

### 3

## UN MODELLO EUROPEO PER I SERVIZI PUBBLICI PER L'IMPIEGO DELL'EMILIA-ROMAGNA

L'Emilia-Romagna è una delle più ricche e innovative regioni europee. È naturale, quindi, che il punto di riferimento per la modernizzazione dei SPI, per l'individuazione degli obiettivi, per i modelli gestionali e per la scelta degli indicatori, sia costituito dalle esperienze più avanzate di funzionamento dei Servizi per l'impiego presenti nei Paesi europei. Simili sono le esigenze dei sistemi produttivi, le dinamiche sociali, le domande di flessibilità e di protezione, la cultura dei cittadini, che esige buoni standard di qualità e trasparenza nelle opportunità. Abbiamo visto come, dal punto di vista delle norme che regolano i SPI, vi sia sostanzialmente una certa uniformità tra i Paesi europei (anche al fine di consentire il diritto fondamentale alla mobilità); si presenta, quindi, la necessità e l'urgenza di adeguare i modelli di funzionamento di questo tipo di servizi agli standard prevalenti in Europa.

Come si è indicato nella prima parte del rapporto, gli obiettivi delle Linee Guida Europee sono tre:

- a) reintegrare i disoccupati nella vita lavorativa, aumentando la loro occupabilità;
- b) garantire un mercato del lavoro aperto a tutti, senza differenze connesse a età, genere, disabilità, svantaggi;
- c) ridurre la disoccupazione di lungo periodo, attraverso politiche di prevenzione e di reintegro.

Per conseguire questi obiettivi, è necessario che il CPI offra una nuova occasione entro 4 mesi ai giovani ed entro 6 mesi ai disoccupati adulti, in base a un piano di azione individuale, che coinvolga il disoccupato in attività di assistenza nella ricerca, in misure di formazione, in lavori incentivati, in schemi di lavoro e in incentivi all'autoimpiego. La Comunità europea si attende perciò che i SPI implementino la strategia più efficace di attivazione e di prevenzione, anche attraverso una modernizzazione della loro gestione. Numerosi studi della Commissione hanno analizzato il funzionamento dei servizi nei diversi Paesi. Ulteriori indicazioni sono contenute in un rapporto di lavoro della Commissione<sup>32</sup>, che, attraverso una analisi dei punti di forza e debolezza delle principali esperienze di rilevazione di *performance*, permette di mettere a fuoco il modello di servizio che emerge come più adatto a realizzare questi obiettivi.

Questo modello generale si basa essenzialmente sulla fornitura di tre servizi principali: l'informazione, la mediazione tra domanda e offerta di lavoro, gli interventi di riequilibrio sul mercato mediante politiche attive del lavoro. L'erogazione dei servizi converge

nella gestione concreta di ogni caso personale, per il quale, dopo una diagnosi delle competenze, si costruisce il percorso professionale individuale, sia attraverso la gestione dello scambio di lavoro, sia con l'assistenza a monitorare la ricerca del lavoro sia, infine, adottando interventi di politica attiva e passiva.

Ovunque il servizio prende avvio da una prima registrazione, quindi prosegue con la fornitura degli altri livelli di assistenza necessari. L'attività per i disoccupati che cercano lavoro consiste prima di tutto nel garantire loro possibilità di ricerca autonoma, attraverso un ampio pacchetto di servizi: ricerca self-service, assistenza, consulenza, orientamento. Ciò richiede una azione di ammodernamento degli SPI, in termini di competenze specialistiche del personale, di capacità di coordinamento interna e con gli altri servizi presenti sul territorio, di personalizzazione dei servizi offerti.

I Servizi per l'impiego non hanno il compito di aumentare l'occupazione, ma, in primo luogo, quello di aumentare gli ingressi nelle misure attive di lavoro – il che richiede buoni rapporti con la comunità economica e una sufficiente disponibilità di *budget*; in secondo luogo, hanno il compito di individuare una serie di opportunità che costituiscano un primo passo verso l'impiego (lavori temporanei, piccoli lavori *part-time*), ma che siano comunque accettabili, in quanto congrue. Con l'espressione "opportunità di impiego congrue" la legge intende opportunità di lavoro che siano ragionevolmente coerenti con le capacità della persona, accessibili e sufficientemente retribuite. L'utilizzo simultaneo di queste leve fa sì che il SPI si configuri come un centro che mantiene il legame tra i pilastri della Strategia europea (occupabilità, adattabilità, imprenditorialità, pari opportunità).

I livelli generali dell'occupazione e della disoccupazione dipendono dall'andamento internazionale e nazionale dell'economia e dai suoi effetti sulla composizione regionale e locale del tessuto economico. Non possono pertanto rappresentare l'obiettivo degli SPI. Ma l'attività di prevenzione della disoccupazione e di assistenza alla ricerca di un lavoro deve alla fine tradursi in un risultato in termini di diminuzione delle reiscrizioni, o in un aumento degli avviamenti con successo: altrimenti, parafrasando il titolo di un bel libro di Bruno Anastasia, la funzione degli SPI rimarrebbe quella di registrare la "giostra" degli avviamenti e delle reiscrizioni di coloro che cercano lavoro.

Quindi, se i SPI non hanno il compito di aumentare l'occupazione o di diminuire la disoccupazione, ma di fornire politiche attive attraverso la gestione di servizi personalizzati per ogni persona in cerca di occupazione, a cosa deve mirare il monitoraggio?

Le prime domande a cui il monitoraggio deve rispondere sono:

"Il servizio che consiste nell'agevolare l'incontro tra domanda e offerta offre un accesso al lavoro per i disoccupati?"

"I piani di azione individuali indirizzano in modo appropriato i disoccupati?"

“I piani hanno un servizio di *follow-up* sufficiente nel mantenere i contatti?”

“Il monitoraggio è svolto adeguatamente, senza compromettere la fiducia nel CPI da parte di coloro che sono in cerca di lavoro?”

Per rispondere a queste domande, in prima approssimazione, sono almeno quattro gli aspetti che il sistema informativo deve consentire di conoscere<sup>33</sup>:

- 1) la frequenza dei contatti per gruppo target;
- 2) il grado di impegno atteso nella ricerca del lavoro;
- 3) la flessibilità del disoccupato nell'accettare le opportunità proposte;
- 4) le sanzioni in caso di comportamento scorretto.

Occorre dimostrare che la *performance* dei SPI contribuisce all'occupabilità di chi cerca lavoro. Ma come si misura questa *performance*? Alcuni sostengono che la vera misura dell'efficacia dei CPI consista nel rilevare il numero di ingressi dei disoccupati in lavori stabili. Ma non è realistico pensare che i CPI possano riuscirci. Il flusso annuale di posti vacanti sul mercato del lavoro è fuorviante a questo proposito. Molti posti vacanti per lavori stabili non sono altro che l'effetto del *turn over* delle persone che cambiano lavoro. È l'offerta totale di lavoro che compete per i posti vacanti disponibili, non solo i disoccupati iscritti. A tal proposito il modello di *vacancy chain*<sup>34</sup> è eloquente nello spiegare il funzionamento del mercato del lavoro. Ogni posto vacante disponibile può essere occupato da un disoccupato, da un lavoratore attivo che si sposta generando a sua volta un posto disponibile, oppure da uno attivo ma che non viene sostituito, in quanto ridondante. Il parametro formato dalla percentuale di attivi che devono essere sostituiti costituisce il moltiplicatore del processo<sup>35</sup>. In pratica, il flusso mensile di opportunità per lavori stabili accessibile per i non occupati non è superiore all'1% del numero di lavori stabili sul mercato<sup>36</sup>. Ogni anno, in media, il 3-4% dei lavori stabili sono lasciati liberi per pensionamento e devono essere rimpiazzati. Creare l'1% di opportunità al mese significa aggiungere un altro 8-9% di lavori stabili all'anno (non si tratta di aumento netto, poiché nel frattempo altri lavori spariranno). Il numero totale di non occupati che compete per questi posti è più ampio del numero dei disoccupati iscritti. Data una disoccupazione media europea del 10%, tale numero non è più basso del 10% di tutti gli occupati.

---

<sup>32</sup> European Commission (2001), *Working Paper on the contribution of Public Employment Services (PES) to combating long-term unemployment and local development*. Brussels.

<sup>33</sup> European Commission (2001), *op. cit.*

<sup>34</sup> Tattara, G., Valentini, M., *The dynamic of a regional labour market. Job and worker flows*. helios.unive.it

<sup>35</sup> Contini, B., Malpede, C., *La misura della mobilità del lavoro* [http://www.ds.unifi.it/sis2000/estese/estese\\_e.htm](http://www.ds.unifi.it/sis2000/estese/estese_e.htm)

<sup>36</sup> European Commission (2001), *op. cit.* Al proposito, si ritiene opportuna una rilevazione specifica delle caratteristiche del turnover in Emilia-Romagna.

Essendoci un rapporto di 1:10 tra posti vacanti e chi cerca lavoro, e tenuto conto che un'alta quota di disoccupati trova lavoro nei primi mesi, è chiaro che una proporzione notevole di persone non può trovare lavoro prima della soglia dei 6-12 mesi per mancanza di accessi sufficienti.

I SPI devono raggiungere gli obiettivi della prima Linea Guida, ma ciò è possibile e ha senso solo se vi è un numero sufficiente di domande di lavoro intercettate sul mercato. Proprio per svolgere al meglio la funzione di inserimento in impresa di chi offre lavoro, i SPI devono avere una forte posizione sul mercato del lavoro.

Per questo occorre una specifica attività di marketing dei servizi presso le imprese, nonché lo sforzo dei partner sociali nel mettere a disposizione posti di lavoro. In aggiunta, i SPI devono muoversi in due direzioni. Da un lato devono considerare un *range* più ampio di lavori flessibili da proporre, ad esempio nell'economia sociale (anche se non si tratta di lavori stabili, costituiscono pur sempre un primo passo verso il reimpiego). Dall'altro lato, devono aumentare il numero di avviamenti verso misure attive (formazione, ecc.). Può accadere che una parte - anche rilevante - di queste persone abbandoni queste attività/opportunità, ma intanto si riduce il tempo di disoccupazione; e, in secondo luogo, si fornisce alla persona un punto di partenza migliore per la ricerca di un lavoro stabile. Ma questa attività ha senso solo se vi sono sufficienti opportunità di trovare un lavoro accettabile.

Primi indicatori importanti appaiono quindi quelli stabiliti dall'*Employment Committee* (indicatore di impegno, tasso di non conformità). Essi consentono di avere la situazione dei partecipanti (occupati, disoccupati, in formazione) ogni 3-6 mesi dopo l'inizio del piano di azione individuale, e il tasso di rientro nella disoccupazione dopo 3-6 mesi.

È piuttosto controversa, invece, l'adozione di indicatori di output dei Centri per l'impiego tendenti a misurare la riduzione dell'ingresso nella disoccupazione di lunga durata (ad esempio: n. ingressi nella disoccupazione di lunga durata / n. ingressi nel registro disoccupati). Anche l'obiettivo auspicabile della riduzione della disoccupazione di lunga durata non può essere direttamente collegato alla *performance* dei SPI, perché anzitutto l'uscita dalla disoccupazione dipende dall'andamento generale dell'economia (se questo è buono, la probabilità di uscire dalla disoccupazione è elevata). In secondo luogo, l'uscita dalla disoccupazione dipende dalle opportunità di lavoro temporaneo o di formazione create a livello nazionale dalle oscillazioni nelle risorse messe a disposizione per le politiche attive del lavoro. Inoltre - e questo accade più o meno in tutti i Paesi - una parte di disoccupati rimane iscritta per ragioni assistenziali, e non rappresenta una reale offerta di lavoro. Infine, la diminuzione della quota di disoccupazione di lungo periodo non è collegabile ai CPI, poiché una caduta della disoccupazione generale riduce anche quella di lunga durata e determina un cambiamento del rapporto

tra lo stock di disoccupati e il numero mensile delle opportunità in uscita.

A favore, invece, è l'argomentazione secondo la quale si tratta comunque di un indicatore di pressione sul servizio, che segnala un aumento o una diminuzione del bisogno della popolazione e della necessità di rafforzare o allentare le misure opportune.

Una ulteriore considerazione riguarda il fatto che la misurazione della *performance* non deve concentrarsi solo sulle entrate e sulle uscite dall'anagrafe di chi cerca lavoro, ma dovrebbe essere integrata da indicatori sulle politiche preventive e curative. La *performance* curativa non si misura dall'uscita dall'anagrafe, poiché più lungo è il periodo di disoccupazione, più il lavoratore finisce per scoraggiarsi e non cercare attivamente lavoro. In Inghilterra si è misurato che chi esce dal registro anagrafico entro 13 mesi lo fa per ragioni di lavoro; ma solo il 47% di chi esce dopo 13 mesi, lo fa per ragioni di lavoro.

La soddisfazione del cliente e gli standard minimi di qualità sono punti chiave della riforma<sup>37</sup>. La soddisfazione del cliente va riconosciuta come un indicatore importante, anche se non si tratta di un indicatore di risultato in senso stretto<sup>38</sup>. Essa può essere rilevata con rilevazioni periodiche, che misurino i bisogni dei gruppi di clienti, i punti di soddisfazione e insoddisfazione dei soggetti che contattano il Centro, il giudizio sull'architettura interna del CPI, e la capacità di comunicare del personale. Su questo punto si rimanda alle sperimentazioni condotte da POLEIS per conto dell'Agenzia Emilia-Romagna Lavoro nel 2001 e nel 2003, in cui si dà conto del giudizio sul servizio ricevuto degli utenti dei CPI in cerca di lavoro<sup>39</sup>.

In definitiva, il sistema di monitoraggio della *performance* dei SPI deve riflettere l'insieme degli obiettivi che fanno riferimento ai problemi che il servizio vuole affrontare. Tra i diversi *cluster* di indicatori usati a livello europeo, sembrano più adatti alle condizioni e alle caratteristiche della regione quelli basati sul monitoraggio dei risultati dei servizi offerti, piuttosto che quelli di tipo procedurale, i quali connotano il CPI come strumento di controllo, piuttosto che come una agenzia di servizi specializzati. Sono indicatori del primo tipo, ad esempio, il numero di contratti di presa in carico (anche se gli scarsi contratti possono essere dovuti sia al poco personale, sia alle poche *vacancy* disponibili). Allo stesso modo, il personale può avviare pochi candidati sia perché conosce bene le preferenze dell'imprenditore, sia perché non vuole aumentare la frustrazione del disoccupato. Appare più completo un indicatore che rapporti il numero dei contratti al numero delle domande di lavoro.

Ma per costruire concretamente un sistema di indicatori, occorre un impianto teorico,

---

<sup>37</sup> ILO (1999), *Quality Work In The Public Employment Services Of The Eu/Eea*, Lahti, Finland.

<sup>38</sup> Hatry, H.P., *Performance Measurement: Getting results*. The Urban Institute Press. Washington D.C., 1999.

<sup>39</sup> POLEIS (2003), *op. cit.*

un modello che metta in relazione il processo di lavoro con il conseguimento degli obiettivi di target. Tale modello è, in linea di massima, rappresentato dal funzionamento dei servizi analoghi nei Paesi europei con le prassi migliori.

Nel capitolo successivo si partirà dall'analisi delle varie fasi in cui si articola il processo di fornitura del servizio, per dare una struttura a tale modello. Esso deve essere compatibile con le attuali procedure di funzionamento della pubblica amministrazione italiana.