento spesso quest'ultimo non ha mezzi né strumenti per intervenire. Tali competenze, invece, afferiscono al ruolo di coordinamento della Provincia, la cui capacità di autofinanziarsi e di gestire le risorse affidategli gioca un ruolo fondamentale.

Il Centro per l'Impiego può intervenire, invece, più facilmente sui fattori immateriali: migliorando la sua capacità di comunicazione con l'utenza e con il territorio, migliorando i tempi di erogazione e le competenze del personale impiegato. Il personale, infatti, ha un ruolo chiave nella costruzione e nell'erogazione di tutti i servizi, poiché non esistono intermediari.

Per quanto la funzionalità della tecnologia di supporto o la possibilità di usufruire di ambienti adeguati sia determinante, l'affidabilità delle persone deve essere costante. Le tecnologie tendono, infatti, sempre più ad uniformarsi ed è il fattore umano a fare la differenza, in modo particolare nella progettazione degli interventi di comunicazione, nella situazione frequente di dover rimediare ad un disservizio ed alleviare i disagi causati da una erogazione errata.

Inoltre, è opportuno considerare quanto l'utente sia un considerevole patrimonio di informazioni utili e gratuite riguardo le sue richieste e i suoi bisogni, ma anche riguardo eventuali confronti con altre realtà. In quanto tale può fornire le indicazioni fondamentali a meglio definire un problema o modificare un servizio.

Un utente particolarmente esigente è, infatti, un'opportunità continua per lo sviluppo di nuovi servizi e per la crescita del personale: l'utente, ad esempio, può farsi portatore di informazioni utili all'incrocio tra domanda ed offerta di lavoro, utilizzando il ruolo istituzionale del Centro per l'Impiego; può, nello stesso momento dell'erogazione, valutare la corrispondenza della qualità attesa con quella sperimentata ed indicare l'eventuale presenza di disservizi.

La sua presenza, infatti, permette al soggetto erogatore di ricevere un *feedback* diretto del livello di soddisfazione dell'utente e diventa occasione di riflessione e di scambio di idee, generando un processo di miglioramento continuo che favorisce un'evoluzione della fisionomia del lavoro e sviluppa la professionalità del personale. Tutto ciò può ottenersi solo intendendo la qualità come valore guida delle attività, e affidando al personale una buona autonomia operativa sia nella fase di progettazione che in quella di erogazione del servizio.

Gli elementi, infatti, che determinano le modalità di erogazione dei servizi da parte del Centro per l'Impiego, e quindi, la dimensione funzionale della qualità, riguardano trasversalmente gli aspetti organizzativi, quelli relazionali e d'immagine.



Dunque appare evidente come la qualità in un Servizio per l'Impiego sia la risultante trasversale di una lettura consapevole ed intelligente della dimensione tecnica e funzionale dell'intero sistema che coinvolge la Regione, la Provincia, i Centri per l'Impiego, le parti sociali e anche gli utenti.



2. Il “modello a tendere” del ciclo della qualità

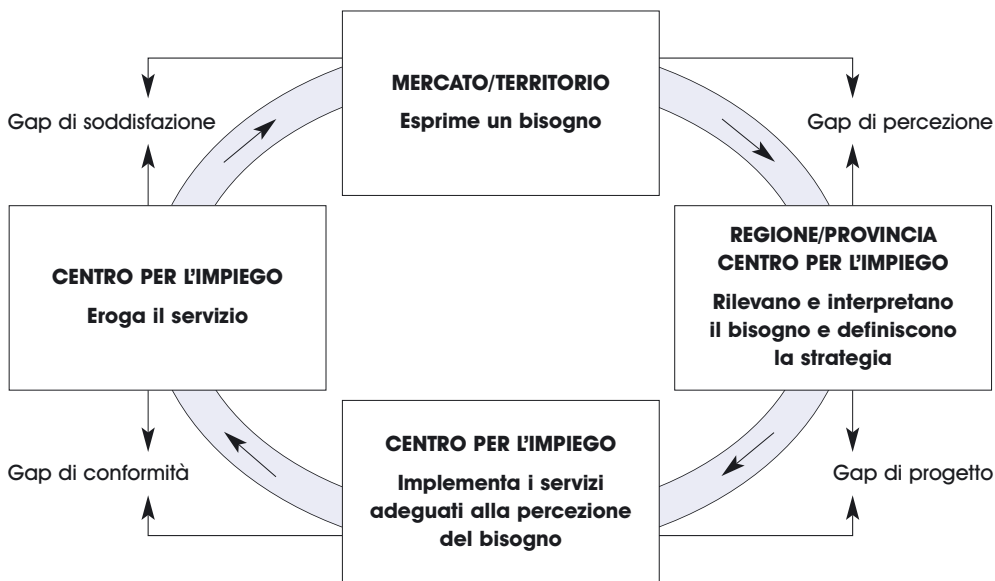
La qualità nei Servizi per l'Impiego dipende dalla partecipazione di diversi attori collocabili all'interno di un ciclo che, partendo dal bisogno espresso o latente colto da chi opera sul territorio, si conclude con l'offerta di un servizio in grado di soddisfarlo compiutamente.

In figura 7 è illustrato il “ciclo della qualità” del servizio, ossia, di adeguatezza del servizio al bisogno dell'utente, che aiuta ad analizzare le origini e i problemi della qualità e a capire come questa possa essere migliorata.

Il ciclo è scisso in quattro fasi nelle quali la voce dell'utente viene più volte interpretata e ricodificata in un gioco di ruoli tra gli attori istituzionali (la Regione, la Provincia, i Centri per l'Impiego), al fine di trasformare un bisogno latente o espresso in un servizio concreto.

Figura 7

Il ciclo della qualità nei Servizi per l'Impiego: modello a tendere



Infatti, a partire dal bisogno che l'utente manifesta – quale espressione del suo stato sociale e delle multiformi caratteristiche e peculiarità del proprio territorio – gli attori istituzionali Regione, Provincia e Centri per l'Impiego sono chiamati (in base ai propri ruoli) a collaborare nella rilevazione ed interpretazione di tale bisogno e ricodifica all'interno del servizio. Pertanto, il venire meno di uno di questi attori nella programmazione delle politiche attive (Regione), nel coordinamento dei Centri per l'Impiego (Provincia), nell'erogazione dei servizi (Centri per l'Impiego), compromette il ciclo della qualità. È necessario il dialogo, la coesione e la sintonia tra questi soggetti in modo tale che non si determinino *gap di percezione*: per l'incapacità o l'intempestività con cui gli attori istituzionali presenti sul territorio riescono a cogliere ed interpretare il bisogno e a sintetizzarlo in indicazioni di servizio; *gap di progetto*: che si manifesta qualora gli enti preposti alla progettazione (...) non siano in grado di trasferire il bisogno dell'utente all'interno di un servizio; *gap di conformità*: che si evidenzia nei casi in cui l'erogazione del servizio non sia conforme a quanto progettato, *gap di soddisfazione*: che si determina al termine del ciclo, quando la qualità percepita dall'utente non corrisponde alle sue aspettative o, peggio, quando il servizio erogato non trova corrispondenza con l'utenza per la quale è stato progettato³⁹.

La presenza di uno o più gap conduce inevitabilmente alla realizzazione di un servizio inadeguato o insoddisfacente. Inoltre, appare altrettanto evidente come il ciclo della qualità debba svolgersi in intervalli di tempo contenuti sintonici alla variabilità delle esigenze del territorio e, soprattutto, all'andamento del mercato del lavoro.

Scendiamo nel dettaglio delle quattro fasi che articolano il ciclo di qualità. La prima fase, di interpretazione delle necessità del territorio, è sicuramente la fase più delicata, perché prevede a monte una rilevazione precisa e mirata dei bisogni impliciti, espliciti e latenti dell'utenza reale e/o potenziale di ogni Centro per l'Impiego.

La rilevazione di tali bisogni è possibile attraverso l'agire combinato della Regione: nella programmazione ed indirizzo delle politiche del lavoro, nella definizione di adeguati interventi normativi di qualificazione del sistema integrato dei Servizi per l'Impiego; della Provincia: nella pianificazione e coordinamento dei Centri per l'Impiego sul territorio provinciali; dei Centri per l'Impiego: con i propri operatori, in azioni mirate di rilevazione diretta dei bisogni della propria utenza e/o indiretta con le associazioni di categoria.

Per questo è fondamentale che non vengano meno la cooperazione e la concertazione tra questi soggetti e una strategica integrazione delle loro attività.

³⁹ Si veda a tal proposito "The Gap Analysis Model" elaborato da A. Parasuraman e V. A. Zeithaml, 1988.

Su questi presupposti si basa il funzionamento di organi come le Commissioni Tripartite e il Comitato Interistituzionale⁴⁰, che tuttavia non sempre sono scontati nella cultura organizzativa dei singoli attori che li compongono. Di qui la necessità di alimentare la formazione di un substrato culturale che favorisca lo sviluppo del dialogo, alimenti una maggiore fiducia da parte dell'utenza sulle potenzialità dei Servizi per l'Impiego e stimoli l'avvio di collaborazioni tra servizio pubblico, parti sociali, imprese ed enti territoriali.

Il Centro per l'Impiego in questo può rappresentare (unitamente alla Provincia) il *pivot* di una azione di coordinamento, in quanto terminale dell'implementazione delle politiche sul territorio e promotore di interventi di rete con gli altri Centri per l'Impiego, con le associazioni di categoria, con le scuole, con tutti gli attori coinvolti, per integrare le informazioni, per fornire indicazioni omogenee all'utenza sulle attività svolte, per coinvolgere l'utente in azioni di rilevazione dei suoi stessi bisogni.

Partendo da questo assunto risulterà, quindi, più semplice individuare, definire e interpretare le diverse tipologie di bisogni che riguardano l'utenza locale⁴¹. Ciascun territorio è, infatti, portatore di esigenze diverse, frutto delle differenti realtà sociali ed economiche presenti, riconducibili a *fabbisogni di natura endogena* e strutturale derivanti:

⁴⁰ Le Commissioni Tripartite sono previste dal legislatore quali sedi di concertazione, progettazione, proposta e verifica delle linee programmatiche delle politiche del lavoro – di competenza regionale (o provinciale) – con le parti sociali. Il Comitato Interistituzionale, sempre previsto dal D.Lgs. 469/97 è composto dai rappresentanti istituzionali di tutti gli enti locali coinvolti nella gestione delle politiche per l'occupazione.

⁴¹ I bisogni **impliciti** sono bisogni per i quali l'utente non chiede direttamente la soddisfazione, essa infatti è considerata scontata ed irrinunciabile. Ricevere un'offerta di lavoro o trovare un profilo professionale idoneo alle caratteristiche aziendali sono essenziali per il cittadino o l'impresa. La risposta a tali esigenze, quindi, non determina la percezione di un'alta qualità del servizio, ma al contrario, la non soddisfazione di un bisogno così scontato produce una insoddisfazione totale, difficilmente rimediabile. Questo è forse quanto accaduto in questi ultimi anni nel sistema del collocamento pubblico, in cui la mancanza di risposte ad aspettative minime ha fatto venir meno il ruolo dell'ufficio di collocamento e ha spinto ad un suo generale ripensamento.

Più semplice, invece, è rilevare ed interpretare i bisogni **espresi** dell'utente, perché esplicitati chiaramente attraverso modalità differenti (questionari di customer, contatto diretto del personale del front-office, osservazione diretta del comportamento dell'utente che valuta ed esprime il suo stato d'animo durante l'erogazione del servizio). La soddisfazione dell'utente è, nel caso dei bisogni espresi, direttamente proporzionale al livello delle prestazioni fornite dal Centro per l'impiego: essere ricevuti senza un'eccessiva attesa ad un colloquio di orientamento, in un ambiente riservato; determina nell'utente del Centri per l'Impiego una forte soddisfazione e la percezione di un'alta qualità del servizio erogato.

Il vero discrimine per un'ottima interpretazione delle esigenze dell'utenza è la capacità di individuare i bisogni **latenti**, ossia, dei bisogni che non è in grado di dichiarare, di esprimere, poiché non li sente come tali fino al momento in cui scopre e verifica i benefici che derivano dalla loro soddisfazione. Più semplicemente, per un lavoratore in mobilità che ha l'esigenza di reintegrarsi nel mercato del lavoro il bisogno latente è rappresentato dalla necessità di aggiornare, convertire le proprie competenze; o per un'impresa che ricerca personale è scoprire nuovi percorsi di selezione, o la possibilità di attingere profili professionali in bacini d'utenza sino ad allora trascurati. In realtà questi bisogni, latenti fino al momento del primo impatto e della prima fruizione, si trasformano automaticamente in bisogni espresi, una volta che l'utente ne ha sperimentato i nuovi benefici. Col tempo gli stessi benefici non vengono nemmeno più richiesti, ma dati per scontati.

- dalla disoccupazione giovanile e di lunga durata;
 - dal cambiamento degli assetti famigliari;
 - dal reinserimento lavorativo di fasce deboli (detenuti, disabili, lavoratori in mobilità, ecc.);
 - dalla dimensione dei distretti industriali, piuttosto che delle imprese artigianali presenti sul territorio;
 - dalla presenza di comunità di immigrati;
 - dalla crisi di un settore produttivo, ecc.;
- e fabbisogni di natura ciclica/stagionale o occasionale derivanti:*
- da eventi nazionali-internazionali;
 - dalla costruzione di cantieri per grandi opere;
 - dalla difficoltà di reperire manodopera specializzata stagionale, ecc.

Un esempio interessante è quello della Provincia di Torino che, in risposta ad un evento internazionale come quello delle Olimpiadi invernali del 2006, ha attivato un processo di osmosi con il territorio, dapprima rilevando con un'indagine, insieme al Comune, la presenza di un fabbisogno nel settore edile per le attività preparatorie dell'evento, poi siglando un piano d'intervento concertato con l'Ufficio territoriale del Governo (ex Prefettura) al fine di costituire uno sportello in grado di rilevare le esigenze delle imprese edili e raccogliere le candidature dei lavoratori interessati a lavorare nei cantieri, individuare eventuali loro deficit formativi e farvi fronte attraverso un ente di formazione.

La rilevazione dei bisogni, quindi, non è realizzabile solo attraverso semplici "indagini di mercato", ma si alimenta dell'attenzione che gli operatori dei Centri per l'Impiego dedicano all'utenza, della propensione al miglioramento continuo dei servizi erogati, della capacità di concertazione tra gli attori del territorio e di definizione delle politiche del lavoro.

In questo senso la mappatura del territorio diventa essenziale per conoscere capillarmente il contesto in cui devono operare i Centri per l'Impiego, individuare i settori su cui agire, le priorità, e porre in essere i necessari interventi normativi di programmazione, interventi di coordinamento organizzativo e i servizi adeguati. Gli studi sulle dinamiche socioeconomiche del territorio, sulle caratteristiche sociografiche dell'utenza, gli accordi-convenzioni e tavoli di lavoro con scuole, agenzie formative, servizi sociali, università, associazioni di categoria, imprese e attori istituzionali possono rappresentare alcuni degli strumenti e delle azioni propedeutiche alla definizione dei fabbisogni territoriali.

In particolare, i tavoli di lavoro con le parti sociali e gli attori istituzionali possono aiutare a fare più chiarezza tra offerta e domanda di lavoro; le indagini di tipo qualitativo, a individuare i comportamenti e gli aspetti non completamente conosciuti dell'utente (criteri di scelta, leve della fidelizzazione, percezioni), l'i-

dea che quest'ultimo ha del cambiamento dei Centri per l'Impiego, le aree ed i fattori della qualità funzionale che determinano in misura maggiore la sua soddisfazione; le indagini di tipo quantitativo, ad organizzare in ordine di priorità le aree e i fattori della qualità funzionale e definire "un profilo della qualità" per ogni singolo servizio, sottolineando gli elementi di valutazione più importanti per l'utente.

Tuttavia, al fine di individuare correttamente i fabbisogni è importante dapprima rilevare il profilo dell'utenza, ad esempio segmentando le imprese operanti sul territorio, in base al settore, per conoscerne le peculiarità e le esigenze ed individuare le priorità d'azione, prima di attivare i servizi.

I monitoraggi che le diverse agenzie regionali per il lavoro e l'Isfol conducono periodicamente sono un esempio, di come sia possibile analizzare le nuove attese che il cambiamento imposto dalla riforma dei Servizi per l'Impiego ha determinato nell'utenza, il livello di conoscenza che quest'ultima possiede dei nuovi servizi erogati.

Il profilo dell'utenza e i fabbisogni che essa esprime sono le variabili fondamentali che si pongono alla base dell'azione combinata tra i soggetti istituzionali, e non, presenti sul territorio, da cui deve scaturire la definizione di una programmazione strategica che individui attraverso queste variabili la *mission* del servizio sul territorio locale e le modalità di coordinamento. Ciò significa che una volta individuate le variabili, la Regione è chiamata ad una programmazione coerente delle politiche del lavoro e dei Servizi per l'Impiego che definisca un obiettivo strategico che Provincia e Centri per l'Impiego devono perseguire. Infatti, a questo punto il gioco dei ruoli vede la Provincia e i Centri per l'Impiego fortemente impegnati sul campo nella progettazione ed erogazione del Servizio.

Nella seconda fase di progettazione dei servizi la Provincia è chiamata dalla riforma dei Servizi per l'Impiego ad un ruolo di coordinamento e guida dei Centri per l'Impiego, con compiti nuovi e complessi: attivare collaborazioni sul territorio, coordinare i diversi soggetti verso l'obiettivo comune di sviluppare nuove ed adeguate politiche per l'impiego, guidare il delicato processo di transizione dall'Ufficio di collocamento al Centro per l'Impiego.

Nella realtà dei fatti la collaborazione tra Provincia e Centri per l'Impiego può risultare spesso difficile e farraginoso a causa dell'assenza di un vero dialogo e di una cultura della collaborazione specie in quei territori complessi, ad alto tasso di disoccupazione, dove alla logica del servizio si sostituisce quella dell'adempimento normativo. Nella Provincia di Brindisi, per esempio, dove sono mancate, a supporto della spinta innovativa dell'amministrazione provinciale, reti strategiche a sostegno dell'occupazione, l'azione della Provincia si è scontrata con una carenza di dialogo tra le istituzioni e le parti operanti a livello locale che ne ha fortemente rallentato la programmazione.

La Provincia e i Centri per l'Impiego del territorio interessato devono interpretare i bisogni rilevati e tentare di tradurli in indicazioni utili alla costruzione di servizi adeguati alle esigenze espresse dall'utenza. In questa fase è necessario definire target di prestazione e standard di erogazione dei servizi ai quali uniformare le prestazioni, in funzione dei bisogni dell'utente rilevati.

Il momento progettuale deve focalizzarsi, innanzitutto, sui bisogni impliciti che nella maggioranza dei casi, coincidono con la funzione principale del servizio, successivamente, sui bisogni espliciti utili a sviluppare le funzioni complementari, ed, infine, sui bisogni latenti che permettono l'ampliamento dei servizi a nuove funzioni, specifiche per una particolare utenza o territorio.

Definiti i servizi, è opportuno procedere con la strutturazione del processo, attraverso il quale si eroga il servizio, intervenendo sui tre momenti fondamentali che lo compongono:

- pre-servizio;
- erogazione del servizio;
- post-servizio.

La progettazione dei processi di erogazione prevede che si coinvolgano attivamente l'utenza e il personale interno e deve strutturarsi secondo modalità che permettano ampi margini di miglioramento.

Il momento preliminare concerne tutte quelle attività che potremmo definire preparatorie all'erogazione del servizio e che investono l'utenza del Centro per l'Impiego e il personale: la conoscenza da parte dell'utenza dei tempi e delle modalità di erogazione del servizio, dei suoi diritti e doveri, un'adeguata preparazione del personale che favorisca una personalizzazione dei processi di erogazione.

La progettazione del processo di erogazione del servizio si occupa di definire e standardizzare aspetti operativi e relazionali sia in termini quantitativi (tempi operativi, tempi di attesa, orari di erogazione, numero delle sale) che in termini qualitativi (cortesia, disponibilità del personale). Formalizzare i comportamenti è, tuttavia, molto complesso, per questo motivo nessuna attività di progettazione può prescindere da un'adeguata formazione a monte del personale impiegato.

Infine, una progettazione adeguata prevede l'attenta definizione del momento che segue l'erogazione, fase in cui l'utente del Centro per l'Impiego non ha terminato il suo rapporto con il Centro, ma desidera aiuto, informazioni, risoluzione di disservizi.

I gap di progetto, infatti, si possono determinare per motivi differenti. La progettazione può fallire anche nel caso in cui esistano informazioni molto precise sulle aspettative dell'utente a cui sono destinati i servizi, sia a causa della mancanza da parte dei Centri per l'Impiego e della Provincia della volontà tecnica e

politica di incamminarsi verso la qualità, sia nel caso contrario, per un mancato coinvolgimento, nella fase di progettazione del servizio, del personale dei Centri per l'Impiego che si occuperà dell'erogazione del servizio stesso.

È auspicabile la costruzione di un modello di lavoro orizzontale che consenta, attraverso gruppi di lavoro, un flusso di informazioni costante tra tutti i Centri per l'Impiego e tra questi e la Provincia. La sede di conferenza permanente dei responsabili dei Centri può rappresentare il luogo deputato alla condivisione di ordini del giorno predefiniti, così come semplici riunioni operative su specifiche attività, coordinate da funzionari preposti a livello centrale, a cui partecipano gli operatori che svolgono una determinata funzione. Questo è quanto accade nella Provincia di Torino, dove la raccolta dei dati sul mercato del lavoro e sull'obbligo formativo, coinvolge i diversi livelli organizzativi, proprio perché l'idea è di non realizzare un'organizzazione verticistica che escluda le persone che concretamente operano sulle funzioni.

Dunque, affinché non si verifichino gap di progetto è utile condividere gli obiettivi e i diversi momenti della progettazione con tutto il personale dei Centri per l'Impiego, coinvolgendolo attivamente nel processo di riqualificazione dei servizi erogati. Imporre, infatti, dall'alto nuove procedure ingabbia le modalità di erogazione dei servizi limitando la loro personalizzazione.

Nelle esperienze trattate ciò che si è rivelato maggiormente utile è stato il coinvolgimento di tutto il personale. L'accumulare e il tradurre in processi il sapere e le prassi diffuse, non codificate, è stato un passaggio importantissimo e un momento di crescita per tutto il personale.

Un'efficace progettazione, quindi, nasce da un'efficiente azione di coordinamento della Provincia, dalla condivisione con tutto il personale dei Centri per l'Impiego, da un coinvolgimento degli attori sul territorio e dell'utenza stessa, prevedendo un'ampia libertà di intervento per tutti i soggetti coinvolti. La fase progettuale, infatti, non può prescindere né da un prolifico dialogo verso l'esterno, né da un'attenta attività di miglioramento interno, attraverso circoli di qualità e gruppi di progetto. L'esperienza della Provincia di Ravenna conferma questo approccio e fa emergere la necessità di attivare meccanismi che diano autonomia operativa ai vari gruppi di lavoro, delegando loro l'organizzazione e il monitoraggio delle attività e la rilevazione delle criticità in modo da rendere il loro coinvolgimento quanto più condiviso e partecipato.

Anche nella fase di erogazione del servizio si possono verificare degli scostamenti, nel caso in cui non vengano rispettate le specifiche della qualità progettate precedentemente.

La conformità del processo di erogazione di un servizio viene rilevata verificando la sua rispondenza al profilo della qualità definito nella fase di progettazione.

I motivi dei possibili gap di conformità nel processo di erogazione sono riconducibili a tre diverse problematiche:

- l'eccessiva rigidità delle specifiche;
- l'errata percezione delle necessità del cliente o mancato rispetto delle specifiche da parte del personale;
- la mancanza di supporto tecnico adeguato (software e sistemi operativi).

Il personale del Centro per l'Impiego, che ha partecipato attivamente alla costruzione di un servizio e del suo processo di erogazione, non vivrà le specifiche progettate come una struttura rigida imposta dall'esterno, ma come un supporto condiviso alle sue attività.

Muovendosi da tale supporto, l'operatore può utilizzare la sua formazione e le sue qualità per interpretare le necessità esplicitate dall'utenza. Perché ciò sia possibile le specifiche devono favorire iniziative personali volte sia alla soddisfazione dell'utenza sia al miglioramento del processo di erogazione stesso.

Un supporto tecnico adeguato semplifica il lavoro amministrativo del personale e favorisce la circolazione continua delle informazioni tra utenze e personale e viceversa.

Durante la quarta fase l'utente sperimenta il servizio e potrebbe non ritenersi soddisfatto, non solo a causa della cattiva qualità finale del servizio erogato, ma anche per uno scostamento più o meno evidente tra qualità attesa e qualità sperimentata nell'erogazione; in tal caso si determina un gap di soddisfazione. Ciò conduce, quindi, a ritroso nel ciclo della qualità, alla ricerca dei fattori che lo hanno determinato, attraverso un processo trasversale che coinvolge l'intero ciclo e che diventa, al contempo, un'azione di controllo *ex post* della qualità e di miglioramento dei servizi.

La rilevazione sulla soddisfazione dell'utente fornisce i parametri di misurazione dello scostamento tra la qualità attesa e quella percepita rispetto ai quali si dovranno attuare gli interventi di miglioramento. Quindi, il processo di analisi e verifica dei diversi momenti del ciclo della qualità, contempla al suo interno la logica del miglioramento continuo, ossia, di miglioramento per piccoli passi della qualità di ciascuna fase, in modo da azzerare tutti i gap. A questo processo è utile che partecipino tutti gli attori del ciclo della qualità, ciascuno con le proprie competenze e funzioni, con particolare attenzione ai Centri per l'Impiego che rappresentano i principali *mover* nella progettazione ed erogazione del servizio. Per questo conoscere ciò che l'utenza si aspetta dai Servizi per l'Impiego è di fondamentale importanza; è il primo passo per una riorganizzazione interna dei Centri per l'Impiego, per la costruzione di servizi che siano adeguati alle criticità del territorio, per un processo di condivisione e dialogo proficuo tra cittadini, Regione, Provincia e Centri per l'Impiego.



3. Gli strumenti e le azioni della qualità attivate dai Centri per l'Impiego

3.1 La certificazione della qualità



La certificazione della qualità può essere uno strumento utile alla revisione dell'organizzazione interna del Centro per l'Impiego al fine di verificare che, una volta certificato, riesca a rispettare gli standard stabiliti, ad ottimizzare i processi interni riducendo lentezze e sprechi, a rendere il personale maggiormente consapevole dell'importanza del proprio ruolo nel raggiungimento di un sistema di qualità, a migliorare i servizi resi all'utente.

La certificazione di qualità, nata a cavallo delle due guerre mondiali al fine di favorire lo sviluppo tecnologico attraverso il controllo della qualità del prodotto e l'individuazione di eventuali difetti, è passata in questi anni da un approccio correttivo dei processi produttivi, ad un approccio di tipo preventivo esteso anche alle aziende di servizio. Nel 1979, infatti, un ente di normazione britannico (BSI), sviluppando la prima norma commerciale per il sistema di assicurazione della qualità (BS 5750), dà avvio ad un processo internazionale di semplificazione ed armonizzazione delle norme che nel 1987 si concretizza con la pubblicazione – da parte della *International Standard Organization* – della prima versione delle norma ISO 9000⁴² che definisce i requisiti internazionali per i sistemi di gestione della qualità.

Le norme ISO 9000, applicabili a qualsiasi ente o società, definiscono così uno standard di riferimento univoco, riconosciuto in tutto il mondo e applicabile all'intero sistema aziendale, e affermano un nuovo approccio sistemico alla qualità che prevede non solo il controllo dei prodotti in corso di fabbricazione, ma anche la gestione delle relative risorse e processi produttivi, attraverso la certificazione di conformità (certificazione di sistema), la certificazione del personale e delle attività di ispezione.

Le norme ISO 9000, sono oggetto nei successivi 13 anni dalla loro pubblicazione di due revisioni, la prima risale al 1994, la seconda, denominata Vision 2000, al 2000⁴³. In particolare questa seconda revisione nasce dalle richieste di

⁴² L'ISO rappresenta un'organizzazione a cui aderiscono normatori di circa 100 Paesi, al fine di promuovere tale normativa nel mondo. Possiede un comitato tecnico; ISO/TC 176. In Europa opera il CEN (Comité Européen de Normalisation) a cui aderiscono gli enti di normazione di 18 Paesi. In Italia opera l'UNI (Ente Nazionale di Unificazione) che rappresenta l'Italia, in quanto membro dell'ISO e del CEN, nelle attività internazionali di armonizzazione delle norme. In Italia, inoltre, opera il SINCERT, associazione senza fini di lucro riconosciuta dallo Stato con D.M. 16 giugno 1995. Si occupa di promuovere e rafforzare il sistema italiano di accreditamento e collabora con enti internazionali di normazione.

⁴³ L'ISO si è imposta, infatti, la revisione e la modifica delle proprie norme ogni anno.

integrazione evidenziate nel corso di un'apposita inchiesta internazionale svolta dal Comitato ISO/TC 176.

Obiettivo della Vision 2000 è l'implementazione del concetto di qualità intesa come capacità di soddisfazione dei bisogni di tutti gli utenti che intervengono nei processi di produzione/fornitura e utilizzo/fruizione di beni e servizi. Inoltre, la Vision 2000 tenta di favorire:

- una maggiore comprensione delle norme e una semplificazione nell'uso delle stesse;
- la possibilità di misurare e dimostrare realmente il miglioramento continuo, già previsto dalla ISO 9001 del 1994;
- una maggiore adattabilità a tutte le tipologie produttive;
- le integrazioni dei sistemi con i requisiti di efficacia, efficienza e *customer satisfaction*.

Le nuove norme entrate in vigore nel 2001, si articolano in tre gruppi: ISO 9000:2000 "Sistemi di gestione per la qualità - Fondamenti e terminologia"; ISO 9001:2000 "Sistemi di Gestione per la Qualità - Requisiti"; ISO 9004:2000 "Sistemi di gestione per la Qualità - Linee guida per il miglioramento delle Prestazioni".

Con la pubblicazione di tali norme, viene superato l'approccio preventivo e viene introdotto un approccio pro-attivo, altamente flessibile, strutturato per processi e non per elementi di sistema, e fondato sulla ricerca dell'efficacia e sul miglioramento continuo.

Tali norme, inoltre, prevedono, al fine del conseguimento della certificazione, che un ente certificatore autonomo verifichi la conformità del sistema di gestione della qualità ai requisiti stabiliti. Superata tale verifica l'azienda o l'ente si rivolge ad un organismo accreditato per avviare l'attività di certificazione.

Con l'introduzione delle norme ISO 9001:2000 si delinea, dunque, un modello di certificazione che supera il concetto di Assicurazione della Qualità e di semplice conformità alle norme e, si introduce il principio della centralità dell'utente e del raggiungimento del risultato. In sostanza, le norme ISO 9001:2000 definiscono i requisiti necessari perché un Sistema di Gestione della Qualità fornisca prodotti conformi ed agisca con la finalità di accrescere la completa soddisfazione del cliente. In tal senso, è stata operata una distinzione tra le norme che garantiscono la qualità verso l'esterno (ISO 9001) e le norme che hanno funzione di garantire la qualità verso l'interno (ISO 9004), in modo tale da assicurare una qualità di tipo economico ed una qualità sociale (ambientale, del lavoro, delle informazioni, etica), intesa alla soddisfazione di bisogni più ampi che non si inseriscono nel rapporto contrattuale tra aziende e cliente, ma arricchiscono la certificazione di contenuti e valore. In particolare, le norme ISO 9004 – al fine di migliorare l'organizzazione aziendale – individuano quattro settori operativi in



cui collocare i differenti processi aziendali: Responsabilità della Direzione; Gestione delle Risorse; Gestione dei processi; Misura, analisi e miglioramento.

A seguito di tali evoluzioni e del processo di semplificazione avviato l'attenzione alla qualità e l'utilizzo della certificazione negli enti pubblici e nelle aziende che erogano servizi di pubblica utilità sono cresciuti in maniera significativa. A tal riguardo dai dati SINCERT, al 2002, si evincono 52 certificazioni nella Pubblica Amministrazione, 151 nei servizi pubblici, 404 nella sanità e 496 nell'istruzione contro le 547 certificazioni nella Pubblica Amministrazione, 3.903 nell'istruzione, 2.788 nella sanità ed altri servizi sociali e 1.723 nei servizi pubblici rilevate al luglio-agosto 2004.

Tali dati dimostrano che l'attenzione alla qualità e l'uso di metodologie proprie dell'ambito aziendale possono sostenere la Pubblica Amministrazione, sia nel favorire una maggiore attenzione all'utenza, sia nel tradurre le riforme legislative in un sistema della qualità che pianifichi, sperimenti, verifichi, sostituisca la logica della funzione con un'organizzazione per processi, sviluppi l'orientamento all'utenza, valuti non solo con parametri di efficienza ed efficacia ma anche tenendo conto delle ricadute sul benessere sociale e sulla qualità della vita. Ciò comporta il raggiungimento di un connubio efficace tra responsabilità collettive tipiche della Pubblica Amministrazione o dei servizi pubblici e la cultura aziendale.

Nei Centri per l'Impiego la certificazione prevede la progettazione di un sistema che ha, come punto di partenza, la costituzione di un gruppo di progetto adeguato, che condivide obiettivi e percorsi e sia capace di autorevolezza nella fase di attuazione del progetto.

Tale gruppo, a seguito di un'adeguata formazione, procede con un'analisi della situazione del Centro per l'Impiego coinvolgendo tutto il personale in un processo di autovalutazione, al fine di definire gli obiettivi e pianificare le attività.

La pianificazione delle attività prevede che tutto il personale del Centro, adeguatamente formato, si impegni nella mappatura e nella scomposizione dei singoli processi. Si prosegue, quindi, con la stesura delle procedure relative ai servizi, la loro applicazione e verifica. Quando il sistema della qualità è completato si passa alla definizione del manuale della qualità, ad una ulteriore verifica ed, infine, alla certificazione. Il compimento del percorso di certificazione comporta la scelta di un ente certificatore che valuti il grado di conformità del sistema alla norma, la sua applicazione e la sua capacità di generare un miglioramento continuo.

Ottenuta la certificazione, il Centro per l'Impiego procede alla mappatura dei processi, suddivisi in primari e secondari, e delle relative attività.

Tuttavia, l'adozione delle norme ISO 9001⁴⁴ nel contesto dei Servizi per l'Im-

⁴⁴ Si veda a tal riguardo M. Marcantoni, *Nuovo manuale per la certificazione ISO 9001:2000 dei Comuni*, Franco Angeli, Milano, 2003.

piego non è semplice perché risente della sostanziale diversità che esiste tra mondo aziendale, per il quale le norme sono state create, e del servizio pubblico. Per questo sono necessarie misure di adeguamento degli standard ai servizi per non ingabbiarli in rigide procedure che, paradossalmente, diventerebbero deleterie per la qualità e la soddisfazione dell'utente. In tal senso, la Provincia di Torino, ad esempio, ha incluso più modalità di gestione dei servizi (come l'orientamento che prevede colloqui diretti, indiretti, individuali, collettivi, reiterati) che attribuiscono al Centro per l'Impiego la possibilità di scegliere la migliore modalità, al fine di produrre buone prassi ed evitare di ridurre un'azione qualitativa (un colloquio) in una mera attività meccanica.

La complessità insita nel processo di certificazione ha indotto, spesso, le amministrazioni ad avvalersi di competenze specifiche esterne che affiancassero gli operatori nella rilevazione dei processi. Questo ha permesso agli operatori dei Centri per l'Impiego di ripercorrere tutti i processi verificandone la correttezza e li ha stimolati a ripensare al proprio lavoro in un'ottica molto diversa da quella del semplice adempimento amministrativo, sensibilizzandoli, in questo modo, alla percezione degli effetti diretti che la loro attività provoca sugli utenti.

Laddove ciò non è avvenuto e il coinvolgimento del personale è stato minimo si è innescato un sentimento di distacco dal processo di certificazione che ha reso gli standard di qualità dei fattori di irrigidimento delle procedure.

3.2 La carta dei servizi

La carta dei servizi può rappresentare un importante supporto alla gestione della qualità attraverso un sistema strutturato ed organizzato di "garanzie" che il Centro per l'Impiego assicura all'utenza.

Introdotta per la prima volta nel 1991 in Inghilterra, nell'ambito dei servizi pubblici, la carta dei servizi si diffonde successivamente nel resto dell'Europa e in America. In Italia giunge nel 1992, a seguito dell'ampio processo di riforma della Pubblica Amministrazione, e viene applicata in primo luogo al settore dei beni di pubblica utilità, attraverso la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 gennaio 1994, "Principi sull'erogazione dei servizi pubblici".

Quest'ultima fissa i principi cui si deve uniformare l'erogazione dei servizi pubblici a tutela dei cittadini e specifica le modalità di costruzione della carta, intesa come patto che l'ente, sia esso pubblico che privato, stipula con il cittadino al fine di garantire l'erogazione dei servizi stessi. Inoltre, introduce il riconoscimento del diritto dell'utente al rimborso da parte dei soggetti erogatori ogni qualvolta "il servizio reso è inferiore per la qualità e tempestività agli standard pubblicati" e affida ad un Comitato permanente per l'attuazione dei servizi pubblici il ruolo di garante dell'osservanza dei principi e delle procedure definite.

Alla direttiva segue la legge 11 luglio 1995, n. 273, “Misure urgenti per la semplificazione dei procedimenti amministrativi e per il miglioramento dell’efficienza delle pubbliche amministrazioni” che all’art. 2 prevede che siano emanati, con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, gli schemi generali di riferimento delle carte dei servizi pubblici, elaborati dal Dipartimento della Funzione Pubblica d’intesa con i soggetti erogatori dei servizi interessati. Inoltre, stabilisce che i soggetti erogatori devono adottare la carta dei servizi entro centoventi giorni dalla data dei decreti con cui vengono emanati gli schemi generali, comunicarla al Dipartimento della Funzione Pubblica e darne adeguata pubblicità agli utenti.

Il primo servizio ad avvalersi della carta dei servizi è stato il Servizio Sanitario Nazionale a seguito dell’elaborazione dello schema generale di riferimento⁴⁵ elaborato dal Ministero della Sanità con il Dipartimento della Funzione Pubblica. A questo hanno fatto seguito, nello stesso anno, i servizi scolastici, i servizi del settore elettrico, i servizi del settore del gas, i servizi del settore previdenziale ed assistenziale, seppure con non poche difficoltà di ordine organizzativo interno alle singole amministrazioni, di partecipazione dell’utente alla stesura della carta, di garanzia all’utenza della tutela tempestiva ed efficace rispetto agli obblighi che il soggetto erogatore ha assunto con la carta dei servizi.

Successivamente alla L. 273/95, nell’ambito dell’esercizio da parte del governo della delega prevista dalla L. 59/97 (artt. 11 e 17), la politica della carta dei servizi viene legata al rafforzamento e al riordino degli strumenti di verifica dei costi e dei risultati delle amministrazioni pubbliche.

Attraverso la carta, il Centro per l’Impiego stipula un vero e proprio patto con l’utenza e si impegna a rispettare i sei principi fondamentali indicati dalla Direttiva del Consiglio dei Ministri del 1994:

- eguaglianza dei diritti degli utenti;
- imparzialità dei comportamenti degli erogatori nei confronti degli utenti;
- continuità nell’erogazione del servizio;
- diritto di scelta da parte dell’utente fra i diversi soggetti erogatori sul territorio;
- partecipazione dell’utente alla prestazione;
- efficienza ed efficacia del servizio pubblico.

Il Centro per l’Impiego si impegna nei confronti dell’utente a rispettare tali principi, condividendoli con tutti i dipendenti, attraverso:

- l’adozione di standard qualitativi (impegni rispetto a specifici aspetti del servizio), quantitativi (direttamente misurabili), generali, specifici ed impegnativi;

⁴⁵ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 19 maggio 1995.

- la semplificazione delle procedure che faciliti gli adempimenti a carico dell'utente;
- l'informazione agli utenti, che renda trasparenti le modalità di costruzione e di erogazione dei servizi e i risultati sulla soddisfazione degli utenti;
- i rapporti con gli utenti dettati da cortesia, rispetto ed attenzione;
- il dovere di valutazione della qualità dei servizi attraverso rilevazioni di *customer satisfaction* con relazioni sui risultati ottenuti.



In realtà, la Direttiva del Consiglio dei Ministri del 1994 prevede anche i rimborsi a seguito di servizi erogati inferiori agli standard conseguiti, tuttavia quest'ultimo strumento è poco utilizzabile nell'ambito dei Servizi per l'Impiego. Nasce, infatti, per quei servizi di pubblica utilità per i quali è facilmente individuabile una forma di rimborso all'utenza. I Servizi per l'Impiego, invece, sono caratterizzati da un'intangibilità che rende impossibile quantificare il disservizio e, di conseguenza, il risarcimento all'utente.

La definizione di standard qualitativi e quantitativi dei servizi, la continua verifica con l'utenza della loro efficacia e, a seguito di ciò, un miglioramento costante dei processi, sono gli elementi fondamentali che permettono alla carta dei servizi di favorire in misura maggiore, rispetto alla certificazione, la partecipazione attiva dell'utenza.

La carta, infatti, così strutturata, costituisce non solo un importante punto di riferimento per l'utente, che può così conoscere agevolmente i servizi erogati dal Centro per l'Impiego e le loro modalità di erogazione, ma anche un valido supporto per il Centro per quanto riguarda la gestione della qualità.

La gestione della carta dei servizi prevede, infatti, un miglioramento progressivo degli standard attraverso un'attiva partecipazione dell'utenza e una costante tutela dei suoi diritti. Tale partecipazione, nonostante la carta sia un ottimo strumento di comunicazione sia interno che esterno è, tuttavia, molto complessa da ottenere, perché spesso i servizi non sono realmente accessibili o la carta dei servizi e la sua funzione sono completamente sconosciuti all'utenza.

3.3 Le indagini di customer satisfaction

Rilevare la soddisfazione dell'utente (*customer satisfaction*) o gli eventuali motivi di non soddisfazione è utile ai fini non tanto di una fidelizzazione, quanto dell'acquisizione da parte del Servizio per l'Impiego della fiducia dell'utenza. Fiducia che favorisce la partecipazione spontanea dell'utenza alla progettazione dei servizi, al sostegno e al coinvolgimento e consolida la collaborazione tra Centro per l'Impiego e territorio.

Tuttavia, la rilevazione della *customer satisfaction* è complessa; non basta

volersi mettere dalla parte del cittadino per essere capaci di raccogliere, comprendere e interpretare il suo giudizio sull'operato dei Centri per l'Impiego; occorre, bensì, considerare il Servizio per l'Impiego nel suo triplice aspetto:

- etico, che vede il cittadino/impresa come l'utente e, al contempo, l'azionista di un sistema pubblico in grado di assicurare i margini di occupabilità;
- relazionale, ossia, di servizio in grado di essere attento alle esigenze dell'utente, entrando in contatto con essa, prestando ascolto, cura, attenzione, circa i suoi bisogni e le sue aspettative, anche le più latenti;
- del valore, che misura la soddisfazione attraverso il rapporto fra la percezione delle prestazioni ottenute (colloquio, corso di formazione, ecc.) e i sacrifici richiesti (trasferimento da un posto all'altro, code, ecc.).

Quindi, le modalità con cui un'indagine viene svolta possono condizionare la qualità e l'utilità delle informazioni prodotte, trasformando l'indagine più in un'azione di facciata che non in un reale strumento di progettazione e miglioramento dei servizi.

La *customer satisfaction* è, quindi, una strategia finalizzata a porre realmente il cittadino al centro delle scelte dell'amministrazione provinciale o del Centro per l'Impiego, per modellare i servizi ai suoi bisogni e alle sue attese, affinché si rafforzi la fiducia e la percezione che le prestazioni ricevute siano coerenti con i bisogni espressi e le risorse richieste.

La *customer satisfaction* non è, quindi, un sondaggio d'opinione, non è uno strumento finalizzato a misurare il gradimento o il consenso nei confronti della compagine politica provinciale o regionale, nè una sorta di strumento referendario. Utilizza, invece, strumenti che metodologicamente possono essere ricondotti ai sondaggi, come nel caso di interviste e somministrazioni di questionari, pur non essendo una semplice somministrazione di un questionario.

La *customer satisfaction* non è la misurazione delle abilità relazionali del personale di contatto, anche se è indubbio che quest'aspetto è importante. Essa misura la capacità di tutta l'organizzazione di generare valore, attraverso il servizio al cittadino e riguarda tutti gli aspetti del servizio (tecnici, relazionali, ambientali, d'immagine, economici, organizzativi). Non solo, con opportuni accorgimenti metodologici, la rilevazione della *customer satisfaction* può essere effettuata anche dalle amministrazioni regionale e provinciale, che non erogano servizi direttamente al cittadino, ma svolgono un ruolo di programmazione e di regolazione di politiche pubbliche.

In definitiva, la *customer satisfaction* può diventare lo strumento strategico attraverso cui la Regione e la Provincia possono definire le politiche di intervento e valutarne l'impatto e i Centri per l'Impiego possono definire gli interventi di miglioramento del servizio.

Le tecniche di rilevazione possono essere diverse: interviste, somministrazione di questionari, focus group; ciò che importa è che, per qualunque di essa si opti, siano ben definiti i traguardi conoscitivi a cui si vuole giungere.

Certo è che la soddisfazione dell'utente, essendo legata alla qualità attraverso le sue due dimensioni, tecnica e funzionale, non può prescindere dai fattori che le determinano: relazionali, organizzativi e d'immagine⁴⁶. Quindi, questi fattori possono confluire in alberi della qualità che tengano conto della tipologia del servizio e del canale di erogazione dello stesso, e siano organizzati in base a queste due dimensioni, in modo da funzionare come "menù" dai quali scegliere sulla base degli obiettivi conoscitivi di ogni singola indagine di *customer satisfaction*. In tal modo, questi possono tradursi in indicatori della qualità attraverso l'attribuzione di una scala di valore (numerica: da 1 a 5 e/o semantica: da per niente soddisfatto a molto soddisfatto) che permetta di misurare la qualità percepita dall'utente e la qualità erogata e, quindi, la sua soddisfazione (Tab. 2).



⁴⁶ L'aspetto **relazionale** riguarda il momento di contatto con l'utente, i comportamenti, gli atteggiamenti, le modalità di gestione delle relazioni interpersonali, a cui sono riconducibili fattori come: la cortesia, la disponibilità nell'identificarsi e nel risolvere i problemi, l'attenzione, la cura, il supporto informativo, l'adeguatezza del linguaggio, la gestualità, l'ordine personale che non sono affatto uniformabili o ripetibili/trasferibili in altri contesti, ma appartengono unicamente a quel Cpi. L'aspetto **organizzativo** si riferisce ai bisogni di funzionalità, di semplicità e di efficienza del sistema organizzativo del front-office e del back-office, ossia, dell'intera struttura (strategie, sistema informativo e decisionale, programmazione, sistema premiante, clima di lavoro, valori, ecc) che sono facilmente filtrati e decodificati dall'utente in fattori di qualità o non qualità: gestione del disservizio, affidabilità, chiarezza, individuazione dei responsabili, messaggi e risposte uniformi, velocità operativa, personalizzazione del servizio, gestione delle attese, comodità ed accessibilità alla struttura e al servizio. L'**immagine**, si riferisce all'identificazione del Cpi attraverso fattori come la credibilità, la visibilità, la riconoscibilità sul mercato del lavoro, il prestigio del servizio erogato (ad esempio della formazione) rispetto al pensiero del mondo aziendale.

Tabella 2

Esempio di albero della qualità applicato al servizio “accoglienza”

SERVIZIO - Accoglienza			
CANALE D'EROGAZIONE - Sportello			
DIMENSIONE QUALITÀ			
Tecnica		Funzionale	
Fattore	Indicatore	Fattore	Indicatore
Chiarezza del linguaggio		Cortesia	
Certezza della risposta		Capacità di ascolto	
Informazione personalizzata		Capacità di farsi carico del problema	
Informazione aggiornata		Uniformità nella gestione della relazione da parte del personale	
Uniformità della risposta nei Centri per l'Impiego		Orari/giorni di copertura del servizio	
Tempi di attesa		Facilità di parlare con un operatore	
		Riconoscibilità dell'operatore	
		Riconoscibilità dei Centri per l'Impiego	
		Tempi di attesa	
		Presenza di segnaletica	
		Chiarezza della segnaletica interna ed esterna	
		Rispetto della privacy	
		Assenza di barriere architettoniche	
		Confort ambiente	
		Disponibilità materiale informativo	

Fonte: elaborazione Fondazione Rosselli - Formez





CAPITOLO 4

STRATEGIE E PERCORSI DELLA QUALITÀ: ESPERIENZE A CONFRONTO



Il processo di riforma dei Servizi per l'Impiego coinvolge i diversi livelli di governo locale, regionale e provinciale, nella costituzione di un mercato del lavoro moderno, aperto e trasparente in cui i bisogni differenziati dell'utenza trovano soddisfazione nei servizi erogati dai Centri per l'Impiego. La qualità diventa un obiettivo fondante di questo processo, non solo dal punto di vista operativo, ma anche culturale, che aiuta la modernizzazione di un'organizzazione burocratico-amministrativa e consente di governare in modo adeguato il processo di creazione, erogazione e controllo dei servizi, a partire da una continua attenzione ai bisogni espressi dal territorio e dagli utenti reali e potenziali del servizio. Conoscere il contesto, mappare i soggetti attivi (pubblici e privati), analizzare dati e informazioni già prodotte, ascoltare gli utenti, sono tutti passaggi necessari alla definizione di un adeguato "pacchetto di servizi".

A questo deve seguire la definizione di modalità coerenti di erogazione del servizio (persone, tecnologia, ambienti, ecc.) e la successiva verifica dell'adeguatezza del servizio rispetto agli obiettivi fissati. A monte di tutto ciò, però, è necessario individuare i confini dei compiti e delle funzioni dei livelli istituzionali superiori e degli altri attori rilevanti: che cosa deve fare e cosa già fa realmente la Provincia, che cosa fa la Regione, che ruolo hanno la scuola ed il sistema di formazione professionale, quali sono le politiche sociali del territorio, e così via.

Di qui la necessità di creare efficaci reti di relazione e interazione tra i diversi attori del pubblico e del privato per un buon funzionamento dei Centri per l'Impiego. È vero che non ci sono modelli predefiniti di Centro per l'Impiego ma, volendo utilizzare concetti già noti in letteratura, pare evidente che la creazione di adeguate reti di relazione (verticali, con i livelli istituzionali superiori, e orizzontali, con il territorio) fanno di un Centro per l'Impiego un "conferitore di opportunità": un soggetto che offre, in particolare ai propri utenti, opportunità di conoscenza del mercato del lavoro e maggiori occasioni di accesso proprio a questo mercato (attraverso l'orientamento, attraverso la riqualificazione, ecc.).

Inoltre, il cambiamento e l'adeguamento di strutture nate in un diverso contesto sociale ed economico, come erano gli Uffici per il collocamento, può util-



mente avvenire se e quando chi lavora in queste strutture (dai dirigenti agli operatori) acquisisce una logica differente nel pensare e nel realizzare il servizio. Ciò significa che non esistono strumenti più giusti di altri per fare di un Servizio per l'Impiego un buon servizio, ma è solo motivando le persone, facendole partecipi di una diversa idea del servizio, che è possibile pensare ad un Centro per l'Impiego utile e di qualità.

Le esperienze delle Province di Torino, Ravenna, Arezzo, Frosinone e Brindisi, di seguito riportate, descrivono il processo decisionale che le ha condotte alla certificazione di qualità e/o alla carta dei servizi, attraverso la messa in evidenza dei fattori che caratterizzano il contesto organizzativo, politico, culturale e socioeconomico del loro sistema dei Servizi per l'Impiego.

Provincia di Torino: la certificazione morbida e il partenariato istituzionale*



L'esperienza della Provincia di Torino sul tema della qualità nei Servizi per l'Impiego è frutto di un complesso processo di ammodernamento di tutto il Servizio Lavoro della Provincia. Tale processo ha coinvolto i 13 Centri per l'Impiego nel raggiungimento di livelli di performance delle prestazioni omogenei e in linea con gli standard minimi stabiliti dall'Accordo Stato-Regioni, nella definizione di una rete di rapporti con i Comuni, i consorzi socio-assistenziali, le agenzie formative, gli operatori del privato sociale, i servizi privati presenti sul territorio, nella condivisione degli obiettivi da realizzare in seno alle politiche del lavoro.

L'Amministrazione provinciale ha svolto un ruolo di deciso coordinamento nella formazione delle risorse umane, nella definizione delle risorse logistiche, informatiche, nella predisposizione dei servizi essenziali individuati nel D.Lgs. 469/1997 (accoglienza e informazione, orientamento e sostegno all'inserimento lavorativo, incontro domanda-offerta, consulenza alle imprese), e, infine, nella scelta di dotarsi di un sistema di certificazione della qualità per tutto il Servizio Lavoro.

Il contesto socioeconomico

La Provincia di Torino è caratterizzata da una struttura demografica della popolazione residente in progressiva stabilizzazione. Dall'analisi dei bilanci demografici degli ultimi cinque anni si nota come questa sostanziale stabilità sia frutto di due differenti dinamiche: quella naturale e quella migratoria. Infatti, ad un tasso di incremento naturale costantemente negativo, corrisponde un tasso d'incremento migratorio di segno positivo a partire dal 1996.

Al di là delle problematiche che si presentano nell'attuale e nel futuro sistema socioeconomico, gli aspetti demografici maggiormente discriminanti sono rap-

* Il caso è stato elaborato sulla base dell'intervista effettuata da Giovanni Damiano a Ida Rossi, Dirigente Servizio Lavoro, Area Istruzione, Formazione Professionale, Lavoro, Solidarietà Sociale e Massimiliano Sfregola, esperto qualità, della Provincia di Torino.

presentati dalla modalità di composizione della popolazione per genere e fasce d'età. Per quanto concerne la composizione tra maschi e femmine, ad esempio, il dato provinciale rispecchia pienamente quello regionale e nazionale, con un 51,4% di donne (51,5% in Piemonte e in Italia); per quanto concerne le fasce adulte, invece, il Piemonte si colloca nel gruppo delle Regioni italiane che subiscono in una fase ormai avanzata il fenomeno dell'invecchiamento, che si palesa attraverso indici di vecchiaia decisamente elevati e in costante aumento. È altrettanto importante sottolineare le trasformazioni che hanno riguardato la popolazione attiva (tra 15 e 64 anni), vale a dire la popolazione compresa entro i limiti teorici dell'età lavorativa. Essa, infatti, sta diminuendo e da una quota percentuale del 71,7%, relativa al 1991, è passata nel 2000 al 68,8%⁴⁷. Si tratta, tutto sommato, di una flessione abbastanza contenuta, che non intacca di molto la sua consistenza numerica e fa sì che l'indice che stima, da un punto di vista economico e sociale, il grado di dipendenza della popolazione in età non lavorativa dalla popolazione attiva si mantenga su valori contenuti.

Tuttavia, gli aspetti maggiormente significativi emersi dalla composizione demografica della popolazione attengono a due aspetti, entrambi segnati dal *trend* occupazionale: le fasce di età adulte e centrali, maschile e femminile. Nel primo caso, un fattore congiunturale – la crisi del settore dell'auto e dell'indotto – ha inciso sull'espulsione dei maschi adulti dal processo produttivo che li vedeva impiegati; nel secondo, invece, il fenomeno dell'ingresso (o del re-ingresso) delle donne adulte nel mercato del lavoro ha inciso sull'aumento della disoccupazione di genere. Da una parte c'è una sofferenza della domanda, perché le imprese non trovano figure professionali con certe caratteristiche, dall'altra c'è tensione sul fronte dell'offerta per quanto riguarda alcune categorie di disoccupazione: adulta maschile (lavoratori espulsi dal ciclo produttivo) e femminile (intorno ai 40 anni di età).

Allo stesso modo, la struttura dell'economia provinciale presenta alcune caratteristiche specifiche di sviluppo rinvenibili all'interno della composizione settoriale, che da qualche anno è passata dal declino dei settori tradizionali ad un sempre maggiore peso della componente dei servizi.

Le stime relative all'anno 2003, infatti, rilevano una congiuntura caratterizzata, in sintesi, da un peso dell'agricoltura inferiore a tutte le altre realtà territoriali del nord Italia, da un peso dell'industria superiore al dato nazionale (ma inferiore agli altri aggregati più prossimi) e del terziario inferiore alla media italiana (ma superiore rispetto ai dati regionali e alla ripartizione geografica di appartenenza).

La variazione dei dati nel triennio successivo, invece, è attribuibile a tre eventi che hanno condizionato il tessuto produttivo locale e l'andamento dell'occu-

⁴⁷ OPML, *Nota sintetica sul mercato del lavoro in Provincia di Torino nel 2003*.

pazione: il permanere di una crisi strutturale del settore auto e, in generale, dell'industria manifatturiera; una crescita congiunturale nel settore delle costruzioni; una crescita strutturale nel settore dell'ICT all'interno della quale emerge qualche segnale di cambiamento.

Il permanere della crisi strutturale dell'industria collegata alla crisi dell'auto ed il rallentamento della parte più tecnologicamente avanzata del terziario, rappresentano elementi di forte preoccupazione che permangono anche se, nella media, risultano compensati dall'aumento congiunturale del settore costruzioni legato alle opere in corso nella Provincia di Torino.

Eppure, nonostante l'incertezza dell'economia provinciale, l'occupazione è cresciuta nel 2003 dell'1,4% rispetto al 2002, dopo la flessione precedente dello 0,5%⁴⁸, mantenendo comunque il valore più basso all'interno della Regione.

In generale, una situazione nella quale ristagna l'economia e cresce l'occupazione comporta una perdita relativa in termini di produttività del fattore lavoro. Indubbio è, inoltre, il fatto che, in un confronto di lungo termine, sia cresciuta notevolmente la penetrazione sul totale occupati dei contratti atipici e ad orario ridotto.

L'analisi dell'andamento del tasso di disoccupazione distinto in base al genere permette di approfondire l'analisi di contesto e di osservare come la componente femminile fino al 1998 si sia mantenuta in Provincia su livelli decisamente critici, con valori molto vicini a quelli nazionali (se non addirittura uguali o superiori).

Per la fascia di età compresa tra i 15 e i 29 anni (quella delle nuove generazioni), la fascia dei 30-49 anni (quella degli adulti) e, infine, quella dei disoccupati con più di 50 anni, il modello di disoccupazione femminile è quello che presenta maggiori elementi di criticità rispetto a quello maschile. Tra gli uomini, infatti, le persone in cerca di occupazione sono prevalentemente i giovani: il 64,6% dei soggetti rientra tra i 15 e i 29 anni, il 25,9% tra i 30 e i 49 anni e il 9,5% tra gli ultra 50enni. Tra le donne si registra, invece, una maggiore concentrazione di disoccupate nella fascia tra i 30 e i 49 anni, a causa della pressione delle donne che cercano di rientrare nel mondo del lavoro dopo un periodo più o meno lungo di assenza dedicato (in genere) alla cura dei figli nei loro primi anni di vita. Le figure che in misura sempre maggiore sono in cerca di lavoro sono perciò soprattutto le donne adulte (ma in parte anche gli uomini adulti) con conseguenti problemi di re-inserimento in quanto si tratta, in prevalenza, di lavoratrici e lavoratori "meno flessibili" e con livelli di scolarità complessivamente poco elevati⁴⁹.

Tre fattori chiave, in sintesi, permettono di delineare le criticità fin qui espo-

⁴⁸ OPML, op. cit.

⁴⁹ Ibidem.

ste: 1) la dinamica occupazionale della Provincia di Torino è stata caratterizzata da una crescita più instabile rispetto al nord-ovest, soprattutto per gli uomini; 2) i tassi di occupazione evidenziano una situazione, in confronto al dato totale del nord-ovest, peggiore per il dato maschile e sostanzialmente in linea per il dato femminile; 3) la disoccupazione si riduce per entrambi i generi, ma resta su livelli più elevati rispetto al dato totale del nord-ovest. Spicca però un nuovo modello di disoccupazione femminile che riguarda in maggioranza le donne adulte.

I Centri per l'Impiego, di fronte ad un contesto altamente diversificato ed esposto a variazioni congiunturali di mercato, si sono trovati a dover fronteggiare una molteplicità di variabili, declinarle sul sistema produttivo locale (in perenne movimento) per trarne, dal lato dell'offerta, azioni di supporto per categorie svantaggiate, o comunque bisognose di un reinserimento lavorativo. Allo stesso modo, il sistema delle imprese ha palesato la necessità di un sistema pubblico in grado di orientare e formare giovani e adulti lavoratori.

Le attività svolte dai Centri per l'Impiego

Come è avvenuto nella maggior parte dei Centri per l'Impiego dispiegati sul territorio nazionale, la riforma non si è limitata a mutare il ventaglio dell'offerta di servizi destinati al mercato, ma ha sensibilmente innovato il campo delle strutture addette alla fornitura di tali servizi⁵⁰.

In particolare, le attività-base programmate riguardano:

- i servizi di orientamento;
- le opportunità formative;
- l'incontro domanda-offerta di lavoro;
- il collocamento mirato;
- le assunzioni per l'estero (la rete Eures);
- le politiche attive e i progetti locali;
- le pari opportunità.

Di questa gamma di servizi, qui solo accennata, usufruiscono quotidianamente tipologie di utenti talvolta anche molto diverse tra loro per caratteristiche socio-demografiche, profili professionali e, non per ultimo, aspirazioni verso il lavoro. La ricognizione di queste caratteristiche dell'utenza che si rivolge agli sportelli dei Centri per l'Impiego permette, infatti, di ottenere una prima descrizione del profilo degli utenti dei servizi.

⁵⁰ La riforma dei Servizi per l'Impiego nella Regione Piemonte è stata disciplinata dalla L.R. 41/98 e dalla misura A1 del POR *Organizzazione dei servizi per l'impiego*, per la messa a regime di attività e funzioni, approvato con Decisione n. C(2000)2068 del 21 Settembre 2000 della Commissione Europea.

A tale ricognizione la Provincia, nel 2002, ha affiancato un'indagine di *customer satisfaction*⁵¹ che ha permesso di approfondire alcuni aspetti specifici dei servizi offerti (Tab. 3).

Tabella 3

Livello di soddisfazione degli utenti per dimensione del servizio (valori %)

	Molto	Abbastanza	Poco	Per nulla	Totale
Cortesia del personale	50,4	40,7	6,5	2,4	100
Competenza del personale	43,5	45,8	8,7	2	100
Chiarezza delle informazioni	42,7	44,5	10,6	2,2	100
Modulistica	32	53,5	12,3	2,2	100
Orario di apertura	29,6	58,1	9,8	2,5	100
Tempi di attesa	25,8	47	19,3	7,9	100
Accessi	39,9	47,3	9,6	3,2	100
Individuazione degli uffici	34,9	51,2	11,4	3,1	100
Comfort dei locali	37,3	48,7	11,5	2,5	100
Materiali a disposizione	23,6	51,8	17,1	7,5	100

Fonte: elaborazione Fondazione Rosselli - Formez su dati Provincia di Torino, Servizio Lavoro, 2002

La soddisfazione degli utenti, infatti, è uno strumento importante per saggiare i servizi offerti e per ripensarli in un'ottica di costante miglioramento. La conoscenza della qualità percepita permette al personale, infatti, di individuare margini di miglioramento all'interno del ruolo specifico ricoperto e di tutto il sistema organizzativo, poiché direttamente coinvolti nella realizzazione degli obiettivi dell'organizzazione alla quale appartengono.

Un elemento che contraddistingue la Provincia di Torino nella definizione dei servizi attiene alla costruzione di progetti locali in concerto con un largo partenariato istituzionale e del privato sociale. Un esempio è costituito dal programma di reinserimento dei lavoratori licenziati dalle aziende in crisi (industria dell'auto e indotto) che ha visto l'Amministrazione provinciale e il Servizio Lavoro promuovere e sostenere una serie di interventi in stretto collegamento con i Centri per l'Impiego e le società esterne che operano su otto bacini provinciali che aggregano i 13 Centri per l'Impiego. In tal caso ad esse è stato affidato un pezzo di attività: quello della ricollocazione, previa individuazione dei lavoratori da

⁵¹ Provincia di Torino, *I centri per l'impiego della Provincia di Torino. Profili, aspettative e livello di soddisfazione verso i servizi offerti. Un'analisi sperimentale*, 2002.

parte dei Centri e continuo monitoraggio delle attività. Altro esempio è il servizio di orientamento nella fascia dell'obbligo formativo svolto – presso uno sportello dedicato – in tutti i Centri per l'Impiego, da un consulente che opera rispetto agli accordi con i Centri stessi.

Un simile modello di gestione dei servizi presuppone un forte coinvolgimento da parte di tutti gli operatori, da un lato, e tra livelli di governo e gestione dei processi, dall'altro.

Il Servizio Lavoro, articolato in divisioni funzionali, opera con gruppi e modalità di lavoro orizzontale. Il coordinamento tra le varie attività si effettua in sede di conferenza permanente dei responsabili dei Centri, cui si sommano i coordinamenti per alcuni progetti specifici: il collocamento mirato, ad esempio, è gestito da funzionari preposti a livello centrale, unitamente ai responsabili e agli operatori dei singoli Centri. Lo stesso dicasi per quanto riguarda la raccolta dei dati sul mercato del lavoro e l'obbligo formativo. L'intento è quello di non realizzare un'organizzazione piramidale, ma di coinvolgere il più possibile le persone che concretamente operano sulle funzioni.

Il modello è, dunque, quello dell'internalizzazione dei servizi affidati all'esterno.

Se la rete vede come protagonisti strutture esterne coordinate con i Centri per l'Impiego, gli stessi operatori ricoprono un ruolo fondamentale. Forte è, infatti, la motivazione che ha spinto il personale a trasferirsi nelle sedi decentrate della Provincia, optando consapevolmente per attività a stretto contatto con l'utenza.

Se si volessero ricostruire sinteticamente in un diagramma i percorsi che hanno portato allo sviluppo della rete dei servizi e al forte coinvolgimento degli operatori, si partirebbe dal ruolo specifico ricoperto dall'Amministrazione provinciale, con un investimento di ordine finanziario non indifferente. A questo ha dato forte impulso l'attuazione del FSE che ha messo a disposizione molte risorse economiche che diversamente sarebbe stato difficile recuperare sul bilancio provinciale.

La certificazione della qualità ha, quindi, ampliato e ulteriormente accreditato un percorso programmatico e di gestione dei servizi ampiamente condiviso tra i Centri l'Impiego e i partner, pubblici e privati.

La buona riuscita del processo, tuttavia, è da attribuire in via primaria, ma non esclusiva, al ruolo della dirigenza che, investendo nel passaggio dall'ex Ministero del Lavoro alle sedi decentrate preposte (le Province), ha valorizzato competenze e risorse, trasferendo un bagaglio conoscitivo ed una spinta motivazionale di indubbio valore. Il decentramento, tuttavia, ha stimolato una serie di spinte propulsive molto spesso antitetiche che hanno prodotto, all'interno dei rapporti tra gli enti locali (nello specifico, tra Regione e Provincia), non poche incomprensioni. *“...Sono processi complessi: mentre nelle Province il dirigente ha*

un'esperienza specifica o comunque tutto il personale viene dall'ex Ministero del Lavoro e c'è un'abitudine a gestire queste problematiche, in Regione l'attività di programmazione appare, talvolta, più slegata da una precisa conoscenza degli interventi necessari...".

Le criticità del decentramento, quindi, si sono manifestate nella suddivisione dei poteri tra i diversi livelli di governo locale. Un ulteriore aspetto non adeguatamente affrontato, inoltre, attiene alle caratteristiche professionali degli operatori: una delle migliori garanzie di qualità per l'erogazione dei nuovi servizi. In Provincia la questione è stata spesso incrinata da problemi sindacali sull'inquadramento professionale. Pertanto, lavorare sullo statuto professionale degli operatori può avere un ruolo importante all'interno del processo, anche costruendo codici deontologici.

Se, quindi, il processo di decentramento necessita di un forte coordinamento e di una spinta propulsiva in termini di *governance*, una cattiva condotta all'interno della sistematizzazione delle nuove competenze in seno ai Centri per l'Impiego rischia di precludere la nascita e lo sviluppo di buone pratiche locali. Si tratta di aspetti che diventano ancora più rilevanti nel momento in cui il servizio pubblico si confronta con gli standard degli operatori privati. *"...Ci sono serie difficoltà nel far gestire il destino professionale di una persona a qualche operatore che non ha competenze e che non dà garanzie. Su cosa basiamo la capacità degli operatori? Sicuramente non solo sugli standard fissati dal Masterplan..."*.

Il Servizio Lavoro della Provincia di Torino, Area Istruzione, Formazione Professionale, Lavoro, Solidarietà Sociale ha così scelto di gestire efficacemente il cambiamento e di superare i limiti insiti nella riorganizzazione delle attività, individuando nella certificazione una via percorribile per la qualificazione dei servizi.

I percorsi della qualità

Nel 2001 la Provincia di Torino ha avviato le procedure per ottenere la certificazione di qualità secondo la normativa ISO 9001:2000. Il progetto è nato dalla volontà politica dell'Amministrazione provinciale e del Servizio Lavoro di gestire in modo rigoroso la riorganizzazione delle politiche del lavoro e dei Servizi per l'Impiego, così da introdurre adeguate azioni correttive per il miglioramento continuo delle attività dell'ente. L'Ente ha scelto di certificare non tutta la struttura, ma solo l'area Istruzione, Formazione Professionale, Lavoro, Solidarietà Sociale, perché nuova. Questa è stata la sfida che ha permesso di impostare da subito l'analisi dei processi in atto da un punto di vista organizzativo anche in termini di qualità.

La certificazione è stata conseguita nel dicembre 2002, dopo una serie di visite ispettive durante le quali è stata individuata la corrispondenza tra le attività e



gli indicatori di qualità. La DNV, l'organismo di certificazione, ha giudicato il sistema introdotto dalla Provincia di Torino conforme ai requisiti indicati ed efficace nel fornire i risultati richiesti. Per ottenere la certificazione, quindi, è stata effettuata, in fase preliminare, l'analisi delle attività svolte presso il Servizio Lavoro.

Nel processo di verifica la Provincia, oltre ad avvalersi dell'assistenza tecnica di una società esterna, ha usufruito della collaborazione dell'Università di Genova, grazie ad un gruppo di lavoro che ha accompagnato le rilevazioni presso i Centri per l'Impiego attraverso interviste agli operatori. Si è giunti così alla definizione e standardizzazione dei processi di lavoro e, quindi, all'individuazione di cinque procedure che i tredici Centri per l'Impiego e il Servizio provinciale sono chiamati a condividere e applicare nell'erogazione dei servizi. Il monitoraggio delle procedure ha, poi, permesso di verificare eventuali scostamenti dagli standard di riferimento.

I cinque macroprocessi individuati per la formalizzazione degli indicatori (e che coincidono con le funzioni dei Servizi per l'Impiego) sono:

- la pianificazione delle iniziative di politica attiva del lavoro;
- l'accoglienza, l'informazione orientativa e la consulenza dell'utente;
- la gestione del collocamento;
- la promozione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro;
- la promozione di specifici segmenti del mercato del lavoro e il sostegno delle fasce deboli.

La certificazione ha quindi permesso di individuare delle regole chiare e comuni, conformi agli standard regionali minimi dei Servizi per l'Impiego. L'obiettivo è stato quello di aggiungere chiarezza e rapidità nei servizi atti a favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, per un miglioramento della comunicazione tra i Centri per l'Impiego. Le attività di verifica sull'applicazione della certificazione nei Centri della Provincia, inoltre, avvengono frequentemente. Attraverso interviste ai singoli responsabili, la valutazione dei documenti e la scelta di un servizio erogato, si cerca di capire se l'operatore ha acquisito tutte le nozioni necessarie; per schematizzare le attività svolte si utilizzano, inoltre, dei diagrammi di flusso che sintetizzano passo dopo passo le fasi di ogni attività.

Se da un lato, quindi, le procedure sono state interpretate come una guida per il personale che opera quotidianamente nei Centri, dall'altro il coinvolgimento degli operatori ha permesso loro di avere una percezione più flessibile della certificazione. Questo stesso coinvolgimento ha consentito, infatti, di scalfire, in prima battuta, una serie di resistenze fisiologiche all'erogazione del servizio secondo standard di qualità. Infatti, all'inizio la certificazione non è stata vista di buon occhio, poiché intesa come una mera attività di controllo, solo successi-



vamente gli operatori hanno cominciato a percepire il sistema gestione qualità come un'opportunità di miglioramento, utilizzando gli standard come linee guida per svolgere le attività.

La spinta innovativa è stata sistematizzata in specifici percorsi analitici partendo dalle attività individuate ma, parallelamente, è stata accompagnata dalla consapevolezza che la qualità, percepita ed erogata, attiene a prodotti di servizio non riducibili a tempi di erogazione e gabbie procedurali. Ciò che ha fatto dell'esperienza dei Centri per l'Impiego provinciali un buon esempio di gestione del processo di decentramento delle attività e di riorganizzazione di compiti e funzioni è stato, quindi, da un lato, il coinvolgimento degli attori locali, dall'altro la predisposizione di procedure flessibili intorno alle quali costruire gli standard di qualità.

Nel riassetto dei compiti a capo delle amministrazioni provinciali in materia di politiche del lavoro, un ruolo decisivo per la riuscita degli interventi è stato ricoperto dalla loro programmazione concertata con partner locali e dalla capacità di fare rete. In tal senso, gli operatori dei 13 Centri torinesi sono molto integrati con il territorio, con le scuole, le agenzie formative, i servizi sociali, attraverso coordinamenti a livello territoriale che consentono loro di recepire sollecitazioni di ogni genere e convenzioni stilate con i Comuni sede dei Centri per l'Impiego e con i consorzi socio-assistenziali.

Le convenzioni si sostanziano in un programma di attività, che viene definito di anno in anno fra i responsabili dei Centri per l'Impiego e i responsabili del settore lavoro del singolo Comune.

Si tratta, in sostanza, di una buona rete strutturata e legata alla costruzione di percorsi mirati per fasce definite di utenza: una legge regionale prevede che le Province contribuiscano alla programmazione dei servizi in ambito locale attraverso il piano di zona. Tutti i Centri per l'Impiego partecipano ai tavoli locali per la formazione dei piani di zona, conoscono gli assistenti sociali, gli operatori per il servizio di tossicodipendenza.

Inoltre, a capo del processo c'è anche la capacità di adeguarsi alle esigenze contingenti: problemi assunti dai Centri per l'Impiego e proposti come terreni di lavoro sui quali costruire dei programmi d'intervento. Le esigenze sono rilevate dalla Provincia e toccano terreni più ampi, legati a particolari variazioni nella domanda per determinati settori produttivi. È il caso delle Olimpiadi invernali del 2006, che hanno sensibilmente condizionato la domanda di lavoro edile: emergenza, questa, affrontata concertando soluzioni e misure.

La Provincia di Torino ed il Comune di Torino hanno avviato, inoltre, un'indagine nell'ambito delle attività preparatorie dell'evento olimpico, per verificare i fabbisogni occupazionali, in vista di importanti lavori pubblici per il potenziamento della rete ferroviaria e la costruzione di quella metropolitana. In parti-

colare, questa indagine nel segnalare le esigenze di servizi in ambito edile ha portato alla promozione di un piano di interventi concertati con la ex Prefettura, al fine di aprire uno sportello dedicato all'edilizia nel Centro per l'Impiego di Torino. Lo sportello si occupa di rilevare i fabbisogni delle imprese edili e raccoglie le candidature dei lavoratori che sono interessati a lavorare nei cantieri; individua eventuali deficit formativi e si appoggia agli enti di formazione regionali. Questo è l'esempio di un progetto che è nato da un'esigenza territoriale e che avrà un suo sviluppo sull'asse olimpico delle comunità montane.

L'attenzione per i micro-progetti ripropone il tema della necessità di certificare i servizi e di qualificarli attraverso percorsi di riferimento omogenei.

La certificazione della qualità, infatti, oltre a garantire la gestione dei processi e l'attenzione per l'utenza, ha come obiettivo quello di monitorare il miglioramento continuo delle prestazioni, attraverso la condivisione delle attività svolte per una loro standardizzazione. Questo aspetto, in realtà, ha condotto l'Amministrazione provinciale ad una riflessione sull'opportunità di predisporre una serie di indicatori rigidi per orientare l'erogazione dei servizi nei Centri per l'Impiego della Provincia, dal momento che questi potrebbero risultare scarsamente significativi rispetto a quelli predisposti nei monitoraggi condotti dall'Isfol e dalla stessa Regione.

Si riconosce, quindi, una forte attenzione per il *network* territoriale, e per una gestione ragionata non solo delle procedure ma anche delle criticità relative a una loro omogeneizzazione e riproducibilità: *"...inizialmente c'è stato un approccio ingegneristico con dei numeri fissi da seguire e si è visto che nella maggior parte dei casi l'approccio è sbagliato...dal momento che il servizio è fatto di elementi qualitativi...relazionali soprattutto..."*.

L'attenzione è per la predisposizione di procedure che non siano delle gabbie operative per gli operatori, ma che lascino un margine di riformulazione e ripensamento contestualmente alle esigenze dei singoli territori e, soprattutto, sulla necessità della diretta corrispondenza tra standard, modelli di riferimento e qualità erogata. In tal senso, vincolare la durata di un colloquio rispetto ad un pseudo standard (ad esempio 30 minuti) non aiuta certamente nella ricerca della qualità di un servizio per sua natura fortemente legato ai diversi bisogni espressi dall'utente.

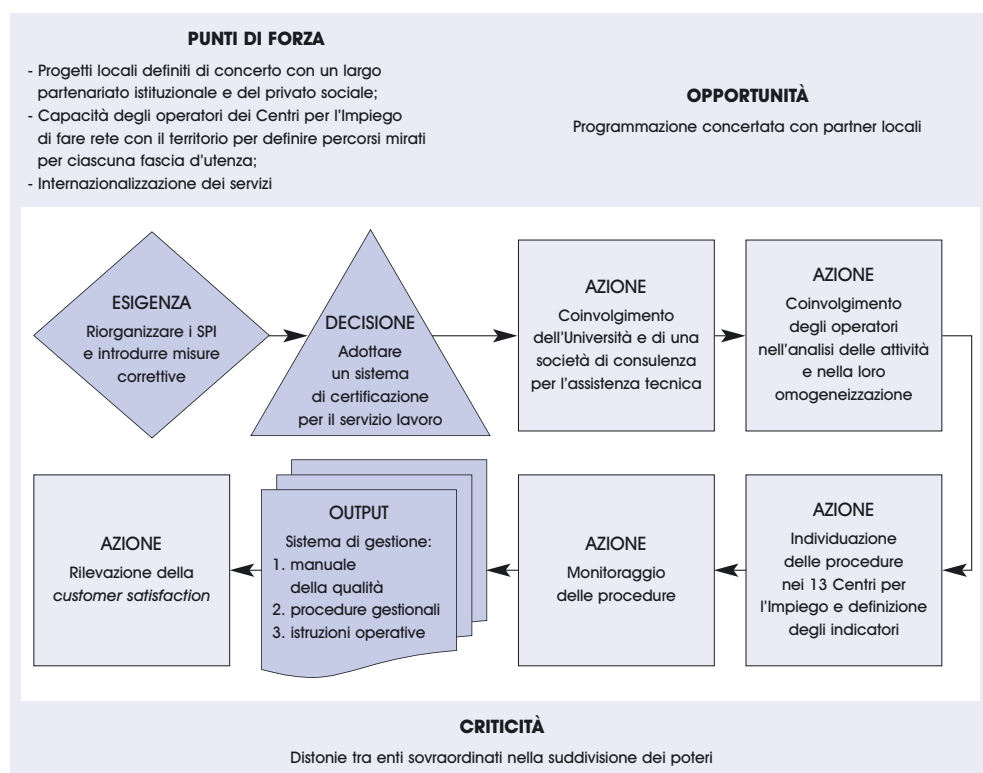
Il margine adottato è quello dell'inclusione di più modalità di gestione dei servizi, come l'orientamento che prevede colloqui diretti, indiretti, individuali, collettivi, reiterati, facilitando così il Centro per l'Impiego nella scelta della modalità migliore, al fine di produrre buone prassi.

La qualità dei servizi, quindi, si sostanzia nei "legami deboli" tra standardizzazione delle procedure e servizi, in modo da garantire all'utente un adeguamento in corsa delle singole attività, scongiurando la loro mera ingegnerizzazione.

La certificazione è stata ottenuta grazie a un *modus operandi* che va considerato come punto di partenza per fornire all'utenza un servizio sempre più prezioso e efficace. Il processo sperimentato dalla Provincia di Torino si è quindi caratterizzato come un buon esempio sul metodo adottato, in grado di omogeneizzare le attività dei Centri e di garantire il rispetto delle procedure attraverso funzioni flessibili condivise da tutti gli operatori. L'attenzione per il coinvolgimento di tutti gli attori rappresenta il secondo aspetto di rilievo emerso dall'analisi delle dinamiche sottese alla programmazione delle politiche per il lavoro a livello provinciale: il partenariato diventa così il punto di forza dei Centri per l'Impiego.

Figura 8

Processo decisionale e fattori determinanti che hanno condotto alla certificazione di qualità nella Provincia di Torino



Provincia di Ravenna: la carta dei servizi per una politica della qualità*



Il supporto prezioso della Provincia, della Commissione di concertazione, degli attori locali, l'interazione e il coinvolgimento di tutti gli operatori dei Centri per l'Impiego, il servizio inteso come patto con l'utente, sono le tre chiavi di lettura del progetto ravennate che hanno accompagnato il processo di modernizzazione dei Servizi per l'Impiego.

Nel vortice delle trasformazioni che hanno radicalmente mutato la ripartizione delle competenze tra Stato, Regioni ed Enti locali, la Provincia di Ravenna ha mostrato una forte capacità strategica e progettuale, avviando una fondamentale collaborazione, in sede di Commissione di concertazione, con tutte le parti sociali.

L'iniziativa provinciale di favorire la cooperazione interistituzionale, sviluppando un costruttivo rapporto di collaborazione, ha permesso di condividere tutte le scelte strategiche per la gestione dei servizi ed ha reso i Centri per l'Impiego del territorio non solo mediatori dell'incontro domanda-offerta, ma attori chiave del mercato del lavoro.

Il coordinamento provinciale ha svolto e svolge un'attività di supporto ed indirizzo rispetto alle nuove norme, di interpretazione di queste ultime, di omogeneizzazione delle procedure, di sollecitazione per l'introduzione di nuovi servizi, di reperimento di risorse.

Il contesto socioeconomico

Il processo di riorganizzazione dei Servizi per l'Impiego si inserisce in un contesto sociale caratterizzato da un progressivo aumento di popolazione residente, un significativo fenomeno immigratorio ed un ruolo sempre più attivo delle donne.

Il territorio di Ravenna si articola in tre bacini territoriali: Ravenna, Lugo e Faenza. Il bacino ravennate è il più esteso, il maggiormente popolato e con il più

* Il caso è stato elaborato sulla base dell'intervista effettuata da Giovanni Damiano ad Andrea Panzavolta, Dirigente Settore Formazione, Orientamento, Lavoro, Andrea Cappucci, esperto qualità, della Provincia di Ravenna e a Valentina Stoppa, Responsabile del Centro per l'Impiego di Ravenna.

forte incremento della popolazione. Al contrario, i comprensori di Lugo e Faenza hanno fatto registrare tra il 1991 e il 2001, un progressivo spopolamento.

Tali tendenze si spiegano con la compensazione tra una generale contrazione dei saldi naturali della popolazione e un incremento di quelli migratori (nel 2001, soprattutto nel bacino ravennate, sono stati i più elevati: +16,7% rispetto al 2000). Il Comune di Ravenna, infatti, è l'area con la quota maggiore di stranieri residenti e tale presenza permette di registrare, come sua diretta conseguenza, una diminuzione dell'indice di vecchiaia: il tasso di natalità delle famiglie di immigrati, infatti, è molto superiore alla media provinciale. Tuttavia, in tutta la Provincia si registra un significativo aumento della consistenza della popolazione straniera che nel 2001 ha raggiunto il 3% del totale della popolazione residente, rispetto al 2,6% del 2000⁵².

Riguardo al tasso di scolarizzazione, invece, fino al 2000, la sua crescita è stata significativa e i laureati sono più che raddoppiati. Tra le persone che hanno dichiarato la loro immediata disponibilità lavorativa, il 56% non possiede nessun titolo (l'obbligo scolastico o la qualifica), il 30% possiede almeno un diploma e l'11% la laurea. A tale proposito è interessante rilevare che le donne sono più istruite, sia riguardo il titolo universitario raggiunto che il diploma di scuola superiore.

Il profilo demografico tracciato si inserisce in una struttura economica rafforzata da un'attenta politica di concertazione, da efficaci strategie e innovativi accordi di programma volti a potenziare le imprese ed un loro sviluppo di qualità.

Tuttavia, il sistema economico della Provincia è stato profondamente influenzato dalla nascita, negli anni Cinquanta, di un polo chimico centrato sulle partecipazioni statali che ha determinato la crescita di imprese di grandi dimensioni, e rallentato la crescita e il consolidamento della piccola e media impresa di produzione artigianale.

In seguito alla crisi della grande impresa di Stato, nella seconda metà degli anni Ottanta e fino alla fine degli anni Novanta si sono verificate molte dimissioni, seguite da numerosi acquisti da parte di investitori esteri. A tale attività di dismissione è seguito un generale ripensamento della struttura del polo chimico, che ora è composto da piccoli e medi impianti di lavorazione spesso di proprietà di imprenditori esteri.

Tale comparto, pur rappresentando un settore estremamente significativo, non è l'unico a sostenere l'economia del territorio. I settori agroalimentare e metalmeccanico, ad esempio, l'uno con la sua formula cooperativa, l'altro costruito su unità locali di piccola dimensione, hanno un peso molto forte all'interno della



⁵² Dati contenuti nel Rapporto Statistico 2001 a cura del Servizio Statistico della Provincia di Ravenna, giugno 2002.

struttura economica della Provincia. A questi si aggiungono i settori ceramico, calzaturiero, gomma e plastiche che si sono consolidati negli ultimi anni grazie ad una discreta qualità delle infrastrutture viarie.

In sintesi, in tutta la Provincia di Ravenna predomina, escludendo il polo chimico, un tessuto economico plurisetoriale composto da imprese di piccole dimensioni, con mercati ristretti e con una bassa propensione all'innovazione e all'internazionalizzazione.

Va ricordato che la Provincia è sede dell'unico porto dell'Emilia-Romagna, di cui occupa il territorio più ad est, ed è per tale motivo, crocevia di attività turistiche e scambi commerciali tra il Mediterraneo, l'est europeo e la Pianura Padana. Tali scambi sono, però, fortemente limitati da un sistema ferroviario che presenta evidenti carenze, soprattutto sul corridoio adriatico.

In questo contesto si delinea un mercato del lavoro che riflette i cambiamenti della struttura economica del territorio. In termini generali la Provincia presenta una situazione economico-occupazionale molto florida con tassi di occupazione solo leggermente inferiori agli obiettivi stabiliti per il 2010 dal Consiglio Europeo di Lisbona.

Pur se lievemente diminuito nel 2003, infatti, il tasso di occupazione si attesta al 67,8%, quello femminile raggiunge il 58,4%, mentre quello maschile il 72%. Dal 1999 al 2003 si rileva un aumento del tasso di occupazione del 4,8% e una diminuzione del tasso di disoccupazione dello 0,7%. Di contro, la componente femminile del mercato del lavoro è stata caratterizzata da un lieve aumento del tasso di disoccupazione.

Tabella 4

Confronto % tra i tassi di occupazione, disoccupazione e di attività della Provincia di Ravenna

	Uomini		Donne		Uomini e donne	
	Anni	Anni	Anni	Anni	Anni	Anni
	1999	2003	1999	2003	1999	2003
Tasso di attività	74,59	79,04	60,08	62,86	66,38	70,94
Tasso di occupazione	72,10	77,20	55,60	58,40	63,00	67,80
Tasso di disoccupazione	3,40	2,40	7,60	7,20	5,20	4,50

Fonte: elaborazione Fondazione Rosselli - Formez su dati Istat

Il comparto economico che, nel 2003, ha fatto registrare il maggiore aumento occupazionale è quello del commercio (+12%) grazie al rilancio seguito alla crisi che lo aveva colpito negli anni Novanta. Ad esso si aggiunge il settore dell'edili-

zia (+10,77%) che, negli ultimi anni, ha vissuto un forte aumento del numero delle imprese legato sia ad una nuova cultura del recupero del patrimonio edilizio esistente, sia ad un aumento del lavoro indipendente.

La diminuzione del numero delle donne occupate nel 2003 (-3,25%), a cui prima si è accennato, riguarda essenzialmente il settore terziario (-7,14%) ed agricolo (-5,41%), mentre si registra un aumento della presenza femminile sia nel commercio che nella trasformazione industriale.

Di contro la percentuale maschile di occupati è cresciuta del 3,97%, soprattutto nei settori attraversati da intensi fenomeni di sviluppo: commercio, costruzioni e terziario.

Tabella 5

Numero di occupati nella Provincia di Ravenna suddivisi per attività economica

	Totale occupati	Agricoltura	Trasformazione industriale	Costruzioni	Commercio	Altro terziario
2002	164.100	17.780	36.850	10.870	23.420	75.000
2003	165.350	15.470	33.920	12.040	26.270	77.000
Var %						
2002/2003	0,76	-13,02	-5,40	10,77	12,17	2,67

Fonte: elaborazione Fondazione Rosselli - Formez su dati Istat

Tuttavia, in questi ultimi anni, due fenomeni hanno delineato un nuovo scenario del mercato del lavoro ravennate: la bassa natalità e la tendenza dei giovani a scegliere percorsi scolastici distanti dalle richieste delle aziende locali, causando un disallineamento tra domanda e offerta di lavoro. Tale scollamento sta creando fasce sempre maggiori di disoccupazione tra i giovani (soprattutto donne) con un elevato titolo di studio.

Le attività svolte dai Centri per l'Impiego

Il contesto politico-amministrativo della Provincia di Ravenna si caratterizza per un orientamento alle attività di concertazione tra attori pubblici, economici e sociali. Riguardo le politiche del lavoro e i Servizi per l'Impiego, infatti, la Provincia di Ravenna, in anticipo rispetto alla riforma, ha avviato delle sperimentazioni con l'Ufficio Provinciale del Lavoro, sviluppando una serie di collaborazioni proprio a partire dalla Sezione Circoscrizionale per l'Impiego di Ravenna (un esempio è il Servizio Integrato di Orientamento). Ciò è avvenuto perché in Emilia-Romagna le Province hanno la delega alla formazione professionale e, di conseguenza, hanno potuto esercitare un'efficace azione di indirizzo e di soste-

gno alle attività di inserimento lavorativo degli allora uffici di collocamento.

La Provincia di Ravenna, ha, quindi, sviluppato un ruolo di “*robusto coordinamento*”, una funzione di indirizzo e sollecitazione all’introduzione di servizi più adeguati al territorio, favorendo, in questo modo, un confronto costruttivo con i Centri per l’Impiego. Ha garantito loro, pur cercando di mantenere una sostanziale omogeneità, la massima flessibilità nell’organizzazione di servizi adeguati alle esigenze specifiche del territorio. Inoltre, attraverso un consorzio provinciale per la formazione professionale e i finanziamenti del FSE, ha sostenuto i singoli Centri nel difficile processo di trasferimento delle risorse umane e delle competenze. La percentuale di personale trasferito alla Provincia (46%), infatti, era molto al di sotto di quella prevista a livello regionale (65-75%), per cui si è scelto di incrementare l’organico con personale esterno da dedicare alle attività dei Centri per l’Impiego con contratti di collaborazione coordinata e continuativa.

A seguito del processo di riorganizzazione, il ruolo della Provincia è divenuto essenzialmente quello di sostegno in materia di amministrazione e interpretazione normativa.

I Centri, in questa atmosfera di coordinamento da parte dell’Amministrazione provinciale e della Commissione di Concertazione, hanno potuto procedere all’adeguamento delle competenze e all’attuazione dei servizi previsti nel D.Lgs. 469/97, rileggendoli, in piena libertà, rispetto alle necessità del territorio e dell’utenza.

A seguito di una prima fase di programmazione dei sei servizi-base previsti dalla riforma (accoglienza, informazione, orientamento, consulenza alle imprese, gestione delle procedure amministrative, incrocio tra domanda e offerta), la riorganizzazione dei Centri ha mosso i primi passi verso la sperimentazione di servizi che nascessero da un’attenta elaborazione delle specificità locali.

In particolare, sono stati riletti alcuni servizi di incontro domanda-offerta di lavoro a sostegno di quei comparti economici che incidono maggiormente in materia d’occupazione anche stagionale: i settori turistico-alberghiero, agroalimentare e metalmeccanico.

Nel settore agroalimentare, a causa della difficoltà crescente nel reperire manodopera specializzata stagionale, sono stati attivati, in collaborazione con la Provincia di Lecce, flussi di mobilità dal sud al nord Italia. Così come nel settore metalmeccanico è stato attivato un servizio di accoglienza ed inserimento per lavoratori provenienti dal sud Italia.

Per il settore turistico-alberghiero, che solo nella Provincia ravennate raggiunge il 36% del totale regionale delle richieste di lavoro del comparto, è stato avviato un servizio specifico di incontro domanda-offerta, in collaborazione con tutti gli attori locali: Confcommercio, Ascom, Confesercenti, Confartigianato,

Cna, Federturismo/Associazione Industriali, Confcooperative, Lega Coop.

A partire dal 2000, inoltre, sono nate due attività in via sperimentale: la prima, per sostenere il rientro di cittadini con cittadinanza italiana ma residenti in Paesi extra europei (soprattutto Argentina) ad alto tasso di disoccupazione; la seconda, a seguito di un accordo tra i Servizi per l'Impiego di Ravenna e Lecce, per favorire l'incontro domanda-offerta sud-nord. Inoltre, con l'approvazione della legge 68/99 "Norme per il diritto al lavoro dei disabili" sono stati attivati servizi mirati (collocamento mirato e inserimento mediato) per favorire l'inserimento lavorativo dei disabili. In tale ottica, sono stati costituiti nuclei di valutazione territoriale (Centri per l'Impiego, Asl, Sert, Simap, Inail, Servizi Sociali dei Comuni) che si occupano dell'inserimento lavorativo dei disabili psichici, per i quali sono ulteriormente ridotte le prospettive occupazionali.

Per contrastare, invece, il crescente aumento di disoccupazione tra i giovani con un elevato titolo di studio, il Centro per l'Impiego di Ravenna ha attivato, un servizio (Start up) per favorire l'inserimento lavorativo dei neolaureati, prevedendo colloqui di gruppo ed individuali volti a definire le propensioni dei partecipanti nell'intraprendere i percorsi formativi più adeguati.

La capacità di rileggere e di differenziare i servizi offerti sulla base delle diverse tipologie di utenti ha permesso di rispondere con maggiore efficacia alle richieste dell'utenza ed ha determinato un processo di fidelizzazione delle imprese che si rivolgono ai Centri per l'Impiego della Provincia di Ravenna, tale da determinare un incremento significativo del tasso di soddisfazione, passato dal 35-40% del 2002 al 60% dello scorso anno.

I percorsi della qualità

I repentini cambiamenti, il ripensamento dei fondamenti di legge, la rilettura dei percorsi di erogazione e di fruizione e l'omogeneizzazione delle procedure hanno spinto la Provincia di Ravenna a sistematizzare i nuovi servizi offerti in una carta dei servizi, la cui realizzazione ha visto il coinvolgimento di tutto il personale dei Centri.

Ciò è avvenuto nella convinzione che la carta potesse divenire testimonianza di un servizio in continua evoluzione e di un forte impegno della Provincia per l'attuazione di una politica della qualità.

La carta nasce, infatti, dalla precisa esigenza di rileggere in maniera più sistematica i servizi da erogare ai cittadini e alle imprese, ma anche per rispondere ad una necessità di omogeneizzazione del territorio. Un'attività dispendiosa per tempo e risorse utilizzate, ma preziosa perché ha reso possibile una riorganizzazione delle diverse linee di servizio e dei differenti processi amministrativi, delineando come arrivarci, con quali risorse e in quali tempi.

La scelta della carta, piuttosto che della certificazione, nasce dalla consapevo-



lezza del rischio legato al doversi vincolare ad una serie di procedure, spesso unicamente formali, che avrebbero potuto determinare un incremento della dimensione burocratica ed un ingessamento delle procedure.

La predisposizione della carta dei servizi è avvenuta, infatti, di pari passo con il processo di costruzione dei servizi previsti dalla legge e della loro rilettura legata alla specificità del territorio, attraverso un progetto finanziato dalla Regione Emilia-Romagna, con il supporto della Commissione di Concertazione e di una società di consulenza. In questo progetto sono stati coinvolti tutti gli operatori dei Centri per l'Impiego, al fine di favorire – in un'azione di accumulo e traduzione in processi di saperi e prassi diffuse e non codificate – la riorganizzazione interna e l'omogeneizzazione delle procedure.

Il procedimento di stesura della carta si è ispirata all'approccio metodologico di Philip B. Crosby (Processo di Miglioramento della Qualità), individuando quattro dei quattordici step da lui previsti:

1. la costituzione del *Team della Qualità* che pianifica e gestisce il processo di Miglioramento della Qualità;
2. la *Misurazione* che permette di valutare oggettivamente il processo esaminato, di rilevare tutto ciò che non è conforme e di applicare le correzioni necessarie;
3. la *Determinazione delle Mete* che indica gli obiettivi di miglioramento;
4. l'*Azione Correttiva* che predispone un metodo di risoluzione dei problemi individuati.

In particolare, prendendo ad esempio quanto accaduto nel Centro per l'Impiego di Ravenna, nella prima fase del processo indicato si sono affrontate tutte le problematiche emerse nel percorso di formazione degli operatori e si sono valutati i servizi considerati strategici; nella seconda fase si è cercato di responsabilizzare gli operatori stessi permettendogli di definire, all'interno delle singole aree, i processi lavorativi da valutare; nella terza, in cui si è sviluppata un'autonomia più forte, l'attenzione si è focalizzata sui processi legati al collocamento mirato.

Affinché il coinvolgimento degli operatori fosse completo, si è progettato un percorso formativo che fornisse loro le conoscenze necessarie per svolgere un ruolo attivo nella riorganizzazione dei Servizi per l'Impiego in un'ottica di miglioramento della qualità.

L'attività di formazione è stata strutturata per classi composte da gruppi eterogenei, sia per trasmettere i contenuti, sia per facilitare la discussione di gruppo e la comprensione del proprio ruolo all'interno di una attività più ampia.

A seguito dei percorsi formativi, all'interno dei singoli Centri, sono stati costituiti i team di qualità suddivisi per settore di attività, con l'obiettivo di facilitare l'applicazione del concetto di qualità all'interno delle singole strutture, di

coinvolgere il più possibile gli operatori nelle decisioni prese, sia attraverso un sistema interno di comunicazione informatica, sia calendarizzando le riunioni in cui discutere le strategie adottate.

Successivamente si è proceduto alla valutazione quantitativa e qualitativa dei processi dei singoli servizi, ossia, del tempo impiegato per compiere l'operazione e di quante e quali tipologie di errori comparivano, in modo da rendere più semplice la definizione degli obiettivi.

A tal fine sono state predisposte due griglie di misurazione che, compilate a fine giornata dall'operatore, hanno permesso di definire, da un lato, il numero esatto delle pratiche e il tempo medio di erogazione; dall'altro, gli errori commessi nella fase di erogazione. La discrepanza rilevata tra il tempo necessario e il tempo realmente impiegato per l'erogazione del servizio e la valutazione della tipologia di errore commesso (modulata sulla base della fascia oraria in cui si effettua il servizio) hanno avviato un processo di riorganizzazione dei compiti e di miglioramento del servizio, condiviso con tutti gli operatori. Infatti, attraverso la quantificazione del ritardo massimo consentito nell'erogazione del servizio e la correzione degli errori commessi sono state definite delle mete raggiungibili che hanno permesso di redigere una carta dei servizi articolata in quattro macroaree:

- servizi d'incontro domanda-offerta di lavoro,
- servizi d'informazione e orientamento per la ricerca del lavoro,
- servizi amministrativi,
- servizi rivolti alle persone disabili e alle altre categorie beneficiarie della L. 68/99.

Ciascun servizio individuato nelle quattro macroaree e poi stato descritto nei minimi dettagli nella carta dei servizi, attraverso le finalità, gli impegni del Centro per l'Impiego, le attività, le modalità di erogazione dei servizi, i tempi, i processi posti alla base del servizio stesso, ecc. Pertanto, la carta non si configura come una brochure, ossia un semplice documento di presentazione dei servizi, ma, al contrario, come uno strumento in grado di fornire all'utente con trasparenza e completezza tutte le informazioni riguardo al servizio erogato.

Le operazioni quotidiane e reiterate nel tempo, legate alla riorganizzazione interna del Centro per l'Impiego, hanno sensibilizzato gli operatori in materia di qualità e permesso loro di percepire i risultati del faticoso processo avviato. Si è cominciato ad intendere la qualità come strumento attivo di trasformazione del proprio lavoro e non semplicemente come un meccanismo esterno e/o imposto.

Naturalmente l'esperienza della Provincia di Ravenna conferma che il coinvolgimento degli operatori in un tale complesso processo di innovazione non è semplice, ma strettamente legato ad un mutamento della mentalità con cui viene





inteso il lavoro. Nel Centro per l'Impiego di Ravenna, ad esempio, non sono mancate difficoltà nella condivisione delle decisioni, che spesso venivano percepite come astruse ed estranee. Di conseguenza sono stati attivati una serie di meccanismi volti a condividere le scelte fatte e a rendere più autonomi, dal punto di vista operativo, i vari gruppi di lavoro, delegando loro l'organizzazione e il monitoraggio delle attività e la rilevazione delle criticità.

Questo ha consentito al team di qualità di cominciare a rivestire un ruolo più limitato, di coordinamento delle attività proposte dagli operatori, di elaborazione di obiettivi comuni e scenari futuri. Ha permesso, inoltre, di responsabilizzare maggiormente i gruppi di lavoro, delegando loro l'attività di monitoraggio, che in precedenza era organizzata dal team e da un rappresentante interno del gruppo. Tutto ciò al fine di sviluppare una più efficace integrazione tra gli interventi dei singoli e le procedure ricavate dalla riorganizzazione dei processi.

Tuttavia, la mancanza di tempo e di risorse necessarie per reiterare il processo di elaborazione della carta dei servizi ne rappresenta la principale criticità, poiché ne rende difficile l'aggiornamento e, quindi, ne riduce la validità trasformandola da strumento di misurazione della qualità del singolo servizio a mero strumento informativo sui servizi erogati.

A dimostrazione di quanto sia possibile "fare qualità", una volta che ne sia stato metabolizzato l'approccio a prescindere dall'esistenza di uno strumento come la carta dei servizi, nei Centri per l'Impiego della Provincia ravennate la tempistica è divenuta oggetto di concertazione con l'utente nel caso questi desideri degli approfondimenti particolari, una cura maggiore, o a seconda dello scenario che viene a delinearci durante il primo colloquio di orientamento.

Inoltre, al fine di porre il servizio dalla parte dell'utente, è stato adottato un sistema di rilevazione della soddisfazione che prevede la somministrazione di un questionario con periodicità differenti a seconda che si tratti di aziende o lavoratori. Nel primo caso il questionario accerta l'efficacia occupazionale dei servizi attraverso la verifica che le segnalazioni di offerte fatte al datore di lavoro siano state coerenti alle sue aspettative, e se in seguito abbia proceduto all'assunzione. Nel secondo caso le rilevazioni sono effettuate, con cadenza trimestrale, sugli utenti che si rivolgono ai servizi di prima accoglienza ed informazione. L'analisi dei dati ha dimostrato che il 94% degli utenti dei Centri per l'Impiego della Provincia di Ravenna è rimasto soddisfatto ed esprime un giudizio molto positivo riguardo agli operatori e ai servizi erogati, limitandosi a rilevare alcune criticità circa l'organizzazione logistica dei Centri.

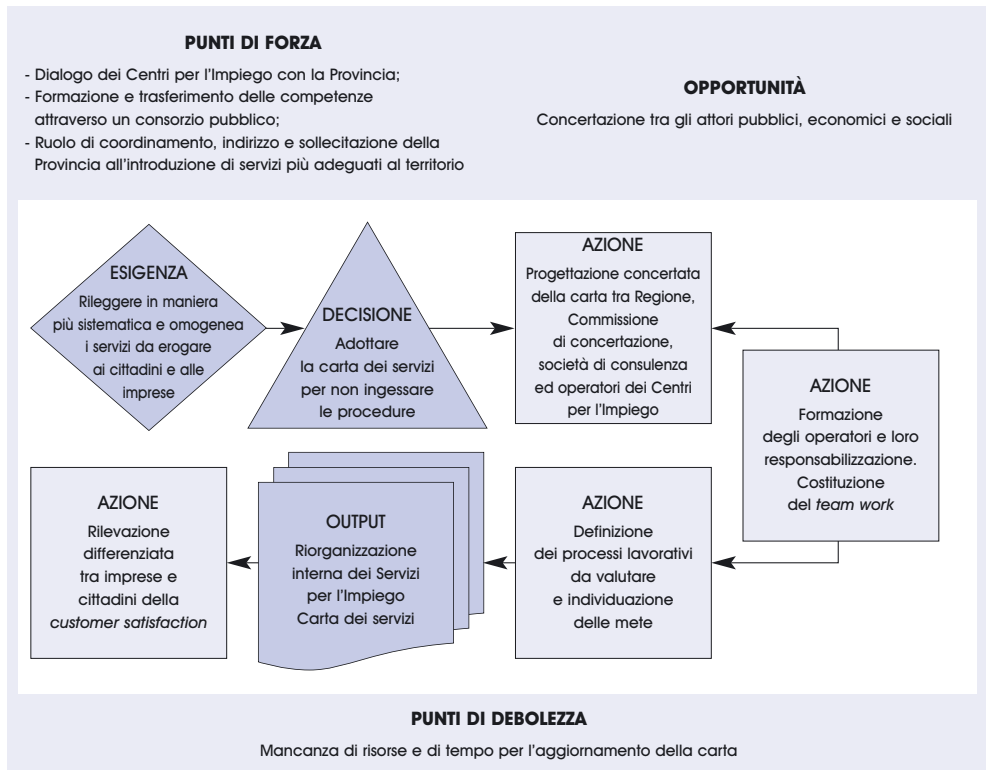
L'efficace interazione tra la Provincia di Ravenna, i Centri per l'Impiego e i diversi attori del territorio, la sperimentazione cominciata ben prima del processo di riorganizzazione dei Servizi per l'Impiego e innescata dal D.Lgs. 469/97, si inseriscono in un contesto, come quello della Regione Emilia-Romagna, partico-

larmente favorevole e tradizionalmente attivo nel sostenere processi innovativi in tutti i settori d'attività del territorio. La riforma dei Servizi per l'Impiego, quindi, è solo una delle attività di un più ampio processo di innovazione e pianificazione che attraversa l'intera Regione e interessa non solo il mercato del lavoro, ma anche l'economia, la società, i servizi pubblici.



Figura 9

Processo decisionale e fattori determinanti che hanno condotto alla carta dei servizi nella Provincia di Ravenna





Provincia di Arezzo: lo sviluppo di un modello di rete concertata*

La riforma dei Servizi per l'Impiego si fonda su alcuni principi fondamentali: il decentramento delle competenze in materia di politiche del lavoro, la programmazione provinciale e i rapporti tra gli attori del territorio.

Nella Provincia di Arezzo questi elementi si sono armonizzati con efficacia. Oltre ai rapporti tra la dirigenza provinciale e gli organi istituzionali preposti al governo del territorio, al raccordo tra Servizi per l'Impiego e imprese, a caratterizzare l'esperienza aretina è il grande valore attribuito alla concertazione.

Si tratta di un aspetto rilevante, difficilmente sintetizzabile né teoricamente esplicabile, che trae origine da un terreno culturale reattivo al cambiamento.

Ben prima che la riforma dei Servizi per l'Impiego fornisse le “regole del gioco” per sistematizzare un aspetto importante delle politiche attive del lavoro – quello della riforma dei canali, degli strumenti e dei metodi per l'incrocio tra domanda e offerta di lavoro – il governo locale ha sostenuto l'importanza della maturazione di tali politiche all'interno di quelle rivolte allo sviluppo del territorio. Il raccordo tra le amministrazioni locali, le parti sociali, le associazioni di categoria e le imprese, quindi, ha dato vita ad un processo di *policy* ben strutturato per la costruzione dei servizi e delle attività da implementare sul territorio.

La Provincia di Arezzo, infatti, è sempre stata attenta ai problemi del mercato del lavoro e alla pianificazione di programmi e misure adatte alle caratteristiche del mercato locale: “...ovvero, a promuovere autonomamente azioni mirate per tutto quello che concerne le politiche pubbliche, dal sistema industriale alla formazione, sfruttando al meglio gli indirizzi normativi nazionali...”.

Il contesto socioeconomico

La Provincia di Arezzo ha conosciuto una crescita progressiva della popolazione residente che l'ha portata in un decennio dai 314.564 abitanti del 1991,

* Il caso è stato elaborato sulla base dell'intervista effettuata da Daniela Luisi a Massimo Nibi, Dirigente, Servizio Lavoro della Provincia di Arezzo e a Vanna Franceschini, Coordinatrice dei Centri Territoriali per l'Impiego della Provincia di Arezzo.



agli attuali 323.000 circa, con un'incidenza del 9,33% sul totale della popolazione regionale. Tuttavia, in questi anni le caratteristiche strutturali della popolazione hanno subito profondi mutamenti dovuti, da un lato, al progressivo allungamento della vita e, dall'altro, al costante calo delle nascite, con una popolazione al di sopra dei 65 anni di età che rappresenta il 22% del totale. Tre sono gli aspetti da sottolineare alla luce dei cambiamenti demografici in atto:

1. l'indice di vecchiaia della Provincia (con un valore pari a 1,83) si colloca al quarto posto in Toscana e nettamente al di sotto della media regionale;
2. il carico sociale risulta al di sopra della media regionale. Tale condizione è legata principalmente ad un maggiore peso della popolazione con età superiore a 64 anni;
3. la Provincia sembra incentivare la localizzazione di nuove residenze; il saldo migratorio nel 2000 è stato, in termini assoluti, il secondo in Regione. In particolare, il 60,4% è costituito da migrazioni straniere, mentre il 39,6% proviene da altre Regioni italiane⁵³.

È importante sottolineare un ulteriore aspetto relativo all'analisi dei movimenti demografici registrati nelle anagrafi comunali, dai quali si evince come il processo di incremento demografico sia stato alimentato quasi esclusivamente dall'apporto dell'immigrazione italiana e straniera. La continuità dei flussi migratori dall'estero si è intrecciata con un processo di regolarizzazione che ha dato luogo ad un incremento della presenza degli immigrati tra la popolazione residente (3,2% della popolazione totale). Ciò che, tuttavia, concorre all'aumento consistente della popolazione straniera è il carattere strutturale, e in certi casi indispensabile, che l'immigrazione presenta per il sistema produttivo del territorio aretino.

Nell'ultimo biennio si è, infatti, registrato un notevole aumento dei cittadini stranieri inseriti nel mercato del lavoro: rispetto al 1999, si è avuto un incremento degli immigrati occupati pari al 60%⁵⁴. Questo è sicuramente un indicatore del fabbisogno delle imprese locali di manodopera straniera, soprattutto in quei settori dove la domanda eccede la disponibilità dell'offerta autoctona.

⁵³ Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura della Provincia di Arezzo, *Atlante socioeconomico della Provincia di Arezzo*, anno 2002.

⁵⁴ *Ibidem*.

Tabella 6**Principali attività economiche della Provincia di Arezzo
Imprese attive iscritte al registro delle imprese. Anno 2003 (valori assoluti)**

Attività economiche	Imprese attive iscritte
Agricoltura	7.926
Attività estrattive	17
Industria manifatturiera	5.977
di cui:	
Alimentare e bevande	436
Tessile-maglieria	349
Abbigliamento	552
Calzature -pelle	426
Legno, mobile	767
Minerali non metalliferi	207
Meccanica	1.129
Gioielleria ed oreficeria	1.666
Attività edili	4.715
Attività commerciali	7.812
di cui:	
Commercio veicoli e carburanti, riparazione	938
Commercio ingrosso e intermediari	2.602
Commercio dettaglio escluso autoveicoli	4.272
Pubblici esercizi	1.318
Trasporti e comunicazioni	984
Credito-servizi finanziari	671
Servizi alle imprese	2.541
Servizi alla persona	1.375
Totale	33.570
Netto agricoltura	25.664

Fonte: Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Arezzo

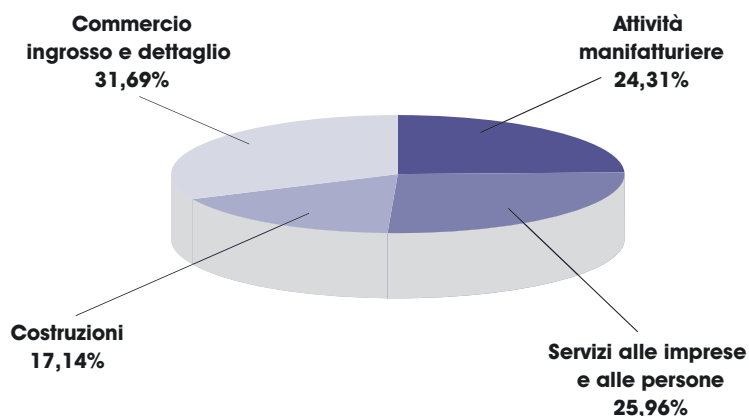
La struttura economica della Provincia di Arezzo (tab. 6), infatti, è caratterizzata da un tessuto produttivo prevalentemente industriale, con una significativa presenza dell'agricoltura (coltivazione di erbacee, coltivazioni legnose, zootecnia).



Da una scomposizione settoriale delle imprese presenti sul territorio emerge in maniera più dettagliata la struttura economica della Provincia, caratterizzata prevalentemente da un totale di imprese, al netto dell'agricoltura, delle quali il 24,31% appartenenti al settore manifatturiero, il 17,14% al settore delle costruzioni, il 31,69% operanti nel settore del commercio e il 25,96% nel comparto dei servizi alle imprese e alle persone (Graf. 2).

Grafico 2

Composizione settoriale della Provincia di Arezzo. Anno 2003



Fonte: elaborazioni Antares su dati Infocamere

Complessivamente, il comparto dell'industria rappresenta ad Arezzo il 42,46% delle attività produttive, costituite, nella maggior parte dei casi, da piccole e medie imprese⁵⁵. Inoltre, considerando la scomposizione settoriale delle imprese presenti sul territorio in termini di variazione percentuale dal 1999 al 2003, emerge che le aziende manifatturiere sembrano seguire un trend di crescita contenuto ma costante. Il settore terziario, invece, risulta essere in continua espansione: contenuta la dinamica del settore del commercio all'ingrosso e al dettaglio, più sostenuta quella del comparto dei servizi alle imprese e alle persone⁵⁶. In particolare, i sistemi economici locali sono caratterizzati da tre distretti industriali (orafo, tessile-abbigliamento, pelli-cuoio e calzature) e quattro sistemi produttivi specifici: calce e gesso nel casentino, industrie alimentari in Valtiberina,

⁵⁵ Si tratta di una destrutturazione dimensionale che sta coinvolgendo gran parte dei settori dell'oro, del legno, della manifattura e delle costruzioni.

⁵⁶ Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura della Provincia di Arezzo, *op. cit.*



abbigliamento nell'area aretina e in Val di Chiana. In questo contesto si delinea un mercato del lavoro che riflette le peculiarità della struttura economica del territorio di Arezzo, in cui la rilevanza della componente del settore primario (Tab. 7) risulta essere tendenzialmente in linea con lo scenario regionale, nazionale ed europeo.

Tabella 7

Confronto tra i valori % sull'occupazione nelle Province toscane e i valori regionali, nazionali ed europei, suddivisi per settori produttivi. Anno 2002

	SETTORI					Totale occupati in valori assoluti (in migliaia)
	Agricoltura	Industria e costruzioni	Di cui costruzioni (calcolato sul totale occupati)	Altre attività	Di cui commercio (calcolato sul totale occupati)	
Arezzo	4%	46%	9%	50%	17%	138
Firenze	2%	32%	7%	65%	18%	376
Grosseto	15%	19%	7%	66%	19%	86
Livorno	3%	27%	5%	71%	14%	132
Lucca	3%	38%	10%	59%	17%	152
Massa	1%	29%	11%	70%	17%	74
Pisa	3%	31%	5%	66%	18%	158
Pistoia	4%	38%	7%	58%	16%	114
Prato	n.d.	49%	6%	51%	17%	109
Siena	10%	20%	6%	61%	14%	115
Toscana	4%	34%	7%	62%	17%	1.453
Italia	5%	32%	8%	63%	16%	21.514
UE (Area Euro)	4%	27%	n.d.	69%	25%	119.870

Fonte: elaborazione Antares su dati Istat 2002

La Provincia di Arezzo si caratterizza, infatti, per l'alta percentuale di occupati nel settore dell'industria e delle costruzioni (46%) che supera anche la media regionale (34%), nazionale (32%) ed europea (27%). Per ciò che concerne gli occupati nel settore commercio, la Provincia presenta, così come la Regione, un dato (17%) molto contenuto rispetto alla media europea, ma comunque più elevato di quello nazionale (16%).

Un ulteriore elemento utile per analizzare il mercato del lavoro locale è il tasso

di disoccupazione provinciale, disaggregato per fasce di età.

La tabella 8 mostra come i tassi regionali corrispondenti a ciascuna classe siano inferiori rispetto al dato nazionale. In particolare, la Provincia di Arezzo registra il minor tasso di disoccupazione per la fascia dei giovanissimi (9,4%), seguita da Siena e Grosseto. Arezzo accentua, infatti, l'orientamento toscano all'assunzione dei giovani: gli ingressi di personale al di sotto dei 25 anni si spingono al 38,8%, a fronte di un dato nazionale del 28,9%.



Tabella 8

Tassi % di occupazione e disoccupazione delle Province toscane suddivisi per classi d'età, confrontati con i dati nazionali e regionali. Anno 2002

	Tasso di occupazione				Tasso di disoccupazione			
	Classi d'età			Totale	Classi d'età			Totale
	15-24	25-29	30-64		15-24	25-29	30-64	
Lucca	31,2	68,7	63	45,8	13,8	10,7	2,8	4,5
Massa Carrara	25,4	57,8	62	42,2	27,8	17,9	4	6,8
Pistoia	34,1	64,4	65,3	47,6	19,1	14,3	3,1	5,4
Firenze	33,7	71,3	65,3	45,3	12,3	9,2	3	4,2
Livorno	23	61,1	61	45,3	34,1	20,7	5,4	8,5
Pisa	23,6	65,8	68,9	46,8	20,1	13,1	2	4
Arezzo	37,6	69,2	67,7	48,3	9,4	9,6	3,3	4,7
Siena	33,8	72,5	72,2	51,4	9,5	8,4	1,7	3
Grosseto	29,1	65,5	64,7	46	26,6	16,7	4,6	7,2
Prato	44,2	75,2	69,3	53,7	13,2	10,5	4,3	5,9
Toscana	31,7	68	65,8	46,8	16,9	12,2	3,3	5,1
Italia	25,9	60,3	60,5	43,8	28,2	21,2	6,1	9,05

Fonte: elaborazione Antares su dati Istat 2002

Tuttavia, nonostante i buoni risultati dell'occupazione nel settore industriale, le imprese considerano di difficile reperimento ben il 51,4% delle figure professionali richieste, in particolare per le mansioni di operaio, dove si supera del 60% il "livello di difficoltà". I motivi del disagio sono imputati alla mancanza della necessaria qualificazione; per queste ragioni sono stati predisposti interventi orientativi di inserimento lavorativo ed azioni formative per la creazione di competenze specifiche.

In stretto collegamento con la presenza di giovani è rilevante, infatti, la quota

di contratti di apprendistato, che con il 10% supera i livelli medi nazionali⁵⁷.

Nonostante queste problematiche legate al *matching* tra domanda e offerta di lavoro, si assiste all'introduzione di nuova forza lavoro in azienda che solo nel 28,4% dei casi sostituisce personale con le stesse mansioni. Ciò indica che nell'area aretina, comunque, la volontà di assumere è legata con particolare frequenza a programmi di espansione e di innovazione.

Le attività svolte dai Centri per l'Impiego

La riorganizzazione dei Centri per l'Impiego nella Provincia di Arezzo prende avvio con la legge regionale n. 52/1998 ed è stata sostenuta dagli investimenti di risorse finanziarie dei fondi strutturali, delle misure presenti all'interno dell'Obiettivo 3 della Regione Toscana e della Provincia stessa che ha previsto dei fondi *ad hoc* per sostenere ed accompagnare tutto il processo, dalla formazione degli operatori alla logistica.

In particolare, il ruolo trainante della Provincia sul fronte della formazione degli operatori ha permesso di ampliare e integrare le azioni di supporto pensate dal Ministero del Welfare per sostenere l'adeguamento delle competenze delle risorse umane. Infatti, la Provincia, in convenzione con alcune cooperative e società esterne, ha provveduto ad aggiornare il personale con percorsi formativi continui.

Sul fronte dei servizi, alcuni sono stati previsti dal Masterplan, altri sono stati costruiti sulla base di esperienze mirate, come il servizio di ascolto per le imprese-nelle-imprese, d'inserimento dei giovani disoccupati attraverso i tirocini formativi. Quest'ultimo, ha avuto un enorme riscontro tra i giovani in cerca di lavoro, grazie ad un percorso completo di inserimento sostenuto da un rimborso spese mensile. Su mille richieste pervenute da tutta la Provincia, sono stati avviati 800 tirocini: il dato interessante sta nel seguito dell'attività di inserimento, dal momento che due terzi dei tirocinanti è stato assunto dalle aziende con tipologie di contratto a tempo determinato o a progetto, la restante parte, invece, è stata assunta a tempo indeterminato.

La necessità di sviluppare il dialogo istituzionale e di alimentare una maggiore fiducia da parte del sistema produttivo sulle potenzialità dei Servizi per l'Impiego ha stimolato l'avvio di indagini sul campo, condotte dagli stessi operatori dei Centri, con l'obiettivo di rilevare i fabbisogni formativi delle aziende presenti sul territorio.

Per l'analisi dei fabbisogni formativi alcuni operatori (attraverso convenzioni con altre cooperative) si sono recati nelle aziende per identificare le figure pro-

⁵⁷ Istat, Camera di Arezzo, *Il lavoro ad Arezzo*, anno 2003.



fessionali richieste. Lo strumento utilizzato, oltre quello dell'ascolto, è il questionario strutturato, dal quale vengono estrapolate delle informazioni strettamente quantitative.

L'analisi dei fabbisogni formativi si inserisce in un clima di collaborazione tra servizio pubblico, parti sociali e imprese in grado di sostenere e fluidificare la stessa attività di incrocio tra domanda e offerta di lavoro. Infatti, tutti i Centri dei 16 Comuni e le associazioni di categoria cooperano e integrano via web le informazioni; ad esempio è stato costruito un catalogo informatizzato attraverso cui gli operatori dei Centri della Provincia accedono, con una password, alle richieste di lavoro che giungono direttamente dalle aziende, dopo esser state filtrate dalle associazioni di categoria.

Il Patto di Servizio Integrato è un altro importante successo nei rapporti con l'utenza. Si tratta di un vero e proprio patto tra Centri per l'Impiego e lavoratore disoccupato, in base al quale quest'ultimo si impegna a svolgere le azioni individuate come rilevanti per il suo percorso; allo stesso modo, il Centro per l'Impiego si impegna a monitorare e orientare il percorso di ricerca di lavoro. L'esigenza è nata di concerto con gli attori locali, con l'obiettivo di stilare un accordo di reciproca fiducia tra il cittadino-utente e il servizio pubblico, in base al quale entrambi si sentono coinvolti e impegnati all'interno di un processo che valorizza il raggiungimento dell'occupabilità.

I percorsi della qualità

Il percorso che ha visto la Provincia avvicinarsi alla qualità nei Servizi per l'Impiego ha origine nel 1999, quando prima che fosse avviata la riforma del collocamento la Provincia aveva già provveduto ad una sorta di rimodulazione delle attività e dei servizi.

La volontà di costruire un sistema di qualità è infatti riconducibile alla legge regionale di riforma dei Servizi per l'Impiego che prevedeva la certificazione e, in primo luogo, la carta dei servizi per la Formazione ed i Servizi per l'Impiego. In attuazione della legge, pertanto, è stata predisposta all'interno una carta dei servizi in grado di illustrare il funzionamento e le modalità di accesso ai servizi erogati dal Sistema lavoro e Formazione professionale della Provincia di Arezzo.

Il processo di costruzione della carta ha coinvolto la dirigenza e gli operatori dei Centri per l'Impiego, in una logica di coordinamento e condivisione delle finalità, delle modalità di erogazione dei servizi e dei tempi. In particolare, gli operatori e i responsabili dei Centri hanno effettuato un censimento a tavolino dei servizi erogati in modo da omogeneizzarli sul territorio e il coordinatore provinciale ha poi provveduto a sistematizzarne i contenuti. Nella fattispecie, la carta è stata pensata come un agile strumento di comunicazione con l'utenza, in grado di fornire le informazioni essenziali sul sistema dei Servizi per l'Impiego

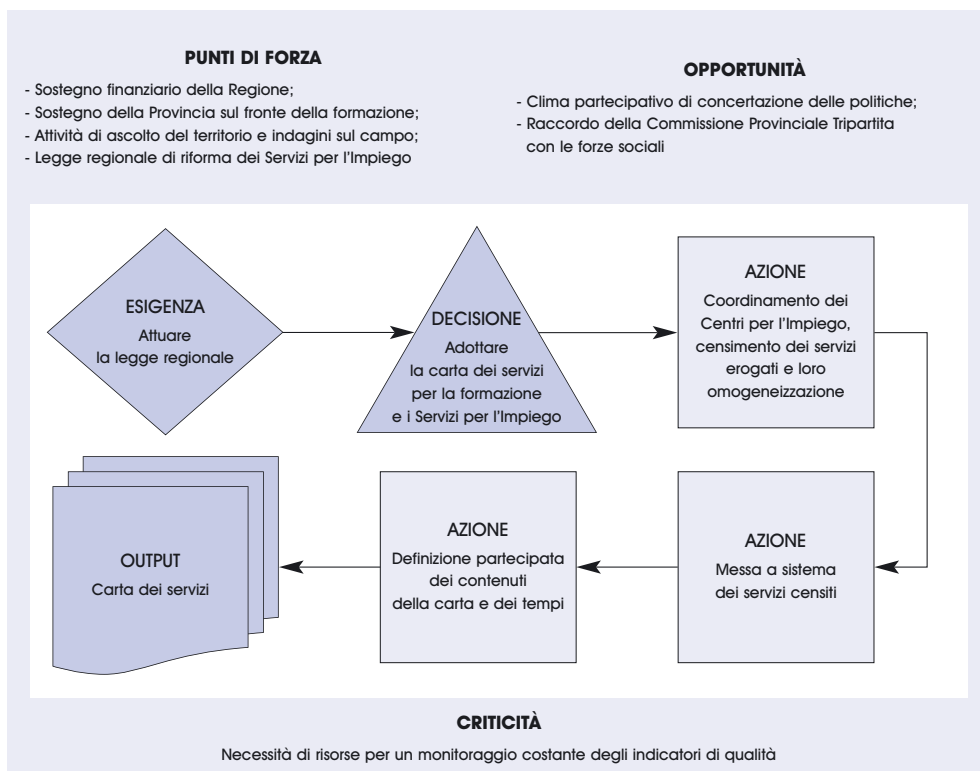
della Provincia, e sui singoli servizi erogati. Per questo si presenta con la veste grafica di una brochure facilmente consultabile articolata nelle quattro categorie di servizi: amministrativi, ai cittadini, agli enti e alle imprese, ai diversamente abili; per ciascuna di esse sono sinteticamente descritti le finalità dei singoli servizi, i tempi, le modalità di erogazione, ed indicati i nominativi dei responsabili di procedimento e di coloro a cui chiedere ulteriori informazioni.

Inoltre, al fine di esaltare l'importanza del rapporto tra Servizio per l'Impiego e utenza, nelle pagine conclusive della carta dei servizi è stato previsto un questionario in grado di rilevare le opinioni e gli "umori" dell'utenza, attraverso un invito libero a segnalare in forma anonima critiche e suggerimenti per migliorare le attività.

La carta dei servizi della Provincia di Arezzo si connota, quindi, non come uno strumento di riorganizzazione interna, per altro già avvenuta in fasi diverse, ma unicamente come strumento d'immagine e di marketing. Il percorso che ha condotto alla sua redazione, seppure non particolarmente articolato in nodi e fasi di processo, ha comunque richiesto il coinvolgimento degli operatori in un'analisi delle attività e dei processi/procedure svolte che ha innalzato il loro senso di appartenenza all'ente e soprattutto "*...li ha responsabilizzati sull'importanza dell'erogazione del servizio*". L'operatore diventa "garanzia del valore" della carta dei servizi, espressione di un valido strumento di comunicazione tra amministrazione e utente.

Figura 10

Processo decisionale e fattori determinanti che hanno condotto alla carta dei servizi nella Provincia di Arezzo



Provincia di Frosinone: la certificazione di qualità mirata*



126

Il ruolo propositivo della Provincia di Frosinone e la pronta ricettività dei Centri per l'Impiego ai cambiamenti suggeriti hanno innescato una rilettura delle criticità del territorio e la ricerca delle possibili chiavi del cambiamento.

Un cambiamento che, pur muovendosi in una situazione economico-sociale complessa, favorisca dinamiche innovative, strategie concertative, e permetta, nel rispetto delle tipicità del territorio (a lungo celate), una cooperazione tra i diversi attori sociali.

Le difficoltà incontrate dai Centri per l'Impiego della Provincia, nel percorso della qualità attuato, nascono dalla totale mancanza di una rete di concertazione sul territorio e dagli ostacoli che ne complicano la costruzione.

Il tentativo della Provincia, con l'ausilio dei Centri, è stato quello di eliminare questi ostacoli, muovendosi da una attenta analisi e da una mappatura del territorio, da cui scaturisca una conoscenza capillare del contesto in cui deve operare il Centro per l'Impiego, per proseguire con la costruzione di un dialogo tra le parti. Un processo pieno di insidie, ancora in pieno svolgimento.

Il contesto socioeconomico

Il contesto sociale, in cui si innesta la riorganizzazione dei Servizi per l'Impiego della Provincia di Frosinone, è caratterizzato da una generale e costante diminuzione del tasso di crescita della popolazione e da un flusso migratorio esiguo a causa di un livello di attrattività dell'area non particolarmente elevato.

La popolazione della Provincia di Frosinone presenta tassi di natalità (8,6%) e mortalità (9,2%) inferiori ai valori medi nazionali (rispettivamente 9,4% e 9,7%) ed un fenomeno immigratorio poco rilevante, incapace di incidere sul profilo demografico del territorio⁵⁸.

* Il caso è stato elaborato sulla base dell'intervista effettuata da Stefania Farsagli ad Aldo Fioretta, Dirigente Settore Politiche attive del Lavoro della Provincia di Frosinone, Maurizio Lisi, Reparto Apprendistato e Obbligo formativo e Gerardo Segneri, Coordinatore dei Centri per l'Impiego di Frosinone.

⁵⁸ Dati Istat.



L'area, inoltre, presenta un buon tasso di scolarizzazione, con tassi di iscrizione alle scuole superiori molto alti e una buona propensione dei giovani ad intraprendere gli studi universitari.

Le caratteristiche demografiche indicate sono profondamente legate alle particolari dinamiche socioeconomiche che hanno investito la zona a partire dagli anni Cinquanta, rendendola un territorio complesso, composto da quattro diverse polarità (Frosinone, Fiuggi, Cassino e Sora) ma privo di un centro-guida.

L'apparato industriale frusinate è, infatti, caratterizzato da una diversificazione dimensionale/organizzativa dei settori di attività che rende la Provincia policentrica e difficilmente strutturabile in un sistema.

Tale situazione è stata determinata sia dalla riduzione dei livelli di produttività del settore agricolo, sia dall'intervento nel territorio della Cassa per il Mezzogiorno, la cui azione ha completamente mutato i processi interni di sviluppo economico. La Cassa del Mezzogiorno ha forzato il passaggio da un modello prettamente agricolo (tipico del dopoguerra, ma in forte crisi a causa dei processi di invecchiamento e femminilizzazione della popolazione) ad un modello economico industriale. L'area del frusinate si proponeva, grazie all'intervento della Cassa, come un'area destinataria di forti incentivi statali e con un contesto infrastrutturale più favorevole di altri territori del Meridione.

L'intervento dello Stato ha, quindi, determinato un repentino sviluppo economico ed un incisivo incremento delle unità produttive del territorio, le quali, però non erano legate ai tradizionali comparti di attività della zona (una produzione industriale specializzata nel legno, nell'abbigliamento, nella carta e nell'alimentare).

La Cassa del Mezzogiorno, se da una parte ha costituito una spinta propulsiva per l'economia del territorio, dall'altra ha determinato uno sviluppo esogeno che non valorizzava le peculiarità endogene del territorio, ma inibiva l'iniziativa privata. Le grandi industrie che si sono insediate, infatti, hanno mantenuto i loro centri decisionali al di fuori del territorio senza coinvolgere le imprese locali in funzioni di supporto alla propria attività. Queste ultime, proprio in relazione alla loro dimensione ridotta, presentano, ancora oggi, carenze e debolezze endemiche piuttosto accentuate: hanno una sola committenza e non hanno un approccio diretto al mercato. A tutto ciò si aggiunge l'indotto Fiat, che influenza fortemente l'economia del territorio. Si tratta di un indotto piramidale caratterizzato da una parcellizzazione accentuata delle produzioni, con molte unità produttive che entrano in funzione soltanto quando si supera un determinato contingente giornaliero. Tuttavia, la crisi Fiat di due anni fa (dovuta alle difficoltà che l'autovettura Stilo ha incontrato sul mercato) ha stimolato un ripensamento della situazione economica e dei rischi di un territorio così legato all'impresa di piccole dimensioni.

A conseguenza di ciò la piccola e media impresa frusinate, legata alle produzioni specializzate di carta, estrazione, taglio e lavorazione del perlaceo, chimica, gomma e plastiche e produzioni connesse allo stabilimento Fiat, mostra, ancora oggi, tutte le debolezze di un sistema legato alla subfornitura, scarsamente autonomo, escluso dal mercato perché gestito da soggetti esterni.

Inoltre, “...alcune di queste grandi imprese hanno chiuso, non appena Frosinone è uscita dalla Cassa del Mezzogiorno, creando nel territorio problemi occupazionali. [...] Tali difficoltà sono acuitizzate dal fatto che le industrie rimaste, per la loro struttura, non hanno in loco poteri decisionali in materia di assunzione e, di conseguenza, non possono essere inserite in discorsi di concertazione del sistema territoriale delle imprese. A questo si somma la mancanza delle medie imprese e l’alto numero di imprese di piccole dimensioni (soprattutto abbigliamento) che determinano la maggior parte dell’occupazione...”.

Questa situazione è confermata da un tasso di occupazione inferiore alla media nazionale e regionale (nel 2003 il 51,3% contro il 56%) e una presenza femminile nel mondo del lavoro particolarmente bassa, che, nel 2003, si attestava intorno al 34,5%.

Si rileva, inoltre, un tasso di disoccupazione ben cinque punti percentuali (13,5%) più alto della media nazionale (8,7%) e una disoccupazione femminile molto forte (23,3%), che supera dell’11% la media nazionale. La disoccupazione cresce anche tra i giovani fra i 15 e i 29 anni, raggiungendo, nel 2003, il 29%. La maggior parte degli occupati del territorio frusinate è impiegato nell’industria (33,9%), in particolare nella manifattura (22,9%) e nell’edilizia (9,9%), mentre molto bassa è la percentuale degli occupati nel settore agricolo, solo il 2,3%⁵⁹ (Tab. 9).

Tabella 9

Confronto tra i tassi di occupazione e disoccupazione della Provincia di Frosinone e quelli regionali e nazionali. Anno 2003 (valori percentuali)

	Frosinone	Lazio	Italia
Tasso di occupazione	51,30	55,80	56,00
Tasso di disoccupazione	13,50	8,70	8,70
Tasso di disoccupazione femminile	23,20	12,00	11,60
Tasso di disoccupazione giovanile (15-29 anni)	29,00	23,60	16,90

Fonte: elaborazione Fondazione Rosselli - Formez su dati Istat

⁵⁹ Dati Istat.



Tali problematiche legate ad una forte difficoltà occupazionale si alimentano in un contesto privo di un sistema di concertazione tra gli attori locali, di una classe dirigente capace di creare un sistema di relazioni interne e con scarsa attitudine alla progettazione territoriale.

Nonostante tutto, però, i Centri per l'Impiego della Provincia di Frosinone hanno dato vita ad una realtà vivace, sviluppato un atteggiamento di apertura all'utenza e riorganizzato i servizi da erogare con una particolare attenzione al concetto di "qualità".

Le attività svolte dai Centri per l'Impiego

Il ruolo della Provincia, in tale processo, è stato determinante in virtù del fatto che l'ultimo periodo di consigliatura dell'amministrazione politica uscente è coinciso con l'assunzione delle competenze in materia di politiche del lavoro.

L'esecutivo, infatti, che ha affrontato la riforma dei Servizi per l'Impiego seguita al D.Lgs. 469/97, ha tentato di favorire e promuovere un dibattito più ampio che coinvolgesse gli attori locali in un processo di ripensamento delle modalità fino ad allora attuate per l'amministrazione del territorio, legate ad una concezione ormai superata di gestione dell'area frusinate. Ha condotto un attento studio sulla situazione socioeconomica della Provincia, tentando di rileggere il mercato del lavoro locale in funzione delle tipicità della sua economia.

Tale processo di ripensamento ha permesso di individuare alcune leve utili a rilanciare l'economia locale e invertire quella tendenza negativa che vede una disoccupazione in continua crescita soprattutto fra i giovani, a causa di formazione inadeguata alle esigenze delle imprese. Le soluzioni individuate riguardano essenzialmente una generale riscoperta delle potenzialità endogene della Provincia di Frosinone, lo sviluppo di una piccola e media impresa più autonoma e politiche del lavoro più attente alle esigenze dell'economia locale.

Una delle prime azioni della Provincia è stata l'istituzione, nel 2000, della Commissione Provinciale di Concertazione per il Lavoro. La Commissione Provinciale ha avuto, in un territorio poco abituato a dinamiche concertative, un ruolo fondamentale di stimolo al dialogo tra tutte le parti sociali. Ciò ha condotto all'approvazione, nel 2001 – un anno prima dell'adozione del "Masterplan regionale dei nuovi Servizi per l'Impiego" – del Piano provinciale, un significativo strumento di concertazione condivisa che ha indicato le linee guida delle politiche del lavoro nella Provincia frusinate.

Il Piano provinciale ha avviato un processo di riorganizzazione finalizzato a fare dei quattro Centri per l'Impiego della Provincia (Frosinone, Cassino, Anagni e Sora) centri "di qualità" nell'erogazione dei servizi previsti dalla riforma. A sostegno di tale percorso, la Provincia ha favorito una sinergia tra i Centri, gli Uffici degli Assessorati Provinciali, i Servizi Socio-assistenziali dei Comuni, i

Servizi Socio-sanitari dell'ASL, le Associazioni di categoria e sindacali, nonché le Agenzie di promozione del lavoro autonomo e della microimpresa.

Il processo di riorganizzazione dei Centri ha incontrato alcune difficoltà soprattutto in merito al processo di adeguamento delle competenze del personale in forza ai Centri per l'Impiego, transitato dall'ex Ministero del Lavoro alla Provincia. Il personale disponibile, infatti, doveva essere rimotivato, soprattutto in relazione alle nuove competenze non più legate esclusivamente all'adempimento amministrativo. L'azione di rimotivazione è stata possibile grazie all'attivazione di corsi di formazione a cui ha partecipato la maggior parte del personale. Sono state attuate tutte le offerte formative (Caravelle, Arianna, Una rete per l'apprendistato, ecc.) con l'unica condizione che si trattasse di una formazione omogenea su tutto il territorio, al fine di evitare situazioni di eccellenza o, al contrario, deficitarie.

La formazione attuata, però, nella maggioranza dei casi, non è nata da una verifica a monte delle carenze e delle necessità del personale, né è stato accertato che tali percorsi formativi fossero realmente desiderati dagli operatori. Ciò ha reso superflua una parte dei percorsi attivati e non ha permesso un reale cambiamento di mentalità e di cultura organizzativa all'interno dei Centri per l'Impiego. Si è deciso, infatti, di affiancare a sostegno degli impiegati dei Centri, trenta collaboratori esterni al fine di rafforzare le competenze in materia di orientamento, mercato del lavoro e comunicazione.

I Centri per l'Impiego, in questo momento, sono ad una fase intermedia del cambiamento, perché c'è una parte del personale che non si è ancora affrancata da una cultura troppo legata a funzioni amministrative. A questo proposito, è inevitabile che, a volte si senta lo scollamento tra risorse interne e collaboratori esterni.

La forte attenzione alle risorse è stata affiancata da un processo di riorganizzazione logistica che ha interessato tutti i Centri per l'Impiego della Provincia. Questi ultimi, infatti, hanno ottenuto sedi più grandi o ristrutturata che prevedono, a conferma di un diverso atteggiamento nei confronti dell'utente, spazi funzionali allo svolgimento dei colloqui nel rispetto della privacy dell'utente.

La spinta alla collaborazione data dalla Provincia attraverso la costituzione della Commissione e il Piano provinciale ha permesso ai Centri, non solo di procedere all'organizzazione dei sei servizi previsti dalla riforma (accoglienza, informazione, orientamento, consulenza alle imprese, gestione delle procedure amministrative, incrocio tra domanda e offerta), ma anche di rileggere in maniera innovativa alcuni di essi, mostrandosi particolarmente ricettivi e propositivi rispetto agli input dati dalla Provincia e dalla Commissione.

Nel Centro per l'Impiego di Frosinone, in particolar modo, al fine di ridurre le difficoltà di inserimento lavorativo delle donne e dei giovani, sono stati attivati



lo sportello donna, a sostegno dell'imprenditorialità femminile, e lo sportello apprendistato.

Nel primo caso si è tentato di creare una rete territoriale in grado di facilitare la condivisione di risorse e superare le discriminazioni presenti sul territorio, nel secondo caso si è voluto sensibilizzare le imprese alla conoscenza e all'utilizzo dell'apprendistato come strumento utile a combattere le grosse sacche di disoccupazione giovanile. Inoltre, è stato attivato un servizio rivolto ai lavoratori disabili per favorirne l'occupazione e assicurare al datore di lavoro un corretto inserimento in funzione delle specificità tecniche ed organizzative dell'azienda.

Riguardo all'utente-impresa, invece, è stata effettuata un'attenta segmentazione sul territorio, al fine di avere una conoscenza specifica del settore ed individuare i fattori su cui operare. Tale conoscenza è stata fondamentale per la costruzione dei servizi e per effettuare un'opera non di informazione ma di vera e propria consulenza. È stato, inoltre, necessario scegliere i settori su cui agire, individuando delle priorità sulla base della capacità di generare occupazione da parte delle imprese e della loro dimensione.

Infine, in tutti i Centri per l'Impiego sono stati attivati gli Sportelli Eures, a seguito di un'iniziativa europea per favorire flussi di mobilità dei lavoratori in 17 Paesi europei: 15 Paesi dell'UE, l'Islanda e la Norvegia.

I percorsi della qualità

Lo studio, attuato dalla Provincia, sulle dinamiche socioeconomiche del territorio, la consapevolezza di una mancanza di reti strategiche a sostegno dell'occupazione, i tentativi di attuare dinamiche concertative finalizzate al sostegno del processo di inserimento lavorativo, hanno portato la Provincia di Frosinone all'individuazione di un ambito strategico da incentivare: l'apprendistato ed il tirocinio.

L'apprendistato, infatti, è stato considerato un servizio chiave per lo sviluppo occupazionale del territorio in quanto strumento funzionale, non solo alla formazione dei giovani, ma anche al coinvolgimento delle imprese stesse nell'azione di formazione. Le imprese, in questo modo, formerebbero le figure professionali maggiormente richieste dal mercato del lavoro locale, creando in tal modo una filiera di qualità legata all'industria principale.

Tali riflessioni e la partecipazione dei Centri per l'Impiego al progetto di formazione specifico "Una rete di sportelli per l'apprendistato", organizzato dall'Agenzia Lazio Lavoro, hanno indicato la certificazione della qualità per l'attività dell'apprendistato come la strada migliore da percorrere per sviluppare una rete di servizi adeguati alle tipicità dell'utenza frusinate.

Il progetto di certificazione dell'apprendistato, infatti, è nato dalla partecipazione attiva del personale dei Centri al progetto di formazione specifico portato

avanti dall'Agencia Lazio Lavoro che ha simulato una rete con l'interazione tra Centri per l'Impiego, centri di orientamento, centri di formazione e attori sociali (sindacati di lavoratori e datori di lavoro). Tale azione si è conclusa, a dimostrazione del ruolo attivo svolto dal Centro per l'Impiego di Frosinone, con la scelta di quest'ultimo come centro pilota per la prosecuzione della sperimentazione, anche nella fase successiva di individuazione dei modelli di formazione per gli apprendisti.

La scelta della certificazione è nata, essenzialmente, dalla necessità di garantire all'utenza l'impegno dei Centri in un intervento specifico sull'organizzazione e sui processi, e, quindi, sui servizi da erogare. Inoltre si è rivelata essere un mezzo utile per instaurare un rapporto duraturo con le aziende.

La certificazione, infatti, ha imposto una reingegnerizzazione dei processi ed una riorganizzazione delle procedure, permettendo, in tal modo, una maggiore concretezza all'approccio innovativo del problema, senza limitarsi a fotografare la situazione e stabilire tempi e modalità di rimborso.

La certificazione SQS e IQNet è stata riconosciuta per le aree di apprendistato ed obbligo formativo e sono stati valutati i servizi di orientamento, di incontro domanda-offerta di lavoro, di promozione dell'apprendistato, la gestione dell'anagrafe regionale dei giovani soggetti all'obbligo formativo. La Provincia, tuttavia, per effettuare la riorganizzazione qualitativa dei servizi, si è rivolta ad una società di consulenza, esternalizzando completamente il processo. In seguito ha affidato all'Associazione svizzera per i Sistemi di Qualità e Management "SQS", l'analisi e la valutazione dell'intero sistema della qualità prodotto. Quest'ultima, in un arco di tempo di 18 mesi, ha rilevato le principali carenze e i punti di forza del lavoro fatto e ha proceduto a certificare il servizio.

Una simile riorganizzazione dei servizi, nata da un processo di certificazione esternalizzato in tutte le sue fasi, non è riuscita a coinvolgere attivamente gli operatori dei Centri. Questi ultimi, infatti, hanno mostrato forti difficoltà a percepire il proprio lavoro come un insieme di attività caratterizzate da un contenuto di servizio da erogare all'utente, ma hanno continuato ad intenderlo come semplice adempimento amministrativo.

Spesso, è stata rilevata un maggiore attenzione alla procedura da adempiere piuttosto che alla soddisfazione dell'utenza. Quest'ultimo elemento, infatti, in molti casi non era riconosciuto come il fattore chiave della qualificazione di un servizio.

A conferma di ciò, una rilevazione effettuata dall'Agencia Lazio Lavoro⁶⁰ sul carico amministrativo percepito dagli operatori dei Centri per l'Impiego della

⁶⁰ Agencia Lazio Lavoro, *Monitoraggio dei Servizi per l'impiego*, aprile 2002.

Provincia di Frosinone indica che il lavoro amministrativo occupa il 70% del loro tempo. Se si intende il lavoro amministrativo quella attività che prevede la ricezione dell'atto, la sua registrazione e il rilascio del documento, tale percezione risulta sovradimensionata rispetto al tempo reale occupato dalle attività amministrative e dall'erogazione dei nuovi servizi.

A tali problematiche si aggiungono i pregiudizi dell'utenza frusinate legati ad una vecchia concezione del centro di collocamento e della figura del collocatore.

Spesso, infatti, l'utente non ha ancora chiaro che il compito di un Centro per l'Impiego non è creare un posto di lavoro, ma favorire l'incontro tra domanda ed offerta, agendo su tutti i versanti, orientando i lavoratori e le imprese (queste ultime non sempre sono a conoscenza delle diverse possibilità presenti sul mercato del lavoro e delle opportunità che hanno per risparmiare). Tuttavia per l'utenza dei Centri più grandi è stato più semplice superare questa mentalità e capire che la soddisfazione per un servizio di cui si è usufruito non è solo ottenere il lavoro ma, ad esempio, avere un sostegno nella ricerca attiva dell'impiego.

La certificazione, quindi, ha permesso ai Centri di garantire all'esterno la qualità dei servizi erogati, di acquistare la fiducia delle persone e delle aziende. Ciò è possibile solo attraverso un patto con l'utenza che sin dall'inizio chiarisca quali sono i compiti e che un Centro per l'Impiego non "trova lavoro" ma dà un sostegno per la sua ricerca attiva.

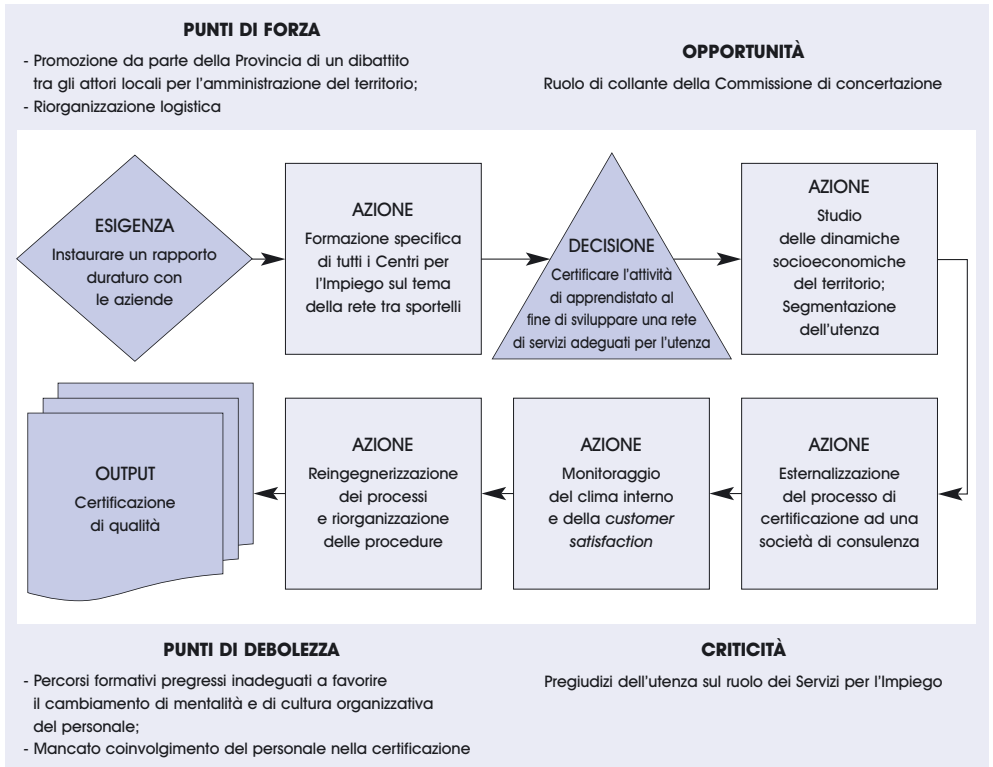
Ha, inoltre, stimolato gli operatori a ripensare al proprio lavoro in un'ottica molto diversa da quella del semplice adempimento amministrativo, sensibilizzandoli, in questo modo, alla percezione degli effetti diretti che la loro attività provoca sugli utenti.

Questo processo è stato supportato da un'attività di monitoraggio e dalla stesura, a seguito di tale attività, di un report a cadenza annuale. Il monitoraggio è stato effettuato *in itinere*, invitando sia le aziende che i lavoratori che si sono rivolti al Centro per l'Impiego, a compilare una scheda di rilevazione della loro soddisfazione rispetto ai servizi erogati. Tutto ciò al fine di determinare una presa di coscienza ed un cambio di cultura, non solo del personale del Centro, ma anche nell'utenza.



Figura 11

Processo decisionale e fattori determinanti che hanno condotto alla carta dei servizi nella Provincia di Frosinone



Fonte: elaborazione Fondazione Rosselli - Formez

**Provincia di Brindisi:
prove di “buon governo”
per il cambiamento
dei Servizi per l’Impiego***



La Provincia di Brindisi, all’interno di una serie di interventi di qualificazione dei Servizi per l’Impiego che hanno coinvolto enti di assistenza tecnica di carattere pubblico e privato, è riuscita a costruire un proprio percorso di sviluppo e di riformulazione organizzativa dei Centri per l’Impiego. In particolare, attraverso risorse economiche regionali, il Servizio Politiche attive del Lavoro, Formazione professionale e Politiche comunitarie provinciale ha messo in atto alcuni interventi per modernizzare i Centri, avviando un primo cambiamento sostanziale nei servizi erogati e nelle attività proposte. Una parte di queste risorse sono state destinate ad arredi e macchinari, altre invece ai servizi stessi, ed in particolare alla loro certificazione.

Il contesto socioeconomico

Una delle difficoltà analitiche che impediscono di riassumere il contesto socioeconomico del brindisino è rappresentata dalla controversa natura e vocazione delle aree di riferimento, all’interno delle quali si sviluppano e si intrecciano molteplici criticità e potenzialità inesprese.

Sul piano demografico si registra una perdita di popolazione dello 0,9% a causa dei movimenti migratori verso l’esterno (15,9% su 1.000 abitanti, dato coincidente con la media pugliese) che hanno superato le immigrazioni: una tendenza confermata e rafforzata dalle dinamiche regionali e nazionali della popolazione. Un segmento significativo, tuttavia, è rappresentato dai cittadini stranieri (l’8,4% pari a 3.463 unità) soprattutto albanesi⁶¹.

Tendenze demografiche a parte, la Provincia di Brindisi rivela tre diverse “anime” economiche, caratterizzate da tre differenti vocazioni: turistica al nord,

* Il caso è stato elaborato sulla base dell’intervista effettuata da Daniela Luisi a Fernanda Prete, Dirigente Servizio Politiche attive del Lavoro, Formazione professionale e Politiche comunitarie, della Provincia di Brindisi e Giovanni Ramires, Responsabile dei Centri Territoriali per l’Impiego della Provincia di Brindisi.

⁶¹ Provincia di Brindisi, *Rapporto di ricerca sulla Provincia di Brindisi. La comunità che si racconta*, anno 2003.

lungo la direttrice barese (dove Ceglie Messapica sta sviluppando una specifica vocazione al turismo enogastronomico di qualità), manifatturiera al centro, in corrispondenza del confine con la Provincia tarantina (con specializzazione tessile nella zona di Francavilla Fontana) e agricola nella zona confinante con Lecce. Diverso e del tutto particolare è il contesto del capoluogo, Brindisi, tra una potenzialità turistica inespressa e l'attuale configurazione di città industriale, legata ai grossi insediamenti realizzati nel corso del secolo scorso.

I dati (2001) del censimento dell'industria e dei servizi riportano un quadro positivo: le unità locali sono 22.470 (rispetto ad un totale regionale di 236.181), con un aumento del 6,6% rispetto al 1991; gli addetti complessivi sono 85.656, con un incremento del 7,9% nell'ultimo decennio (erano 79.350 nel 1991), mentre a livello nazionale l'aumento è stato del 4,4%. Dall'esame dei dati disponibili e dal raffronto con quelli del censimento del 1991, si evince che la riduzione degli addetti all'industria nell'ambito provinciale e regionale è limitata (-6,1% e -5,3%, rispettivamente) rispetto alla diminuzione verificatasi a livello nazionale (-9,6%), soprattutto per il minore peso che questo settore ha nell'economia brindisina e pugliese rispetto alle grandi aree industrializzate del Paese (nord-est e nord-ovest)⁶².

Nei settori tradizionali, invece, il polo chimico appare fortemente osteggiato dall'opinione pubblica a causa del mancato conseguimento dei risultati occupazionali previsti e dell'impatto negativo sull'ambiente; il polo energetico sta lentamente cambiando grazie ai nuovi investimenti, anche se permangono forti incertezze circa l'impatto occupazionale sul territorio; il polo aeronautico è in fase di rilancio, grazie alla nascita di un tessuto di imprese locali che hanno anticipato l'arrivo di grandi gruppi industriali.

Al di là dello sviluppo del settore industriale, il tema del turismo sembra canalizzare le maggiori aspettative di crescita. In particolare, il capoluogo risulta ancora alla ricerca di una sua identità, al contrario delle altre zone della Provincia con caratteristiche più o meno definite.

Questa incertezza, accentuata dalla conflittualità tra enti locali e soggetti impegnati nello sviluppo del territorio (dalla riqualificazione dell'area portuale all'espansione dell'area industriale) è vista anche, in termini positivi, come un tentativo di conciliazione fra diverse vocazioni (industriale e turistica); aspetto, questo, emerso come marginale per il resto della Provincia, dove le tendenze imprenditoriali appaiono maggiormente consolidate (se pur bisogno di ulteriori modelli di sviluppo). La realtà presente nella zona centrale della Provincia, legata al settore tessile-manifatturiero, appare controversa: da un

⁶² Ibidem.

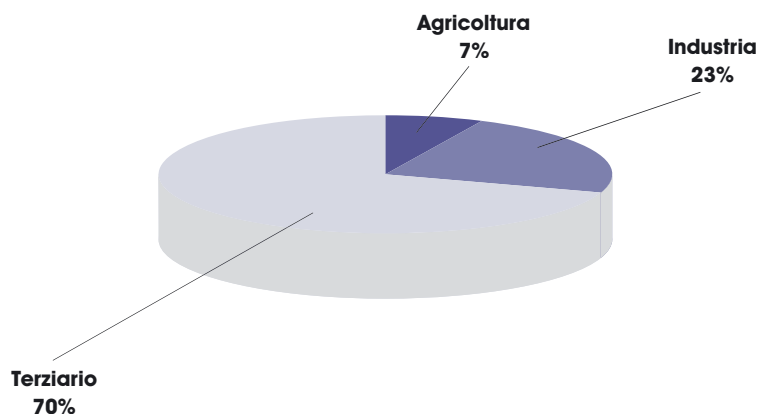


lato, l'area ha conosciuto un effettivo sviluppo economico che, seppur legato ai rapporti di subfornitura con aziende del nord del Paese, ha comunque creato un radicato tessuto imprenditoriale; dall'altro, il settore rischia di non riuscire a fare quel salto di qualità che costituisce una condizione fondamentale per la sua intera sopravvivenza. La scarsa disponibilità degli imprenditori alla creazione di *partnership* e strutture associative è determinata dalla costante difesa di posizioni di mercato conquistate e dalla diffidenza nei confronti di sistemi associativi. La realtà dei consorzi, invece, se sostenuta, si rivelerebbe estremamente efficace ai fini dello sviluppo delle singole aziende, in quanto faciliterebbe l'affrancamento dalle logiche del *façonismo* e la loro esposizione sul mercato in maniera autonoma. *“...Una scarsa propensione all'attività cooperativa che rispetto ad altre realtà nazionali qui è minima. Le imprese talvolta hanno delle difficoltà gravi, però non si associano, non si mettono insieme...piuttosto lavorano contro...”*.

Non sempre, quindi, le vocazioni territoriali riescono a trasformarsi in sviluppo imprenditoriale stabile e duraturo. Emblematico è il caso dell'agricoltura, potenzialmente favorita dalle condizioni agro-climatiche per il conseguimento di produzioni di qualità, ma penalizzata dalla scarsa disponibilità di risorse idriche, dalla presenza di una struttura aziendale polverizzata, da un basso livello di integrazione agro-industriale e da una struttura commerciale inadeguata e limitata da carenze infrastrutturali nel settore dei trasporti (l'agricoltura concorre, infatti, solo per il 7% alla determinazione del valore assoluto provinciale, v. Graf. 3).

Grafico 3

Composizione % del reddito per settori nella Provincia di Brindisi



In questo contesto economico si riflette il mercato del lavoro provinciale, caratterizzato dall'elevato numero di persone in cerca di lavoro. Se rispetto al dato nazionale, infatti, emerge una situazione di intrinseca debolezza del tessuto produttivo, il dato provinciale dell'occupazione evidenzia, invece, dal confronto con la realtà regionale, un mercato del lavoro più dinamico e connotato da un più elevato tasso di attività della popolazione brindisina e da un minore tasso di disoccupazione (Tab. 10).

Tabella 10
Confronto tra i tassi di attività, occupazione e disoccupazione a livello provinciale, regionale e nazionale

	Brindisi	Puglia	Italia
Tasso di attività	42,9%	43,3%	48,8%
Tasso di occupazione	37,6%	37,3%	44,4%
Tasso di disoccupazione	12,4%	13,9%	9,0%

Fonte: elaborazione Fondazione Rosselli - Formez su dati Istat

La Provincia di Brindisi conferma, quindi, una posizione di vantaggio rispetto alle altre Province pugliesi per quanto riguarda i tassi di disoccupazione e di occupazione. Se si considerano i dati disaggregati per classi di età (Tab. 11), inoltre, si nota come per ogni categoria il territorio brindisino mostra performance mediamente migliori: un tasso di disoccupazione più basso per tutte le classi di età, e un tasso di occupazione in linea con i migliori risultati ottenuti dalle altre Province. Questi dati, tuttavia, non riflettono pienamente la realtà del mercato del lavoro locale, poiché vi è una notevole incidenza – non rilevata – di lavoro irregolare. Si tratta di un fenomeno ampiamente diffuso, che si manifesta in tre diverse forme:

1. con le caratteristiche del primo lavoro (reddito di sopravvivenza), coinvolgendo disoccupati, giovani in cerca di prima occupazione, donne e uomini adulti usciti dal circuito produttivo, lavoratori extra-comunitari talvolta anche clandestini;
2. come parziale occultamento di ore lavorative di occupati regolari;
3. come impiego saltuario o secondo impiego.



Tabella 11

Tassi di occupazione e disoccupazione suddivisi per classe di età, Regione e Provincia (dati %)

Regione e Province	Tasso di occupazione					Tasso di disoccupazione				
	Classi di età					Classi di età				
	15-24	25-29	30-64	15-64	15-24	25-29	30-64	15-64	15-24	25-29
Puglia	18,9	43,9	52,4	44,3	36,7	39,5	32,1	8,8	14,9	14,7
Foggia	16,4	38,5	52,9	43,2	35,8	44,1	37,9	7,5	15,6	15,4
Bari	21,9	48,0	52,8	45,7	37,8	34,1	27,1	6,9	12,3	12,1
Taranto	14,1	39,0	49,0	41,0	35,2	50,2	40,4	10,7	18,2	18,1
Brindisi	20,2	40,4	54,6	45,4	37,6	34,6	29,9	7,8	13,3	13,2
Lecce	18,0	46,5	51,9	44,4	35,8	42,7	32,6	12,6	17,6	17,4

Fonte: Istat, 2001

Ulteriori informazioni riguardanti il mercato del lavoro si acquisiscono analizzando le modalità di distribuzione degli occupati all'interno del tessuto economico (Tab.12).

Tabella 12

Occupati per settore di attività economica e circoscrizione territoriale. Valori assoluti (dati in migliaia) e %

Settori di attività economica	Provincia di Brindisi		Puglia		Italia	
	v.ass	v.%	v.ass	v.%	v.ass	v.%
Agricoltura	19,3	13,3	151,6	11,1	1.096	5,0
Industria	33,9	23,4	327,41	24,0	6.931	31,8
di cui:						
Trasformazione industriale	22,0	15,2	225,41	16,5	5.184	23,7
Costruzioni	11,9	8,2	102	7,5	1.747	8,0
Altre attività	91,6	63,3	887,8	65,0	13.802	63,2
di cui:						
Commercio	21	14,5	208	15,2	3.456	15,8
Totale attività	145	100,0	1.367	100,0	21.829	100,0

Fonte: Istat, 2002

Da un'analisi comparata dei diversi settori di attività emerge in primo luogo il peso di rilievo che continua ad assumere il settore agricolo, che nella Provincia concentra il 13,3% degli addetti totali. Un valore superiore alle risultanze regionali e in antitesi con un tasso medio nazionale di occupazione del 5,2%, espressione di un'attività agricola più redditizia. Il settore industriale, invece, concentra il 23,4% degli occupati provinciali, con un peso notevole ricoperto dall'attività manifatturiera. Un ultimo accenno va al settore dei servizi: il peso elevato che il comparto assorbe nel contesto provinciale – fra cui sono inclusi il turismo e il terziario avanzato – denota quel processo di terziarizzazione dell'economia che, nelle Regioni del sud Italia, si è sviluppato in assenza di un sistema industriale adeguato.

Le attività svolte dai Centri per l'impiego

La riorganizzazione dei Centri per l'Impiego in Provincia di Brindisi ha seguito un percorso comune a gran parte delle Province d'Italia. La sistematizzazione logistica e il riadeguamento delle sedi, la loro dotazione informatica sono avvenute mediante l'utilizzo del FSE. Le risorse umane sono confluite, per un parte, dall'ex Ministero del Lavoro (nella misura dettata dalla legge), per un'altra dal sistema della formazione professionale della Regione, in seguito alla legge di riordino del settore⁶³.

La fase di adeguamento dei Servizi per l'Impiego, e dei Centri in particolare, è stata sostenuta, oltre che da interventi formativi di carattere nazionale (nello specifico dal progetto Caravelle del Formez) e dall'assistenza tecnica di Italia Lavoro per l'elaborazione di un Masterplan provinciale sull'organizzazione delle attività, anche da successive integrazioni promosse dall'amministrazione locale. È stato somministrato un modulo di formazione della durata di 6 mesi che ha interessato il personale non coinvolto dal programma dell'ex Ministero del Lavoro.

Ricalcando, nelle linee generali, le indicazioni riconosciute dalla normativa nazionale, i servizi che la Provincia ha inteso realizzare sono quelli dell'accoglienza, dell'orientamento, l'incrocio domanda-offerta, i servizi per le fasce deboli (individuati dalla legge 68/99) e la gestione delle procedure amministrative. Quest'ultima attività, in particolare, ha assunto un ruolo importante, sia per il cambiamento operativo e sostanziale a cui è stata sottoposta, sia per il valore simbolico svolto all'interno della riorganizzazione e sburocratizzazione dei servizi. La volontà è stata quella di abbandonare la struttura precedente per guar-

⁶³ La legge regionale n. 14 del 2001 prevede che le Province possano utilizzare nei Centri per l'Impiego, mediante stipula di convenzione con gli enti gestori, gli operatori della formazione professionale.

dare più alla sostanza dei servizi che non al controllo burocratico dello stato di disoccupazione, così come era inteso precedentemente.

La gestione delle procedure amministrative è stata, inoltre, resa più agevole e funzionale rispetto agli obiettivi di maggiore efficienza e rapidità attraverso due modalità: lo snellimento delle liste in seguito all'adempimento dei decreti 181/2000 e 297/2002 e l'utilizzo di un nuovo software, in convenzione con la Provincia di Milano. In particolare la Provincia si è impegnata nel progetto SINTESI, all'interno delle attività di e-government promosse dalla Regione Lombardia, che prevedeva la gestione on-line di tutte le attività (dalle comunicazioni di assunzione ai licenziamenti, all'incrocio domanda-offerta). Installato il software è stata sperimentata la messa on-line dei Centri per l'Impiego attraverso un'unica banca dati gestita dai singoli Centri, con la possibilità reale di un più facile coordinamento.

Se, quindi, all'interno dell'organizzazione dei Centri non è rilevabile la presenza di particolari servizi innovativi, molte altre misure sono state messe in atto per rinnovare sia l'organizzazione tecnico-logistica delle attività, sia per pianificare e sperimentare nuovi percorsi di crescita all'interno dei servizi da erogare. È stata sperimentata una sola azione di promozione dei tirocini formativi, seguita da un'altra azione di analisi dei fabbisogni professionali.

Il Servizio politiche attive del lavoro ha avviato un'indagine sul sistema imprenditoriale del brindisino, al fine di sviluppare la promozione dei tirocini formativi presso 151 aziende, e di analizzare eventuali caratteristiche dei fabbisogni in termini di formazione e risorse umane. La ricerca⁶⁴, condotta dagli stessi operatori dei Centri per l'Impiego, ha permesso al personale quotidianamente impegnato nei Centri di individuare, attraverso un rapporto dialettico con gli attori economici del territorio, la capacità e la volontà degli imprenditori di proporsi come motore dello sviluppo. Ciò ha permesso di promuovere i nuovi servizi, entrando in azienda e uscendo dalle barriere storicamente ereditate dal servizio pubblico.

Il valore aggiunto dell'indagine sperimentale, che aveva l'obiettivo non solo di promuovere presso le aziende i tirocini formativi, ma anche di conoscerne l'eventuale utilizzo e gli esiti delle esperienze avviate, è stato quello di avviare, tra le attività dei Centri, il contatto diretto con le realtà aziendali. Entrambe le azioni hanno permesso di instaurare un rapporto di collaborazione e di consulenza (e di fiducia) tra sistema imprenditoriale e Servizi per l'Impiego.

⁶⁴ L'indagine si è svolta attraverso la somministrazione di un questionario aperto e flessibile, che verteva sulle seguenti aree tematiche: anagrafe dell'azienda; addetti e fatturato; prodotti e processi produttivi; punti di forza e debolezza; esternalizzazione delle fasi produttive; distribuzione delle risorse umane; attività di formazione; ricerca di competenze e di personale; tirocini formativi e disponibilità.



Si è trattato, quindi, di un primo passo per l'acquisizione di una maggiore responsabilità da parte dell'operatore, e di una crescente fiducia da parte del sistema produttivo locale nei confronti delle potenzialità degli ex uffici di collocamento.



I percorsi della qualità

Il cambiamento culturale, da un servizio amministrativo alla gestione di uffici orientati all'utenza, ha comportato uno sforzo sia in termini organizzativi, sia formativi ed ha favorito la crescita dell'attenzione al miglioramento della qualità dei servizi e della volontà di informare l'utenza in modo uniforme su tutto il territorio. Da qui l'esigenza di dotarsi di un sistema di certificazione che fosse in grado di assicurare omogeneità negli standard di erogazione dei servizi su tutto il territorio e nella comunicazione tra i vari uffici.

A tal fine, nel 2002 è stato emanato un bando di gara per un'idea-progetto sull'assistenza e l'affiancamento tecnico all'Amministrazione provinciale nella fase di ristrutturazione e riorganizzazione degli uffici, nella fase di individuazione della migliore allocazione delle risorse umane e nella definizione del sistema di qualità con, infine, la certificazione e la stesura del manuale di qualità.

La gara aggiudicata da due società private non ha escluso dal processo di certificazione gli operatori dei Centri per l'Impiego, anzi, il loro coinvolgimento è stato uno dei maggiori successi della politica della qualità adottata, poiché ha permesso loro di acquisire strumenti e metodi di lavoro e maturare un ruolo più rappresentativo.

In particolare, il personale ha partecipato ad un gruppo di progetto costituito da 10-15 collaboratori (di cui 2-3 operatori dei Centri per l'Impiego più altri operatori del coordinamento provinciale) che ha elaborato le procedure e la modulistica con l'assistenza tecnica della società esterna. Per la standardizzazione delle procedure, invece, gli operatori hanno lavorato in piena autonomia, individuando anche tutti gli strumenti da utilizzare nel lavoro quotidiano. Questo ha modificato un ciclo consolidato e generato nuove certezze nelle l'attività del personale. Infatti, l'indagine condotta sul clima di lavoro e sulla percezione nell'utilizzo della certificazione di qualità ha evidenziato, nella quasi totalità dei casi, un elevato livello di soddisfazione di tutti gli operatori⁶⁵.

Quindi una scelta giusta quella della certificazione che ha aiutato gradualmente il riassetto delle attività e il ripensamento dei servizi all'interno dei Centri, e sradicato, all'esterno, un'immagine ormai vecchia e obsoleta del servizio

⁶⁵ La rilevazione è avvenuta attraverso la somministrazione di un questionario strutturato, redatto da un gruppo di lavoro interno al Servizio Lavoro della Provincia.



pubblico e, all'interno, una cultura del lavoro amministrativo meramente orientata al rispetto della norma.

Tuttavia la certificazione non ha prodotto solo un sistema di gestione che prevede delle modalità operative per assicurare la qualità dei servizi offerti (chi fa che cosa e come); delle modalità di controllo e di verifica dell'efficacia dei processi; una sequenza (quando previsto) fra tutte le fasi, ma rappresenta lo strumento attraverso cui è possibile interpretare la riforma del mercato del lavoro nella logica del decentramento e della concorrenza. Infatti, quanto più un sistema di Servizi per l'Impiego è efficiente, tanto più può competere con i servizi privati trovando forme di collaborazione che consentano di migliorare le condizioni di occupabilità dei cittadini, attribuendo così al territorio un maggiore valore aggiunto.

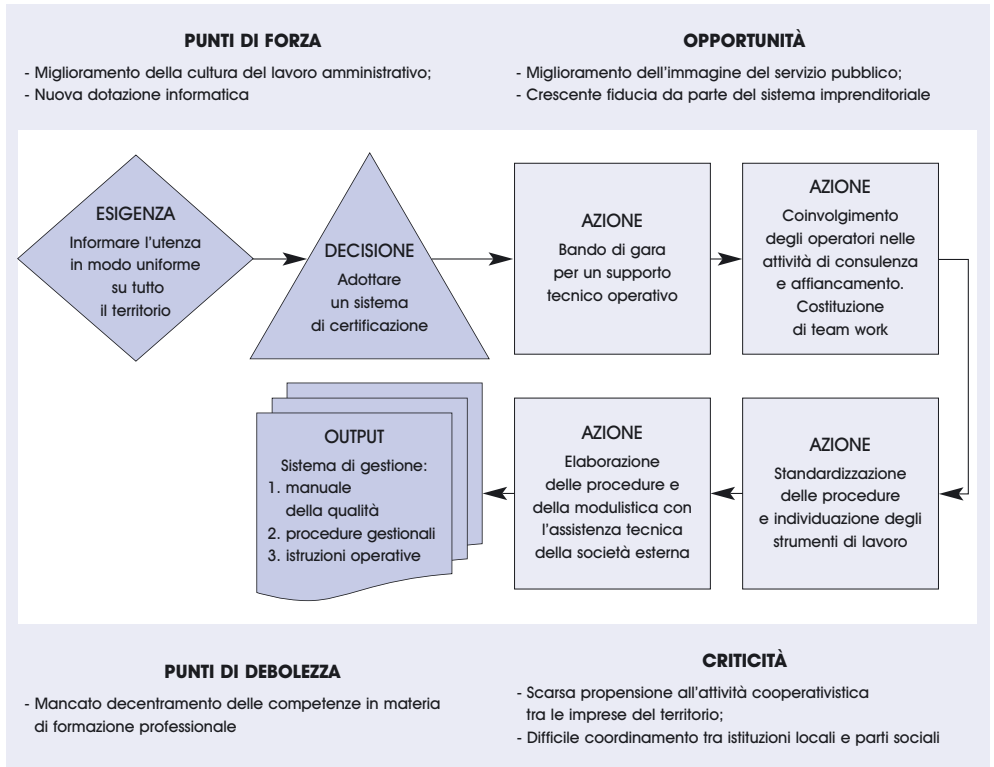
Tuttavia la cooperazione tra istituzioni e tra attori locali diventa, in tal senso, essenziale perché completa un equilibrio tra soggetti chiamati ad erogare Servizi, in tal caso per l'Impiego, che rispondano ai bisogni specifici del territorio, e soggetti chiamati ad azioni di "buon governo del territorio".

In Puglia, ad esempio, il "*...mancato passaggio delle competenze in materia di formazione professionale ha determinato un ritardo rispetto ad una programmazione formativa poco rispondente alle esigenze del territorio...*". Inoltre la scarsa propensione all'attività cooperativistica tra le imprese del territorio, si è riflessa nei rapporti tra imprese e Pubblica Amministrazione, seppure si stia cercando di superarla, sperimentando forme di cooperazione tra le parti.

Lo sviluppo e la sperimentazione di nuovi strumenti per la modernizzazione dei Servizi per l'Impiego, quindi, non può prescindere dalla creazione di percorsi nuovi all'interno dei rapporti tra Pubblica Amministrazione e sistema locale. In tal senso, il sistema della qualità può rappresentare un primo passo verso la definizione di nuove modalità di gestione delle politiche pubbliche, se inteso come uno strumento in grado di stimolare processi in grado di scrostare le resistenze amministrative, storicamente consolidate e sostenute dalle stesse istituzioni e far acquistare fiducia nel servizio pubblico e nella reciproca collaborazione.

Figura 12

Processo decisionale e fattori determinanti per la certificazione di qualità nella Provincia di Brindisi



Fonte: elaborazione Fondazione Rosselli - Formez



CAPITOLO 5

FATTORI FRENANTI E FATTORI DI SUCCESSO DELLA QUALITÀ NEI SERVIZI PER L'IMPIEGO



Le difficoltà riscontrate nel processo di riorganizzazione dei Centri per l'Impiego su tutto il territorio nazionale, l'ampiezza e le caratteristiche economiche diversificate dei territori di riferimento, la differente storia amministrativa e capacità organizzativa delle Province, la spinta innovativa delle Regioni nelle attività di pianificazione dei Servizi per l'Impiego sono gli elementi che determinano, influenzandolo, il percorso di avvicinamento dei Servizi per l'Impiego alla qualità.

Un percorso particolarmente accidentato che si muove da una esigenza: porre il cittadino al centro delle scelte amministrative, offrendogli la possibilità di intervenire direttamente nelle decisioni, modellando i Servizi per l'Impiego alle proprie attese e ai propri reali bisogni, rendendo le politiche del lavoro realmente capaci di favorire l'occupabilità e di coinvolgere l'utente nella ricerca dell'occupazione.

Anzi, rilevare la *customer satisfaction* può consentire alle Regioni, alle Province, agli stessi Centri per l'Impiego di uscire "dalla propria autoreferenzialità e aiutarli a comprendere sempre meglio i destinatari ultimi delle proprie attività"⁶⁶. Il tema della soddisfazione degli utenti assume, allora, un significato ulteriore: rappresentare una leva di *welfare community*, ossia, uno strumento che faciliti la partecipazione dei cittadini alla realizzazione delle politiche del lavoro, attraverso un rapporto basato sulla fiducia e su una nuova legittimazione dell'azione pubblica. Di qui la necessità per le amministrazioni di dare valore al punto di vista dell'utente e far sì che l'ascolto divenga una funzione permanente, pianificata, organizzata e governata⁶⁷.

Rilevare il gradimento degli utenti rispetto ai servizi erogati rende necessario attivare un processo di scomposizione e monitoraggio degli stessi che specifichi le differenti fasi dell'erogazione, ne misuri gli andamenti e ne valuti la capacità di soddisfare i fabbisogni dell'utente. Perché ciò avvenga è utile adottare stru-

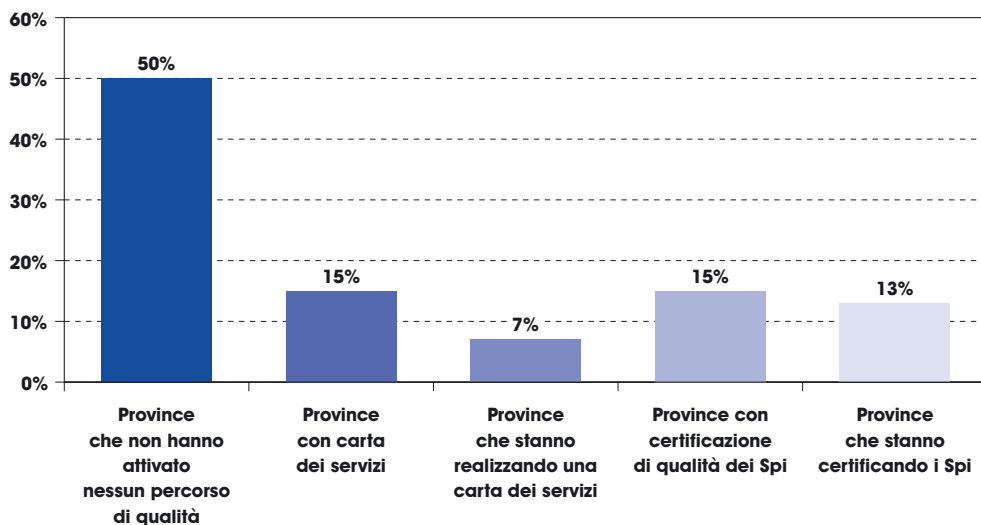
⁶⁶ Direttiva del Ministro della Funzione Pubblica sulla rilevazione della qualità percepita dai cittadini, marzo 2004.

⁶⁷ Ibidem.

menti atti a comprendere i bisogni dei cittadini e delle imprese e, allo stesso tempo, a favorire un loro coinvolgimento, diretto o indiretto, nei processi decisionali e nella valutazione dei risultati. In tal modo sarà possibile individuare il potenziale di miglioramento del sistema dei Servizi per l'Impiego e i fattori su cui si registra lo scarto maggiore tra ciò che è stato realizzato e ciò di cui gli utenti hanno effettivamente bisogno o che si aspettano di ricevere.

Attualmente la metà delle Province italiane ha avviato un percorso di qualificazione dei Servizi per l'Impiego attraverso strumenti come la certificazione di qualità e/o la carta dei servizi. Di queste il 30% possiede già la carta dei servizi e/o la certificazione di qualità e il 20% se ne doterà a breve, con una distribuzione geografica che vede le Province del centro e del nord Italia prevalere nettamente su quelle del sud e delle isole.

Grafico 4
Distribuzione % dello stato di attuazione di percorsi di qualità nelle 103 Province italiane

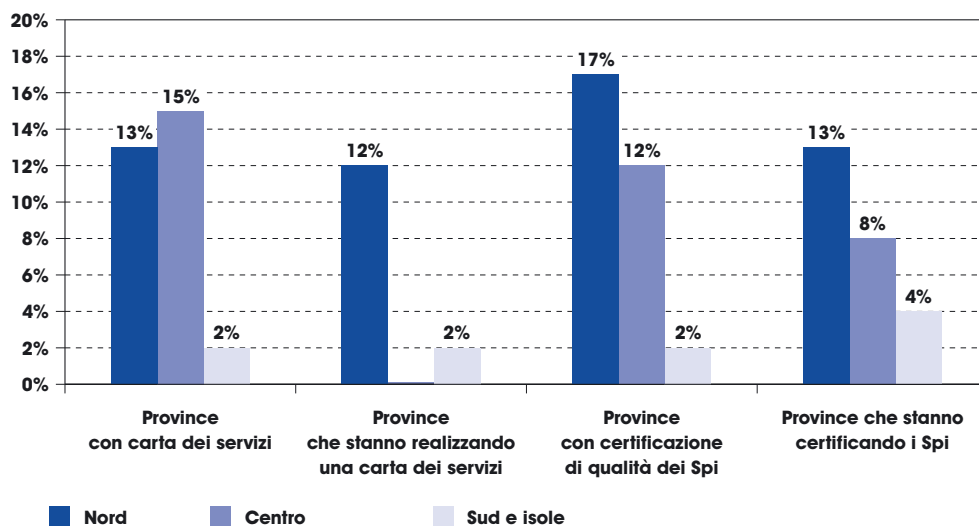


Fonte: rilevazione Fondazione Rosselli - Formez, 2004

Infatti, il 27% delle Province del centro e il 30% delle Province del nord possiedono la carta e/o la certificazione, contro il 4% delle Province del sud e delle isole.

Grafico 5

Distribuzione geografica dello stato di attuazione di percorsi di qualità nelle 103 Province italiane



Fonte: rilevazione Fondazione Rosselli - Formez, 2004

Inoltre, mentre le Province del nord confermano la loro scelta ad utilizzare uno dei due strumenti di qualità (25%), seppure con una lieve preferenza per la certificazione, drastica è la diminuzione della tendenza delle Province dell'Italia centrale a dotarsi della carta dei servizi (0%) o della certificazione (8%); tra le Province meridionali, invece, un timido 6% afferma di volersi dotare di uno dei due strumenti, seppure con preferenza per la certificazione di qualità⁶⁸.

Si conferma, quindi, il dato del monitoraggio dell'ISFOL basato su un indice sintetico di valore sullo stato e sulla dinamica del livello qualitativo dei servizi erogati dai Centri per l'Impiego, secondo cui "nelle Regioni centro-settentrionali si registra un balzo in avanti nel livello qualitativo..., nelle Regioni del sud e delle isole il progresso rilevato appare invece come il frutto di un traino svolto da alcune realtà"⁶⁹.

La scelta che la metà delle Province italiane ha compiuto in direzione della carta dei servizi e/o della certificazione di qualità è frutto di una esigenza, nata a valle della riforma dei Servizi per l'Impiego, di fare chiarezza nell'ambito delle funzioni assegnate e delle attività da svolgere. In tal senso, la metodologia posta

⁶⁸ Rilevazione Fondazione Rosselli-Formez, giugno 2004.

⁶⁹ Monitoraggio Isfol, *Organizzazione e funzionamento dei Servizi pubblici per cittadini e imprese nel mercato del lavoro*, 2003.

alla base del processo di certificazione, così come della carta dei servizi, è servita a guidare le Province e i Centri per l'Impiego ad una riorganizzazione interna della macchina amministrativa, dei processi di lavoro, dei servizi da erogare sicuramente necessaria nel processo di miglioramento, ma non determinante ai fini di un coinvolgimento nel servizio dell'utente e della sua soddisfazione.

Infatti, le esperienze esaminate di alcune Province hanno messo in luce alcuni elementi significativi, talvolta propedeutici – talvolta essenziali al processo di avvicinamento alla qualità, come, ad esempio, l'importanza di reti interistituzionali che sviluppino un modello concertativo capace di coinvolgere i differenti attori sul territorio per una gestione integrata dei servizi.

Modello interessante quello della concertazione anche se non nuovo nella definizione delle *public policy*, ma pur sempre valido in un processo di federalismo che vede sempre più crescere il ruolo autonomo degli enti locali e territoriali e il potere delle associazioni di categoria nel territorio regionale e nelle autonomie locali, proprio per la prossimità con i bisogni locali. Tuttavia, nelle esperienze esaminate, la storia amministrativa dell'ente Provincia, il ruolo della dirigenza e l'impegno profuso dagli operatori impegnati nel processo di cambiamento delle attività da erogare hanno rappresentato gli elementi discriminanti di un percorso altrimenti difficile da intraprendere. Infatti, è dall'impulso innovativo fornito da tutti gli attori territoriali che è stato possibile definire un modello di concertazione e di *governance* che ha consentito di operare scelte condivise anche sulla qualificazione dei servizi.

Nella Provincia di Arezzo, il percorso di avvicinamento alla qualità è stato avviato a seguito della legge regionale di riforma dei Servizi per l'Impiego, che prevedeva la carta dei servizi e la certificazione; allo stesso modo nella Provincia di Ravenna, dove la carta dei servizi è stata predisposta a seguito di un progetto finanziato dalla Regione Emilia-Romagna con il contributo condiviso della Commissione di Concertazione, dei Centri per l'Impiego e di una società di consulenza.

Non sempre, però, il sistema della qualità si è incardinato all'interno di una legge o di un intervento regionale che ha guidato tutte le attività più rilevanti di competenza del servizio, ma l'equilibrio tra le parti si è costruito attraverso un gioco di forze dove alla mancanza – ad esempio della Regione – è subentrata la caparbia dei dirigenti provinciali o degli stessi Centri per l'Impiego. La Provincia di Torino, in tal senso, ha effettuato una chiara scelta di affrontare l'esperienza della certificazione all'interno di un processo di riorganizzazione e di assunzione della funzione attribuitagli dal D.Lgs. 469/97, supportata da una rete di Centri per l'Impiego in grado di attuare sul territorio politiche locali per il lavoro con i Comuni, i consorzi socio-assistenziali, le agenzie formative, gli operatori del privato sociale, i servizi privati.

Quindi, è sulla scia di un clima collaborativo e di una forte consapevolezza



delle responsabilità derivanti da un processo di decentramento delle funzioni che gli attori territoriali, ed in particolare le Province e i Centri per l'Impiego, hanno scelto un percorso di qualità. In mancanza di una direttiva regionale, la scelta della carta piuttosto che della certificazione è nata da una mera analisi degli strumenti in relazione alle esigenze organizzative interne. Cosicché il rischio di determinare un incremento della dimensione burocratica ed un ingessamento delle procedure, attraverso standard troppo vincolanti, ha fatto optare la Provincia di Ravenna per la carta dei servizi piuttosto che per la certificazione di qualità.

Ragioni diverse hanno guidato la Provincia di Torino, che ha verificato a priori la fattibilità di una certificazione del servizio, e la Provincia di Frosinone, che nella certificazione ha individuato uno strumento d'immagine, ossia un mezzo attraverso cui riconquistare la fiducia dei cittadini e delle imprese sui servizi erogati.

In ciascuna esperienza esaminata, la scelta di un percorso di qualità è comunque riconducibile alla necessità di fare chiarezza, all'indomani della riforma dei Servizi per l'Impiego, al proprio interno, ossia, di riorganizzare le proprie attività alla luce delle nuove funzioni affidate. In tal senso, entrambi gli strumenti hanno dato risultati simili, poiché sia la procedura di certificazione che la direttiva di redazione della carta dei servizi sono basate su un approccio tipicamente di *change management*, ossia, costituito da una fase di diagnosi delle criticità che ostacolano il cambiamento, da una di progettazione degli interventi di rimozione di tali ostacoli, da un'altra, infine, di realizzazione dei progetti di intervento seguita da un'autovalutazione (ciclica) dell'efficacia degli interventi. Inoltre, la possibilità di coinvolgere in questo processo il personale, cioè le persone che operano a diretto contatto con i cittadini e che si confrontano quotidianamente con le problematiche operative e di servizio, ha rappresentato una grandissima occasione di *learning by doing*, di *team building*, in una sola parola di coesione sociale interna e condivisione di obiettivi comuni. Laddove questo non è accaduto, come nella Provincia di Frosinone, il processo di qualità avviato ha incontrato non poche difficoltà di accettazione da parte del personale che ha subito lo strumento come un ennesimo adempimento amministrativo privo di contenuto di servizio da erogare all'utente. Nelle altre esperienze, invece, i tempi di metabolizzazione sono stati inferiori poiché ciascuna di esse vive delle peculiarità del sistema adottato.

Infatti, per il personale della Provincia di Torino i tempi di metabolizzazione delle procedure sono stati agevolati da un sistema di standard definito "morbido". Tale sistema, sulla base del principio che la qualità dei servizi non sia riducibile a tempi di erogazione e gabbie procedurali, ha permesso di individuare procedure flessibili intorno alle quali costruire gli standard di qualità.

Allo stesso modo, gli operatori nella Provincia di Brindisi non hanno subito la standardizzazione delle procedure e il supporto consulenziale esterno, bensì il loro coinvolgimento nella standardizzazione stessa e nella individuazione degli strumenti di lavoro quotidiano ha abbattuto il rischio della percezione di una imposizione calata dall'alto.

Quindi, se da un lato le procedure sono state interpretate come una guida di lavoro per il personale che opera quotidianamente nei Centri, dall'altro il coinvolgimento degli operatori e l'attenzione posta nei riguardi dei contenuti qualitativi che caratterizzano le attività sono diventati uno strumento per "flessibilizzare" la percezione della certificazione da parte degli operatori stessi.

La scelta di percorrere la qualità attraverso la carta o la certificazione ha infuso negli operatori e nella dirigenza un approccio nuovo, finora scarsamente vissuto, cioè quello della soddisfazione dei cittadini. In ciascuna esperienza gli operatori e i dirigenti hanno meglio compreso, attraverso la metodologia riorganizzativa, l'obiettivo principale del loro agire, cioè hanno compreso il valore della *customer satisfaction*, attraverso il loro diretto coinvolgimento nella rilettura delle attività e delle funzioni quotidianamente espletate. Questa novità culturale ha permesso di andare oltre lo strumento tecnico della certificazione e della carta e di ricercare nel loro agire la logica di miglioramento continuo e di servizio. In questo senso, risultano significative le esperienze delle Province di Arezzo e di Ravenna, le quali hanno attivato un Patto di Servizio Integrato, in base al quale si sottoscrive il reciproco impegno tra Centri per l'Impiego e lavoratore disoccupato, con lo scopo di stilare un accordo di reciproca fiducia in base al quale anche l'utente si senta coinvolto ed impegnato nella ricerca attiva del lavoro e sia consapevole che il compito del Centro per l'Impiego non è di trovare lavoro all'utente, ma di sostenerlo nella ricerca. Questo a significare che il percorso della qualità deve alimentarsi di un approccio culturale nuovo che favorisca la ricerca delle soluzioni più adeguate ai problemi.

A supporto di quanto affermato, le due esperienze appena citate, facendo tesoro della logica alla base della carta dei servizi, ne hanno fatto un uso molto differente. Nella Provincia di Arezzo, infatti, la carta dei servizi è uno strumento "vivo", nato da un coinvolgimento e dalla responsabilizzazione di tutti gli operatori dei Centri, i quali sono diventati garanzia della sua validità di strumento di dialogo con l'utenza, tanto da essere utilizzata nella rilevazione della soddisfazione degli utenti, poiché nella parte finale del documento questi possono segnalare critiche e suggerimenti sui servizi erogati. Nella Provincia di Ravenna, invece, la carta dei servizi, nata dalla necessità di un supporto nell'organizzazione dei servizi, non è stata mai aggiornata, e successivamente si è limitato il suo utilizzo a semplice strumento di informazione. Tuttavia, è rimasta viva nell'approccio culturale degli operatori la sua validità di "patto", cosicché nell'ero-



gazione dei servizi, ad esempio dell'orientamento, la tempistica viene concordata con l'utente in funzione delle sue esigenze specifiche. Questo risponde ad una nuova frontiera del servizio che si sposta sempre più verso i bisogni dell'utente, avvalendosi anche di un sistema di rilevazione della sua soddisfazione che verifica l'efficacia occupazionale dei servizi offerti chiedendo al datore di lavoro se abbia ottenuto segnalazioni coerenti alle aspettative e se, in seguito, abbia proceduto all'assunzione.

Possiamo concludere affermando che la qualità dei Servizi per l'Impiego, perseguita attraverso strumenti come la carta e la certificazione, può condurre a due risultati: uno endogeno attribuibile alla peculiarità dello strumento scelto, l'altro d'innovazione culturale. Il primo risultato, per quanto importante, poiché favorisce il raggiungimento di una riorganizzazione dei processi e delle funzioni, è perseguibile anche attraverso logiche comuni al management dei servizi. Il secondo risultato, invece, è essenziale per il processo continuo di riforma del sistema dei servizi pubblici, poiché attribuisce un approccio culturale nuovo che ricerca la qualità al di fuori degli standard numerici (seppure importanti), trasladando il Servizio per l'Impiego sul mercato e ponendo la questione delle politiche per il lavoro al centro della concertazione tra tutti gli attori che partecipano al ciclo della qualità.



RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI



Introduzione

- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Libro bianco sul mercato del lavoro in Italia. Proposte per una società attiva e per un lavoro di qualità*, Roma, 2001
- Isfol, *Verso il lavoro. Organizzazione e funzionamento dei servizi pubblici per cittadini ed imprese nel mercato del lavoro.*, in *Temi e Strumenti, Monitoraggio 2003*

Capitolo 1

- F. Carinci, *I due volti della riforma: regionalizzazione e privatizzazione*, in “Quaderni di diritto del lavoro e delle relazioni industriali”, n. 22, 1999
- Cnel, *Il decentramento degli strumenti del mercato del lavoro*, Rapporto di ricerca Eni-Università “La Sapienza”, Roma, 2002
- Cnel, *Rapporto sul mercato del lavoro, 1997-2001*, Roma, 2002
- M. Franchi, *La costruzione dei servizi pubblici per l’impiego: appunti per una valutazione*, in N. Stame (a cura di), *Valutazione 2001*, Franco Angeli, Milano, 2001
- M. Franchi, *Gli interventi per il lavoro in Emilia-Romagna*, in “Le istituzioni del federalismo”, n. 1-2, 1998
- E. Gualmini, *Le politiche del lavoro*, il Mulino, Bologna, 1998
- Isfol, *Servizi per l’Impiego: Rapporto di monitoraggio 2000*, Roma, 2001
- Isfol, *Modelli per l’occupazione a confronto: strategie Ocse e orientamenti europei*, in *Monografie sul mercato del lavoro e le politiche per l’impiego*, n. 3, Roma, 2000
- Istat, *Rapporto annuale. La situazione del Paese nel 2001*, Roma, 2002
- A. Scialdone, *Riforma dei servizi all’impiego: spunti critici e questioni aperte*, in “Lavoro informazione”, n. 10, 1999
- G. Seravalli, *Le ragioni della riforma*, in DPL, n. 50, 1995
- P. A. Varesi, *L’assetto istituzionale ed organizzativo dei sistemi regionali per*

l'impiego alla luce del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, in “Quaderni di diritto del lavoro e delle relazioni industriali”, n. 22, 1999

- S. Vergari, *Collocamento e procedure: vecchie eredità e nuove prospettive*, in “Quaderni di diritto del lavoro e delle relazioni industriali”, n. 22, 1999

Capitolo 2

- P. Ciocca, *Disoccupazione di fine secolo. Studi e proposte per l'Europa*, Bollati Boringhieri, Torino, 1997
- M. Tiraboschi, *Regolazione del mercato del lavoro e modello organizzativo nella riforma Biagi*, Convegno SPI@LEARN-Formez, ForumPA, 2004
- Isfol, Quaderni di Formazione, *Servizi per l'Impiego e decentramento: istruzioni per l'uso*, Franco Angeli, Milano, 2001
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Servizi pubblici per l'impiego. Standard minimi di funzionamento, Linee guida, Masterplan*, Roma, 2001
- F. Timpano, *Politiche attive del lavoro e sviluppo regionale*, in “Il diritto del mercato del lavoro”, n. 2, 2000
- P. Sestito, *Le Politiche del lavoro e la strategia di Lussemburgo: alcuni rilievi critici*, in G. Lunghini, F. Silva, R. Targhetti Lenti (a cura di), *Politiche pubbliche per il lavoro*, il Mulino, Bologna, 2001
- E. Zucchetti, *Il legame ritrovato. Il lavoro tra mercato economico e comunità locale*, Vita e Pensiero, Milano, 1991

Capitolo 3

- Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 gennaio 1994, *Principi sull'erogazione dei servizi pubblici*
- L. Fabbriciani, *Partecipazione umana e competitività aziendale. Il caso della Gori & Zucchi di Arezzo: un'azienda dal volto umano*, Sperling & Kupfer Editori, Milano, 1995
- C. Grönroos, *Management e marketing dei servizi*, Isedi, Torino, 1994
- M. Marcantoni, *Nuovo manuale per la certificazione ISO 9001:2000 dei Comuni*, Franco Angeli, Milano, 2003
- G. Negro, *Organizzare la qualità dei servizi. Un modello per l'eccellenza nelle imprese e negli enti di servizi*, Il Sole 24 Ore, Milano, 1994
- B. Susio e G. Barbieri, *Qualità alla Carta. Verso l'eccellenza con la Carta dei Servizi*, Franco Angeli, Milano, 2002
- A. Tanese, G. Negro, A. Gramigna, *La customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche. Valutare la qualità percepita dai cittadini*, Cantieri PA, Rubbettino Editore, Roma, 2003



Capitolo 4

- Agenzia Lazio Lavoro, *Analisi del processo d'implementazione dei Servizi per l'Impiego della Provincia di Frosinone*, 2002
- Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura della Provincia di Arezzo, *Atlante socioeconomico della Provincia di Arezzo*, 2002
- Istat, *Il lavoro ad Arezzo*, 2003
- OPML, *Nota sintetica sul mercato del lavoro in Provincia di Torino*, 2003
- Provincia di Brindisi, *Rapporto di ricerca sulla Provincia di Brindisi. La comunità che si racconta*, 2003
- Servizio Statistico della Provincia di Ravenna, *Rapporto Statistico 2001*, giugno 2002



ALLEGATI



Il percorso metodologico della ricerca



La metodologia posta alla base della ricerca si caratterizza per la scelta di una strategia e per l'applicazione di tecniche di indagine in grado di cogliere la complessità del processo di qualificazione dei servizi erogati dai Centri per l'Impiego. L'attività di ricerca si è basata, infatti, su:

- analisi bibliografica e ricerca di documentazione sulla normativa nazionale e regionale;
- ricerca e analisi sul web delle esperienze di studio;
- rilevazione sullo stato di attuazione degli strumenti della qualità nelle Province e nei Centri per l'Impiego;
- selezione delle esperienze di studio;
- indagine mirata attraverso interviste e colloqui ad attori chiave di alcune Province e Centri per l'Impiego precedentemente individuati.

Nella fattispecie si è scelto di condurre l'indagine mirata sulle Province di Arezzo, Brindisi, Frosinone, Ravenna, Torino, a seguito di una rilevazione condotta su tutte le Province italiane. Questa ha permesso di far luce sulla situazione reale dell'avanzamento dei processi di qualità nei Servizi per l'Impiego, e di identificare i differenti percorsi intrapresi.

La rilevazione, condotta telefonicamente con i Responsabili degli Uffici per le Politiche del Lavoro provinciali, i Coordinatori provinciali dei Centri per l'Impiego e/o i Responsabili dei singoli Centri per l'Impiego, ha permesso di:

- verificare lo stato dell'arte in tema di qualità dei Servizi per l'Impiego nelle 103 Province italiane;
- esaminare il ruolo dell'ente Provincia nel processo di qualificazione dei servizi;
- individuare una rosa di amministrazioni da cui scegliere le cinque esperienze di studio.

Agli interlocutori è stato posto un gruppo di domande standard volto a comprendere che tipo di strategia la Provincia stesse attuando per monitorare la qualità dei servizi erogati dai Centri per l'Impiego, e se tale processo conducesse alla

certificazione di qualità e/o alla stesura di una carta dei servizi.

Le informazioni desunte hanno permesso di costruire una banca dati sullo stato di attuazione della carta dei servizi e/o della certificazione di qualità in tutte le Province italiane. Successivamente, attraverso una verifica diretta su web, l'analisi della documentazione disponibile sui percorsi di qualità attivati dalle Province, le riflessioni sulle informazioni desunte dai colloqui telefonici, si è proceduto alla definizione dei criteri di individuazione delle esperienze che meglio rispondessero agli obiettivi della ricerca.

In particolare, è stato elaborato un *panel* di variabili di scrematura come:

- la *dimensione del bacino di utenza*, dal momento che la popolazione di riferimento dell'ente incide sulle esigenze del territorio, sulle risorse dell'ente e, quindi, sulle tipologie di servizi erogati;
- la *localizzazione geografica*, in quanto la distribuzione territoriale dei casi scelti serve a verificare l'esistenza di una correlazione tra servizi e ambito geografico;
- la *tipologia dei servizi*, poiché la ricchezza dei servizi offerti è funzionale alla ricostruzione del percorso di qualità sviluppato, delle criticità e delle soluzioni adottate;
- la *storia amministrativa* dell'ente, in quanto la cultura amministrativa e la spinta politica sono elementi determinanti dei cambiamenti di un'amministrazione;
- la *tipologia di servizi erogati oltre quelli base*, poiché consente di capire meglio le necessità del territorio e comprendere il grado di attenzione dell'amministrazione alle esigenze dell'utenza;
- la *tipologia di carta dei servizi e/o di certificazione*, per comprendere la maturità e l'approccio posti alla base del percorso intrapreso.

La numerosità delle variabili indagate è stata fondamentale per comprendere la situazione esistente e per meglio definire i criteri di scelta delle esperienze su cui condurre l'analisi. Questi sono stati suddivisi in criteri dimensionali e localizzativi dell'ente, di organizzazione interna, di erogazione (on-line, off-line), di livello di realizzazione (alto, medio, basso). L'applicazione congiunta di questi criteri ha consentito di individuare le cinque esperienze.

Infine, si è proceduto alla verifica sul campo. Ogni esperienza è stata analizzata attraverso interviste approfondite ad almeno tre figure chiave del processo di modernizzazione in atto: il Dirigente provinciale del servizio, il Responsabile della qualità, un Responsabile del Centro per l'Impiego.

Le interviste sono state condotte seguendo un canovaccio di lavoro logico e coerente all'oggetto dell'indagine. Pertanto, nel ricostruire la storia dell'ente, si è voluto comprendere il contesto socioeconomico e amministrativo nel quale è



maturato il percorso di qualificazione dei servizi, le modalità di adeguamento delle competenze delle risorse umane ai nuovi compiti e funzioni, la riorganizzazione e la logistica del Centro per l'Impiego: la dotazione informatica, gli spazi, l'organigramma delle competenze, il coordinamento dei Centri per l'Impiego sul territorio e i fattori che hanno giocato un ruolo preminente nel processo di cambiamento in atto. Da qui si è posto l'accento sui servizi erogati oltre quelli base, sulle loro modalità di costruzione e caratteristiche peculiari.

Definito il quadro di riferimento, si è passati alla descrizione del percorso che ha portato l'ente alla certificazione e/o carta dei servizi, indagando il ruolo giocato dalla Provincia nella qualificazione dei servizi, l'eventuale coinvolgimento di soggetti esterni all'amministrazione, il ruolo degli operatori dei Centri per l'Impiego, il ruolo del decentramento nella politica della qualità.

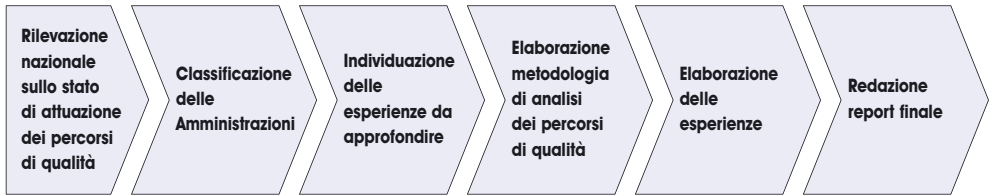
Successivamente sono stati approfonditi i contenuti della carta dei servizi e/o della certificazione, le modalità di percezione – da parte degli operatori – della carta quale strumento di qualità/efficacia nella erogazione dei servizi, le modalità con cui la certificazione dei servizi determina la qualità del servizio, in che modo la certificazione dei servizi rappresenta per l'utente una garanzia di qualità, in che modo la certificazione è percepita dagli operatori come strumento di qualità/efficacia nell'erogazione dei servizi, gli altri strumenti utilizzati per la soddisfazione degli utenti.

Infine sono stati desunti dati sul monitoraggio dell'efficacia della carta e/o della certificazione e sulla soddisfazione dell'utenza.

Al termine delle interviste si è proceduto all'elaborazione delle informazioni quindi alla stesura del report finale.

Le principali fasi del processo svolto sono sintetizzate nella figura seguente.

Figura 13
Il processo operativo della ricerca



- | | | | | | |
|---|--|---|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Analisi dei siti web e interviste telefoniche • Sistematizzazione dei dati | <ul style="list-style-type: none"> • Analisi e confronto delle esperienze • Identificazione delle variabili • Classificazione delle Amministrazioni | <ul style="list-style-type: none"> • Screening delle variabili individuate • Individuazione dei criteri di scelta delle esperienze, coerenti agli obiettivi della ricerca • Scelta delle esperienze • Approfondimento dei servizi e delle peculiarità degli strumenti di qualità adottati | <ul style="list-style-type: none"> • Contatto enti • Costruzione griglia di indagine | <ul style="list-style-type: none"> • Visite sul campo • Interviste • Attività di analisi delle informazioni ottenute dalle interviste | <ul style="list-style-type: none"> • Sistematizzazione dei casi di studio • Elaborazione del report finale |
|---|--|---|--|--|--|



Quaderni

1. Quarto rapporto nazionale sulla formazione nella P.A. – Lo scenario della formazione nel sistema delle autonomie locali (maggio 2001) esaurito
2. La riforma del welfare e le nuove competenze delle amministrazioni regionali e locali (giugno 2001) esaurito
3. Patti territoriali e agenzie di sviluppo (giugno 2001) esaurito
4. Il ruolo delle agenzie locali nello sviluppo territoriale (luglio 2001) esaurito
5. Comuni e imprese – 56 esperienze di Sportello Unico (ottobre 2001)
6. Progetto Officina – Sviluppo locale e eccellenza professionale (febbraio 2002) esaurito
7. Quinto rapporto nazionale sulla formazione nella P.A. – Lo scenario della formazione nel sistema delle autonomie locali (maggio 2002) esaurito
8. Lezioni sul nuovo ordinamento amministrativo italiano (ottobre 2002) esaurito
9. Le Province nell'attuazione del piano di e-government (novembre 2002) esaurito
10. Integrazione dell'offerta formativa – La normativa nazionale (aprile 2003)
11. Sesto rapporto nazionale sulla formazione nella P.A. – Lo scenario della formazione nel sistema delle autonomie locali (maggio 2003)
12. L'Amministrazione liberale – Appunti di lavoro (giugno 2003)
13. La valorizzazione sostenibile delle montagne (giugno 2003)
14. Governare lo sviluppo locale – Le aree protette marine della Sardegna (giugno 2003)
15. Le Agenzie di Sviluppo al Centro Nord – Strategie di rete e comunità professionali (giugno 2003)
16. Contabilità ambientale negli enti locali (giugno 2003)
17. Le Agende 21 Locali (giugno 2003)



18. Integrazione dell'offerta formativa – Normativa regionale
(luglio 2003)
19. Piani di azione e politiche di innovazione – Il caso dello Sportello Unico
(dicembre 2003)
20. Le autonomie locali nelle regioni a Statuto speciale e nelle Province Autonome
(marzo 2004)
21. La Pubblica Amministrazione e il sistema delle imprese – Rapporto di ricerca
(marzo 2004)
22. La comunicazione pubblica – Linee operative
(giugno 2004)
23. La semplificazione amministrativa nelle regioni
(giugno 2004)
24. Settimo rapporto nazionale sulla formazione nella P.A. – Lo scenario della formazione nel sistema delle autonomie locali
(luglio 2004)
25. La formazione nella P.A. che cambia – L'esperienza del Ministero dell'Ambiente
(luglio 2004)
26. L'attrattività dei territori nelle politiche di internazionalizzazione
(ottobre 2004)
27. La governance dell'internazionalizzazione produttiva – Il Laboratorio
(ottobre 2004)
28. La governance dell'internazionalizzazione produttiva – L'Osservatorio
(ottobre 2004)
29. La comunicazione interna nella P.A. regionale e locale
(novembre 2004)
30. La public governance in Europa (7 Voll.)
(dicembre 2004)
31. Nuovi soggetti della governance esterna
(dicembre 2004)
32. L'analisi di impatto della regolazione in dieci Paesi dell'Unione europea
(gennaio 2005)
33. Le risorse culturali – Studi di fattibilità ed esperienze di settore
(gennaio 2005)

Strumenti

1. Il contenzioso nel lavoro pubblico
(maggio 2001) esaurito
2. Modello e strumenti di valutazione e monitoraggio dei corsi RIPAM
(luglio 2001) esaurito
3. Appunti di programmazione, bilancio e contabilità per gli enti locali
(gennaio 2002) esaurito
4. Project Cycle Management – Manuale per la formazione
(marzo 2002) esaurito
5. Il governo elettronico – Rassegna nazionale e internazionale
(marzo 2002) esaurito
6. Il governo delle aree protette
(aprile 2002)
7. Il contenzioso nel lavoro pubblico – L'arbitrato
(aprile 2002) esaurito
8. Common Assessment Framework – Uno strumento di autovalutazione per le pubbliche amministrazioni
(giugno 2002)



9. Il controllo di gestione negli enti locali
(luglio 2002) esaurito
10. Comunità di pratiche, apprendimento e professionali – Una metodologia per la progettazione
(dicembre 2002) esaurito
11. Modello e strumenti web-based di valutazione e monitoraggio dei corsi RIPAM
(marzo 2003)
12. L'impresa artigiana e lo Sportello Unico per le attività produttive
(marzo 2003)
13. Programmazione e realizzazione di progetti pubblici locali – Un sistema di monitoraggio degli interventi
(giugno 2003)
14. Manuale per il responsabile dello Sportello Unico – Regione Lombardia
(giugno 2003)
15. Manuale per il responsabile dello Sportello Unico – Regione Emilia-Romagna
(settembre 2003)
16. Il sistema normativo della protezione civile
(novembre 2003)
17. Il ruolo delle Province in materia di viabilità
(febbraio 2004)
18. Investimenti pubblici e processo decisionale
(maggio 2004)
19. Manuale per il responsabile dello Sportello Unico – Regione Campania
(maggio 2004)
20. Manuale per il responsabile dello Sportello Unico – Regione del Veneto
(giugno 2004)
21. Il contratto di servizio – Elementi per la redazione e la gestione
(luglio 2004)
22. Guida alla progettazione dell'offerta formativa integrata
(luglio 2004)
23. Programmazione e gestione della formazione – Il sistema Informal
(novembre 2004)
24. Manuale per il responsabile dello Sportello Unico – Regione Piemonte
(dicembre 2004)

Ricerche

1. Dalla contrattazione decentrata alla contrattazione integrativa
(novembre 2001) esaurito
2. E-government – Nuovi paradigmi organizzativi e formativi nelle Regioni e negli Enti locali
(maggio 2002)
3. Pubblica Amministrazione on line – Esempi di servizi interattivi
(settembre 2002) esaurito
4. L'offerta formativa delle università per la Pubblica Amministrazione
(ottobre 2002)
5. Il concorso pubblico elettronico
(marzo 2003)
6. I piccoli comuni e la gestione associata di funzioni e servizi
(marzo 2003) esaurito
7. Internazionalizzazione dei sistemi locali di sviluppo – Dalle analisi alle politiche
(aprile 2003)

Azioni di Sistema per la Pubblica Amministrazione

- 1.** Sportello unico e servizi alle imprese – Le azioni delle Regioni
(novembre 2002)
- 2.** L'impatto economico dello Sportello unico
(novembre 2002)
- 3.** Scambio di innovazioni tra amministrazioni
(aprile 2003)
- 4.** Il Bilancio di Competenze – Una proposta per la Pubblica Amministrazione
(giugno 2003)
- 5.** Progetti integrati e sviluppo territoriale – Regioni obiettivo 1
(luglio 2003)
- 6.** L'attuazione della riforma del welfare locale (2 voll.)
(agosto 2003)
- 7.** Le politiche di incentivazione del personale nella P.A.
(agosto 2003)
- 8.** Lo sviluppo delle risorse umane – Casi di sistemi premianti
(agosto 2003)
- 9.** Lo sportello unico e le politiche regionali per le imprese
(dicembre 2003)
- 10.** Modelli di gestione per i Progetti Integrati Territoriali
(dicembre 2003)
- 11.** Governance e sviluppo territoriale
(dicembre 2003)
- 12.** Le competenze delle Agenzie di sviluppo – Sperimentazione in Calabria e Sardegna
(dicembre 2003)
- 13.** Il partenariato socioeconomico nei progetti integrati territoriali
(dicembre 2003)
- 14.** Apprendimento e cambiamento organizzativo nella P.A. – Tre casi europei a confronto
(aprile 2004)
- 15.** L'esperienza dei PIT – Studi di caso
(aprile 2004)
- 16.** La formazione continua nella P.A. – L'esperienza del Progetto Gymnasium
(aprile 2004)
- 17.** Flessibilità e lavoro pubblico - Manuale operativo
(maggio 2004)
- 18.** Gestione delle procedure telematiche di acquisto nelle P.A. – Linee guida sul marketplace
(maggio 2004)
- 19.** Sistemi informativi per i progetti integrati territoriali
(luglio 2004)
- 20.** Percorsi evolutivi dei Piani di Zona – Analisi di sfondo
(novembre 2004)
- 21.** Riforma del welfare e gestione dei servizi sociali – Quadro normativo e strumenti di lavoro
(dicembre 2004)
- 22.** Lo sviluppo dei sistemi turistici locali – Regioni Obiettivo 1
(dicembre 2004)
- 23.** Gli osservatori provinciali sociali
(febbraio 2005)
- 24.** Strategie di utilizzo del marketplace nelle amministrazioni pubbliche
(marzo 2005)



Formez

Ufficio Stampa ed Editoria

via Salaria 226, 00198 Roma

tel. +39 06 85330783

editoria@formez.it

Formez

Centro di Formazione Studi

Presidenza e Direzione Generale

via Salaria 229, 00199 Roma

tel. 06 84891

www.formez.it

Stampa Tipografia ATENA S.r.l. - Roma

Finito di stampare nel mese di aprile 2005

Pubblicazione non in vendita