

PARTE TERZA

IL MONITORAGGIO DELLA *PERFORMANCE*

DEI SERVIZI PER L'IMPIEGO IN EMILIA-ROMAGNA

di Giuseppe Fiorani¹

INTRODUZIONE

Con la recente evoluzione che ha caratterizzato il quadro normativo, i Servizi pubblici per l'impiego (SPI) si configurano come l'attore principale per l'approccio preventivo alla disoccupazione di lungo periodo, e contribuiscono a molti altri aspetti dell'attuazione del pilastro "occupabilità" della Strategia Europea dell'Occupazione; questa, com'è noto, prevede l'aumento della durata della vita attiva di lavoro, l'accesso all'apprendimento continuo, la promozione della mobilità professionale e geografica. Il loro ruolo consiste nel garantire le pari opportunità nell'accesso all'impiego, tramite azioni locali e regionali.

In particolare, la prevenzione della disoccupazione di lungo termine è al centro della strategia per l'impiego. Gli SPI devono riorganizzare i servizi orientandoli verso chi cerca lavoro durante il primo anno di disoccupazione, procedendo alla identificazione tempestiva della occupabilità (misurabile in questo caso come distanza dalla probabilità di trovare un impiego), attraverso servizi più rapidi, il monitoraggio sulla effettiva ricerca del lavoro, la fornitura di servizi specializzati e personalizzati.

La modernizzazione dei SPI si configurerà come una priorità fino a quando le nuove funzioni, chiaramente definite, non saranno anche pienamente attuate. Essa consiste non solo nel miglioramento delle infrastrutture e delle attrezzature, ma soprattutto nell'innovazione gestionale e manageriale, sia attraverso un nuovo approccio nell'orientamento al cliente, sia adottando nuovi strumenti informatici e di comunicazione, per aumentare la visibilità delle domande di lavoro, dei curricula, e per rendere accessibile l'informazione sulle opportunità di apprendimento continuo e sulla trasparenza nell'accesso al servizio.

A questo fine l'azione della Commissione europea ha molto contribuito, sia rafforzando la cooperazione europea nei Servizi pubblici per l'impiego², attraverso

¹ Alla stesura di questa sezione hanno inoltre collaborato: Marco Cantalupi (approfondimenti tematici); Stefano Botti, Rossano Cappi (ricercatori); Natalia Mealla (editing).

² HES (2001), *European Cooperation In Public Employment Service Modernisation 1997-2001*.

l'istituzione della rete EURES, sia, soprattutto, attraverso l'adozione di Linee Guida per l'occupazione, a cui si è gradualmente adeguata la normativa di tutti i paesi membri. Per quanto riguarda i Servizi pubblici per l'impiego, le Linee Guida prescrivono essenzialmente quattro obiettivi:

- a) sviluppare un modello di servizio per i disoccupati che sia efficace nel prevenire la persistenza nella disoccupazione per oltre 12 mesi se adulti e 6 mesi se giovani;
- b) contrastare la marginalizzazione progressiva dei disoccupati di lunga durata, combattendo la discriminazione e promuovendo l'accesso all'impiego per tutti;
- c) rendere i SPI un attore importante delle politiche del lavoro locali, riducendo le asimmetrie informative nelle assunzioni; il che significa monitorare i punti critici sul mercato del lavoro, migliorare l'attività di intermediazione, rafforzare la mobilità geografica a livello europeo;
- d) garantire pari opportunità nel mercato del lavoro, in particolare aiutando le donne che vogliono reinserirsi nel lavoro dopo un periodo di assenza, i disabili e gli stranieri.

Il ruolo dei Servizi per l'impiego è definito dalle Linee Guida per l'occupazione nelle quattro aree principali:

- assistenza nelle tecniche di ricerca del lavoro, nell'accesso alla formazione e supporto a gruppi svantaggiati quali i disabili o gli stranieri;
- attenzione ai giovani, per facilitare l'ingresso nel mercato del lavoro, garantire il funzionamento del sistema dell'apprendistato e dei tirocini;
- promozione dell'auto-impiego per disoccupati e lavoratori minacciati da ristrutturazioni;
- prevenzione della disoccupazione, favorendo, tramite programmi di formazione o di riqualificazione, l'adattamento dei lavoratori che devono affrontare cambiamenti strutturali nelle imprese.

Se questi sono gli obiettivi, le funzioni centrali dei Centri per l'impiego (CPI)³ si delineano secondo le seguenti modalità.

Anzitutto deve essere ben strutturata la funzione di informazione. I SPI offrono un servizio come fornitori di informazioni sul mercato del lavoro, che include dati sulle domande e sui potenziali candidati. Su questi temi non sono più operatori esclusivi, ma agiscono congiuntamente ad altri soggetti e agenzie private. Le informazioni sono essenziali per dare assistenza alle persone nel scegliere una carriera, o nel reimpostarla. Forniscono inoltre informazioni sulle opportunità di formazione o riqualificazione. Offrono informazioni agli imprenditori sulle risorse umane, anche nei casi di riorganizzazione o di ristrutturazione. Inoltre, forniscono

importanti informazioni sugli sviluppi del mercato del lavoro e sull'implementazione delle politiche del lavoro. La registrazione di tutti i candidati ai sussidi per la disoccupazione assicura sia un equo accesso alle informazioni sul mercato del lavoro, sia la qualità del processo di *matching*.

In secondo luogo, acquista rilievo la funzione di mediazione tra domanda e offerta di lavoro. I servizi di mediazione sono il cuore dei SPI e occorre definire bene in cosa consistono, dal momento che possono variare dalla semplice segnalazione dei posti vacanti alla mediazione selettiva tra persone in cerca di lavoro e imprenditori, o da veloci procedure di *matching* all'assistenza intensiva alla ricerca del lavoro.

Infine, è importante la funzione di regolazione del mercato, attraverso il loro coinvolgimento nell'implementare le politiche attive del lavoro, migliorare l'occupabilità, consigliare nelle tecniche di ricerca del lavoro, incentivare l'ingresso in formazione, migliorare l'accesso al training e alle esperienze di lavoro.

Lo sbocco legislativo è il prevedibile e atteso risultato dell'avvio della riforma, iniziata con il decentramento agli enti locali nel 1998.

A esso oggi devono orientarsi gli strumenti di gestione del servizio, di cui il monitoraggio dei risultati dell'attività rappresenta un meccanismo operativo importante – non il solo – nell'ambito decisionale del “ciclo programmazione-controllo”.

La proposta illustrata nel rapporto si concentrerà sul monitoraggio dei risultati del SPI. Ma essa è inserita in un progetto più ampio, che comprende gli altri elementi essenziali dei meccanismi operativi che accompagnano il processo decisionale. Essi sono schematizzati nello schema, e svolgono una funzione altrettanto importante nella gestione del servizio, anche se si concentrano su fasi specifiche.

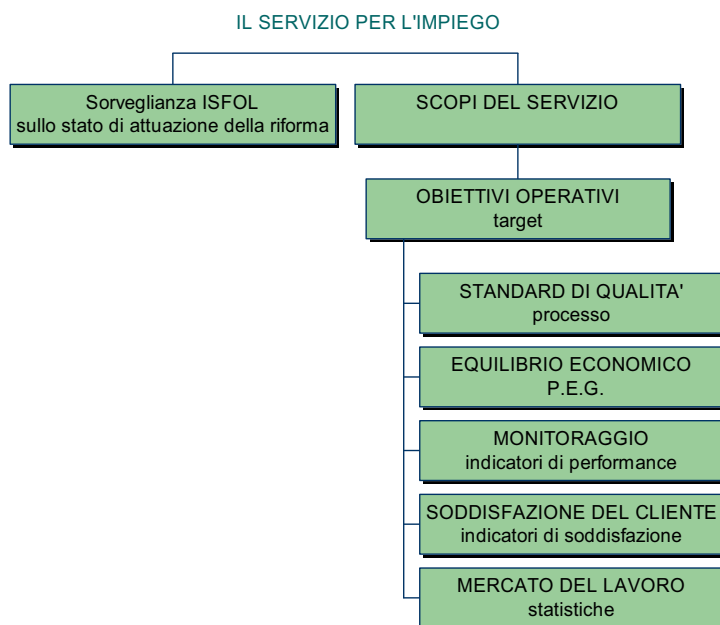
Si tratta in primo luogo della definizione degli standard minimi di servizio, ovvero l'impegno che il servizio assume verso i suoi “clienti” di fornire prestazioni adeguate, in termini di risorse umane e materiali e di tempi di risposta, e che si richiama agli standard di qualità.

Gli standard di qualità costituiscono il vincolo su cui il SPI costruisce il bilancio economico finanziario, che traduce in termini economici operativi le risorse necessarie allo svolgimento dell'attività nell'arco dell'anno. Il rapporto elaborato da POLEIS⁴ sugli aspetti economico-aziendali nei SPI e sull'introduzione del controllo di gestione, illustra con grande chiarezza in che termini si pone oggi il *budgeting* all'interno della pubblica amministrazione, e come si possa coniugare realismo

³ European Commission (1998), *Modernising Public Employment Services to support the European Employment Strategy*.

⁴ Caperchione, E., *Aspetti economico-aziendali nei servizi pubblici per l'impiego: introduzione del controllo di gestione*, POLEIS, 2003.

Schema descrittivo delle fasi operative in cui si articola il processo decisionale



Fonte: POLEIS 2003

e innovazione partendo dalla costruzione di PEG sempre più affinati e omogenei, che utilizzino il controllo di gestione standardizzato tra tutti i SPI della regione, in quanto elementi autonomi di uno stesso sistema.

La rilevazione della soddisfazione degli utilizzatori dei servizi, lavoratori e imprese, diventa allora il modo per monitorare periodicamente il grado di soddisfazione degli utenti e per adottare un criterio di misurazione dell'efficacia del servizio in base all'utilità percepita dagli utenti. Il raggiungimento di un determinato livello di soddisfazione può diventare uno standard operativo con cui misurare la *performance* del servizio. L'analisi di *satisfaction*, svolta da POLEIS⁵, illustra con chiarezza e ampiezza di riferimenti la potenza e la necessità di dotarsi di strumenti di questo tipo per la gestione del SPI.

Alla luce di questi contributi, si comprende meglio la finalità del monitoraggio presentato in questo rapporto. Il monitoraggio dei risultati di *performance* serve ai decisori interni, per valutare – con cadenza, ad esempio, mensile o trimestrale – se l'attività svolta dal servizio consente di raggiungere gli obiettivi attesi in termini

di target da servire, o se è in grado di fronteggiare eventuali variazioni o problemi della domanda. In questo senso deve fornire indicazioni sulle variabili suscettibili di intervento, ed è assimilabile al controllo di gestione. Ma deve anche fornire elementi di giudizio al sistema sociale in cui il servizio è inserito (forze politiche e sociali, mondo dell'istruzione e della formazione, associazionismo) sul modo in cui si utilizzano le risorse per fronteggiare i problemi ai quali si deve dare risposta. Il monitoraggio della *performance* differisce dal controllo di gestione, poiché si concentra sui *drivers* dell'attività, piuttosto che sui *drivers* di costo. Mentre il controllo di gestione è più interessato all'efficienza, il monitoraggio si focalizza sui risultati, e consente quindi una prima valutazione di efficacia lorda.

La Strategia Europea dell'Occupazione⁶ richiede la modernizzazione dei Servizi per l'impiego, che si articola, in particolare, nelle seguenti fasi:

- promuovere l'accesso alle opportunità di impiego attraverso tecniche di intermediazione e di assistenza (ciò richiede il rafforzamento del rapporto con le imprese, l'utilizzo di tecnologie moderne, il miglioramento dell'immagine pubblica)
- assicurare il trattamento sistematico dei casi di disoccupazione, il che comporta una diagnosi attenta e uno stretto monitoraggio dei bisogni individuali dei disoccupati iscritti (interviste regolari, piani di azione individuale personalizzati, ecc.);
- coordinamento di tutti i servizi orientati ai disoccupati, quali la consulenza, l'intermediazione, l'assistenza e i sussidi;
- collaborazione con la rete degli attori istituzionali e privati per la formazione e l'assistenza.

Le Province sono responsabili della gestione; questo è un aspetto positivo ai fini gestionali, perché sia nel pubblico che nel privato il prodotto/servizio migliora quando il processo è decentrato e vicino alle esigenze degli utenti finali. L'esperienza europea mostra con grande evidenza che la gestione decentrata è più innovativa e pronta ad adattarsi alle esigenze mutevoli del mercato del lavoro. In questo senso, la definizione dall'alto di standard rigidi potrebbe essere sovradimensionata o sottodimensionata rispetto alle esigenze e alle necessità di un determinato territorio. D'altra parte, il funzionamento dei SPI dipenderà dalla "buona reputazione" che si sapranno conquistare, e che li renderà sempre più capaci di attrarre l'interesse nei confronti delle imprese e dei lavoratori. Tale prestigio, tra l'altro, è una funzione dalla loro riconoscibilità quale parte di un sistema ampio e integrato a livello

⁵ Cantalupi, M., Valutazione di efficacia dei servizi per l'impiego in Emilia-Romagna, POLEIS, 2003.

⁶ COM(2002), *Impact Evaluation Of The European Employment Strategy*, 17.7.2002, Brussels.

regionale, non spezzettato in iniziative volontaristiche o localistiche, in modo da permettere la loro piena identificazione e favorire la mobilità delle persone in qualsiasi territorio della regione.

Nell'impostare un sistema di monitoraggio di queste attività occorre basarsi su tre vincoli generali:

- comparabilità con l'Europa;
- trasparenza per i lavoratori e semplicità per le imprese;
- procedure uniche per la gestione di tutte le fasi di ricerca nel mercato del lavoro che favoriscano la mobilità territoriale.

Il rapporto, dopo una rapida ricognizione dei vincoli legislativi, regolamentari e programmatici nel capitolo 2, prenderà in considerazione l'esperienza europea dei Servizi per l'impiego, e l'intreccio tra questa attività e il mercato del lavoro. In particolare, nel capitolo 3 si soffermerà sulle più significative esperienze di gestione e sugli obiettivi operativi dei Servizi per l'impiego.

Nel capitolo 4 si approfondirà l'analisi degli indicatori utilizzati dagli altri Servizi per l'impiego e dei problemi connessi al loro utilizzo. L'esperienza dei diversi metodi confluirà nel delineare un modello europeo di gestione dei Servizi per l'impiego, al quale, data l'uniformità degli obiettivi, è utile riferirsi. Il capitolo 5 si sofferma sui criteri e sulle leve per la progettazione di un sistema di indicatori di monitoraggio e ne descrive l'applicazione al caso dei Servizi per l'impiego. Il capitolo 6 integra i risultati con il contributo del controllo di gestione. Nel capitolo 7, infine, si colloca l'attività di monitoraggio dei SPI nel contesto più generale del monitoraggio del mercato del lavoro, a cui è strettamente collegata, e del funzionamento del Sistema Informativo Lavoro.