

IL SISTEMA DEI SERVIZI PUBBLICI PER L'IMPIEGO IN EMILIA-ROMAGNA

Valutazione di efficacia e monitoraggio della *performance* dei Servizi per l'impiego

Sintesi

Il sistema complessivo di monitoraggio e valutazione dei Servizi pubblici per l'impiego (SPI) nella regione Emilia-Romagna, sviluppato dall'Agenzia Emilia-Romagna Lavoro (AERL) in collaborazione con l'istituto POLEIS, si propone di studiare i principali aspetti qualitativi e quantitativi che caratterizzano l'erogazione dei servizi per l'impiego.

L'intento è di fornire gli strumenti e le risorse per migliorare la capacità di analisi dello stato dei SPI e offrire gli elementi conoscitivi volti a verificare il raggiungimento degli standard essenziali e consentire la predisposizione di attività dirette all'incremento della loro qualità.

L'obiettivo generale è di supportare gli attori istituzionali nella funzione di governo del sistema regionale delle politiche del lavoro.

L'attività di POLEIS si è articolata nella realizzazione di tre linee di lavoro che hanno riguardato, rispettivamente: 1) il monitoraggio dello stato di implementazione dei Servizi per l'impiego, con la fattiva collaborazione delle amministrazioni provinciali; la finalità è quella di rilevare periodicamente lo stato di sviluppo dei SPI sulla base di indicatori quali-quantitativi, nonché identificare le criticità e i nodi che ne ostacolano, o ne frenano, lo sviluppo; 2) l'indagine regionale inerente la valutazione di efficacia dei Centri pubblici per l'impiego (CPI) che permette di apprezzare le trasformazioni in termini di profilo dell'utenza, dei comportamenti di ricerca e, in particolare, del grado di soddisfazione nei confronti dei servizi erogati; 3) l'elaborazione di un modello di monitoraggio della *performance* dei servizi per l'impiego su scala regionale.

Si propone una sintesi degli aspetti di carattere metodologico più rilevanti e dei principali risultati emersi nello svolgimento delle attività di monitoraggio e valutazione.

Parte prima – Il monitoraggio dei Centri per l’impiego nella regione Emilia-Romagna – Anno 2003

L’Agenzia Emilia-Romagna Lavoro realizza annualmente un monitoraggio dello stato d’implementazione dei Servizi per l’impiego, con la collaborazione delle amministrazioni provinciali. La finalità è di rilevare periodicamente lo stato di sviluppo dei Servizi per l’impiego, sulla base di indicatori quali-quantitativi, nonché identificare le criticità e i nodi che ne ostacolano, o ne frenano, lo sviluppo. I dati di monitoraggio costituiranno, infine, una base informativa per la definizione di obiettivi e programmi di sviluppo e miglioramento. Il monitoraggio è stato condotto nel periodo aprile-maggio 2003 dall’Istituto POLEIS e realizzato attraverso la somministrazione di questionari strutturati ai responsabili dei 36 Centri per l’impiego presenti nel territorio regionale e ai responsabili provinciali dei Servizi per l’impiego. Per l’analisi qualitativa sono state condotte interviste in profondità a 20 responsabili dei Centri. La ricorrenza delle rilevazioni di monitoraggio, che ha avuto inizio nel 2001, nonché l’utilizzo di indicatori costanti nel tempo, permette di apprezzare l’evoluzione e la crescita del sistema regionale dei servizi, anche in relazione agli obiettivi fissati dal *masterplan* nazionale e dagli standard regionali.

Verso una diffusione e integrazione delle reti locali

Il sistema regionale sta mettendo in atto strategie di diffusione territoriale dei Servizi prevalentemente attraverso l’attivazione di processi di integrazione funzionale con altri servizi, in particolare quelli gestiti da enti locali e da istituti quali l’INPS. Oltre ai 36 Centri per l’impiego, è stata rilevata una *rete indiretta* di servizi gestiti da altri enti e soggetti: in totale sono 204 i “punti di riferimento” che rappresentano l’area di incontro tra servizi per il lavoro e cittadini. Questa rete è, spesso, resa operativa da accordi formalizzati, che tuttavia non esauriscono la fitta rete di contatti e collaborazioni che i CPI attivano, anche informalmente, nel territorio.

Standard elevati di tipo strutturale e tecnologico

La totalità dei Centri per l’impiego ha registrato miglioramenti strutturali derivanti da interventi di adeguamento delle sedi e, in alcuni casi, dal cambio di sede verso nuove strutture moderne e funzionali. Le sedi valutate come adeguate dai responsabili dei Centri, rappresentano l’80% del totale mentre nel 2001 erano il 50%. I miglioramenti hanno riguardato la funzionalità delle sedi, la messa in sicurezza e l’abbattimento delle barriere architettoniche. Pressoché totale e di buon livello è la dotazione tecnologica e informatica. Tutti i CPI hanno il collegamento a Internet, l’80% a Intranet.

La dotazione software direttamente utilizzata per l'erogazione dei servizi è quella che registra le maggiori sofferenze, soprattutto nell'area del Sistema Informativo Lavoro, considerata non adeguata dal 42% dei responsabili dei CPI. Il Sistema informativo del lavoro costituisce ancora il nodo cruciale da affrontare: la sua assenza e i limiti dell'attuale sistema possono costituire un reale elemento di freno allo sviluppo e all'integrazione dei servizi.

Allo stesso modo, ulteriori e decisi margini di miglioramento dovranno essere realizzati in direzione delle possibilità di offerta dei servizi in autoconsultazione da parte degli utenti, allo stato attuale non particolarmente sviluppati.

I servizi erogati e indice generale di qualità

In termini di valori aggregati – sulla base di indicatori nazionali ISFOL relativi al livello qualitativo dei servizi – è possibile affermare che i CPI dell'Emilia-Romagna si posizionano su una diffusione territoriale di servizi standard di livello medio-alto.

Comparando i dati dell'Emilia-Romagna rispetto al quadrante delle regioni del Centro Nord, sulla base di un indicatore generale di qualità, calcolato da ISFOL nell'ambito del monitoraggio nazionale, per il 2002, l'Emilia-Romagna si attesta su un valore di 14, 2 punti (su un massimo di 21), in media con le regioni del Centro Nord e di due punti superiore alla media nazionale per lo stesso anno.

Lo stesso indice calcolato da POLEIS per il 2003, ma non comparabile a livello nazionale poiché non sono ancora disponibili i dati del monitoraggio ISFOL, segnala un incremento, rispetto all'anno precedente, per l'Emilia-Romagna dell'indice di qualità globale di 2 punti, attestandosi a 16,2. In sostanza, il percorso di miglioramento risulta essere ancora chiaramente in atto. Un ulteriore elemento d'interesse è dato dal grado di omogeneità nel territorio del suddetto indice generale di qualità dei servizi. Gli standard qualitativi nella regione Emilia-Romagna risultano piuttosto diffusi e omogenei a livello territoriale. La comparazione con altri sistemi regionali del Centro Nord, sovrapponibili con quello dell'Emilia-Romagna, consentono infatti di apprezzare ulteriormente il dato di "stabilità" del sistema, indicando una minore varianza nell'indice di qualità generale fra i Centri per l'impiego in Emilia-Romagna rispetto alle altre regioni e, pertanto, una maggior omogeneità nella qualità dei servizi fra i centri territoriali.

Il percorso di miglioramento che, come è stato osservato, è ancora in atto, dovrà necessariamente investire quei servizi e quei processi di lavoro ancora particolarmente deboli. In questi anni i servizi hanno centrato l'attenzione sull'utente "persona" alla ricerca del lavoro. Un elemento di debolezza è rinvenibile nella fase "propositiva", cioè nella possibilità di fare incontrare l'offerta con la domanda di lavoro (*matching*). I CPI stentano ancora a creare quei collegamenti diretti con il sistema locale delle imprese,

essenziali per rilevare i fabbisogni e la domanda di lavoro (*vacancies*). La sollecitazione attiva direttamente presso le imprese è attuata solo da poco meno del 3% dei CPI. Sono ancora le imprese che prevalentemente si rivolgono ai CPI (83% dei casi) per richiesta di manodopera, e alle quali i CPI rispondono inviando elenchi di candidati presenti in banche dati di preselezione. Le limitate risorse investite sul servizio “consulenza alle imprese” (l’8% del tempo totale di lavoro è dedicato a questo servizio), che potrebbe identificare il suo *core* proprio nella rilevazione della *vacancies*, segnalano la necessità di investire su questo versante.

Nell’ambito della promozione al lavoro le attività rivolte a specifici target di utenza (over 50, cittadini extracomunitari, donne) non sembrano registrare un particolare rilievo. Va tuttavia detto che, in alcune realtà provinciali, tali attività seppur realizzate, non costituiscono servizi dedicati a una particolare utenza, avendo adottato l’approccio a una forte personalizzazione che esclude la segmentazione dell’utenza.

Adempimenti amministrativi e l’applicazione del Decreto Legislativo n.181/2000 e successive modifiche

Il tempo dedicato dagli addetti per l’assolvimento degli adempimenti amministrativi si attesta su una media regionale del 22% del tempo lavoro totale realizzato dai CPI. Il dato permette di indicare come l’Emilia-Romagna abbia ampiamente superato gli obiettivi prefissati dal *masterplan* nazionale. L’esistenza di pratiche arretrate coinvolge la metà dei CPI, in genere si tratta di un arretrato stimato in una mensilità: il dato segnala un recupero deciso di efficienza nei CPI rispetto alle precedenti rilevazioni. Scostamenti significativi sono comunque da segnalare in alcune realtà provinciali che registrano maggiori sofferenze, prevalentemente dovute a carenze di personale.

L’applicazione del Decreto Legge n.181/00 e successive modifiche (Decreto Legge n. 297/02) è rinvenibile nella totalità dei CPI, impegnati nelle procedure di accertamento dello stato di disoccupazione e immediata disponibilità al lavoro. A giugno 2003 il livello di accertamento sulle vecchie liste di disoccupazione ha raggiunto la media regionale del 74%. All’espletamento di tali attività i CPI dedicano mediamente il 19,6% del tempo totale di lavoro. Sempre a giugno 2003 quasi il 40% dei CPI aveva avviato colloqui con gli utenti per le proposte di adesione a iniziative di inserimento lavorativo o formazione. Le attività procedurali avviate non sembrano rilevare particolari difficoltà in termini di attuazione del processo che i CPI sembrano gestire con una certa efficienza. Semmai, si possono richiamare le difficoltà già segnalate relativamente al sistema informativo del lavoro, alla difficoltà di costruire un incrocio fra la domanda e l’offerta in ragione della debolezza dei CPI nell’intercettare le *vacancies* e, probabilmente, nel disporre di un’offerta formativa territoriale ben strutturata.

Il monitoraggio e la valutazione dei servizi

L'attività autonoma di monitoraggio sembra una pratica che riscontra sempre maggiore attenzione da parte delle Province e che si va sempre più diffondendo. La rilevazione riguarda prevalentemente il flusso degli utenti che accedono ai servizi. In alcune realtà provinciali si realizzano valutazioni di *customer satisfaction*. In termini generali, il monitoraggio e la valutazione come pratiche ricorrenti non sono, tuttavia, patrimonio comune del sistema regionale complessivo e non paiono in grado di assolvere sufficientemente, in termini conoscitivi, alla funzione di sostegno e supporto alle decisioni.

Le risorse umane

Nell'insieme dei CPI e dei servizi centralizzati rivolti agli utenti operano un totale di 631 addetti. I dipendenti rappresentano il 70% del personale, evidenziando una tendenza alla stabilizzazione delle risorse rispetto agli anni precedenti. Il secondo gruppo per numerosità è rappresentato dai consulenti e collaboratori acquisiti attraverso l'esternalizzazione dei servizi (17%).

Significative differenze sono riscontrabili a livello delle Province, segnalando le difficoltà di alcune di esse in relazione al dimensionamento delle risorse; le maggiori carenze di personale sono registrate, in particolare, nel servizio di mediazione e incrocio della domanda di lavoro e nell'orientamento. Sulla base dei dati indicati dai responsabili dei servizi, si stima un fabbisogno aggiuntivo di risorse tra il 16% e il 18% rispetto all'attuale dimensionamento.

Il personale dipendente delle Province è maggiormente impegnato negli adempimenti amministrativi (26%) e nell'applicazione dei Decreti Legge n. 181 e 297 (23,3%). I cosiddetti co.co.co a ingaggio diretto della Provincia risultano impegnati fortemente nella mediazione e incrocio. Le risorse umane "esternalizzate" sono presenti prevalentemente nell'accoglienza e informazione (32%) e nell'orientamento (31%). Il 75% dei CPI è stato coinvolto in attività formative e di aggiornamento.

Distribuzione del tempo tra servizi e attività

L'attività che assorbe la maggior quantità di tempo di lavoro è quella legata all'assolvimento di compiti "dovuti" di tipo amministrativo-istituzionale (22%); pressoché equivalente è il tempo dedicato agli adempimenti del Decreto Legge 181/00 e modifiche successive (20%); l'accoglienza e l'informazione assorbono il 18% del tempo, mentre il 16% del tempo è dedicato al servizio di mediazione della domanda/offerta di lavoro, stante a indicare ancora una situazione transitoria di co-presenza di due servizi che dovranno, in prospettiva, funzionalmente fondersi. I servizi di orientamento,

consulenza alle imprese e promozione all'inserimento lavorativo, assorbono ciascuno mediamente l'8% del tempo totale.

Gli addetti dei CPI che operano in *forma specializzata*, cioè esclusivamente su una singola attività o servizio, rappresentano il 26% del totale, stante a indicare che, pur con gradazioni differenti, i tre quarti degli operatori dei CPI risultano piuttosto "polivalenti" dividendo il proprio tempo su più attività e servizi. Questo dato è d'altra parte facilmente comprensibile se messo in relazione alle dimensioni organizzative medie dei CPI.

Punti di attenzione

Rinforzare l'integrazione con la rete dei servizi sul territorio rendendola più visibile e riconoscibile ai cittadini e alle imprese; individuare sinergie e integrazioni funzionali con gli altri servizi territoriali.

Sostenere investimenti tecnologici orientati prioritariamente all'implementazione dei SIL e sulle nuove tecnologie di comunicazione (TIC), per incrementare le potenzialità di accesso e fruizione dei servizi alla cittadinanza e alle imprese.

Rinforzare la linea di servizio relativa alla "consulenza alle imprese" incrementando le capacità dei CPI di intercettare le *vacancies*, attraverso un rapporto diretto con il sistema locale delle imprese.

Predisporre un sistema di accesso dei CPI a un'offerta strutturata di formazione, orientamento e tirocinio, da "offrire" nell'ambito dell'applicazione del Decreto Legge 297/02, valorizzando il sistema di offerta formativa a catalogo predisposta dalla Regione.

Incrementare la disponibilità di risorse umane nelle aree geografiche e nei servizi dove sono chiaramente carenti fino al raggiungimento di uno standard omogeneo regionale o internazionale, relativo al rapporto addetti/iscritti (Standard International Labour Organization 1: 150).

Investire nella formazione delle risorse umane e in particolare sui dirigenti dei CPI.

Sostenere lo sviluppo e la diffusione di una pratica ricorrente e omogenea di monitoraggio e valutazione dei servizi.

Parte seconda – Valutazione dell'efficacia dei SPI dell'Emilia-Romagna. Rapporto di ricerca sulla soddisfazione degli utenti dei Centri per l'impiego

L'indagine regionale inerente la valutazione di efficacia dei Centri per l'impiego è una delle linee di lavoro che compongono il sistema complessivo di monitoraggio e valutazione dei Servizi per l'impiego nella regione Emilia-Romagna, implementato dall'Agenzia Emilia-Romagna Lavoro.

La ricorrenza annuale della rilevazione – la prima è stata realizzata nel 2002 – permette di apprezzare le trasformazioni in termini di profilo dell'utenza, dei loro comportamenti di ricerca e, in particolare, del grado di soddisfazione nei confronti dei servizi erogati. L'indagine, realizzata dall'istituto POLEIS nel giugno 2003, segnala, in sintesi, quattro risultati particolarmente significativi per il decisore. Primo, il giudizio di soddisfazione espresso dagli intervistati appare complessivamente positivo. In secondo luogo, risulta acclarato che l'utenza principale del Servizio pubblico per l'impiego è costituita da lavoratori atipici. Con riferimento al risultato di *placement*, ed è il terzo punto, il 9,6% degli occupati dichiara di avere trovato lavoro grazie ai Servizi pubblici per l'impiego. Il 76% di questi soggetti sono donne, il 16,5% ha più di 50 anni. Quarto e ultimo punto: si riscontra il fatto che i Servizi riescono ad avviare al lavoro prevalentemente soggetti con scolarizzazione medio-bassa, rilevando la loro difficoltà a intercettare le *vacancies* delle imprese relative a profili più qualificati.

Obiettivi dell'indagine. L'indagine è finalizzata a ottenere un quadro descrittivo degli iscritti ai SPI e dei loro livelli di soddisfazione nei confronti dei servizi ricevuti. I risultati vanno altresì considerati quali base informativa per migliorare l'organizzazione stessa dei SPI. In particolare, l'indagine ha teso a identificare:

- le principali caratteristiche socio-demografiche degli utenti;
- i comportamenti di ricerca (tempi di ricerca, canali utilizzati, disponibilità ad accettare determinate caratteristiche dei posti di lavoro);
- ragioni e modalità di visita, con particolare riguardo per le quattro macro-aree di servizio attualmente esistenti;
- livelli di *placement* dei Servizi per l'impiego e di soddisfazione degli utenti nei confronti dei servizi erogati.

Metodologia. L'indagine è stata realizzata tramite interviste telefoniche su un campione di 1.040 unità. Gli intervistati sono stati estratti dal database Netlabor, e il campione è rappresentativo dell'universo degli iscritti ai 36 CPI della regione. Le stime vanno quindi considerate un'attendibile fonte di informazione della situazione regionale nel suo

complesso, senza però consentire la lettura per province.

Risultati principali. La maggioranza degli iscritti ai SPI sono donne (68%). Le persone di età 25-44 incidono per oltre il 57% del totale. Il 40% ha un basso titolo di studio, mentre più del 10% è altamente qualificato. I cittadini non italiani rappresentano il 7%. Tra gli iscritti, gli occupati sono il 46%, i disoccupati il 33% e gli inattivi il 21%. Tra gli occupati, una quota piuttosto elevata è costituita da lavoratori atipici (71%).

L'indagine distingue tra "iscritti" e "utenti". Per essere considerato "utente", l'iscritto deve aver visitato il CPI a una data non anteriore al 31 dicembre 2001. Gli utenti sono il 58% del totale degli iscritti e i due gruppi non si differenziano per le caratteristiche socio-demografiche quanto per quelle legate allo status lavorativo. Per esempio, tra gli utenti occupati, la quota di lavoratori atipici sale al 78%. Le domande sui livelli di soddisfazione sono state somministrate soltanto agli utenti.

Il 40% di tutti gli utenti è in cerca di un lavoro. Per il 56% di costoro, l'ultima azione di ricerca risale a meno di 15 giorni prima. I canali di ricerca impiegati sono molteplici. Considerata la possibilità di indicare più modalità di ricerca, è interessante osservare che i SPI sono stati citati quale canale di ricerca nel 65% dei casi, seguiti dalla consultazione degli annunci sui giornali (41,5%), dal passaparola (31,5%), dall'invio del c.v. (30%) e dal ricorso alle agenzie private (26%). I siti *web* sono stati citati in meno del 5% dei casi.

L'analisi statistica indica che le persone in cerca di lavoro possono essere classificate in gruppi che esibiscono un diverso grado di "selettività" rispetto ad alcune caratteristiche potenziali dell'impiego. I meno selettivi sono gli over 50, mentre i più selettivi sono le persone con i titoli di studio più elevati. Le donne sono più selettive degli uomini.

Le competenze informatiche degli iscritti sono piuttosto buone. Il 58% ha usato almeno una volta un pc e il 44,5% usa Internet. Tuttavia, l'uso di Internet per cercare lavoro è ancora un fenomeno ristretto che coinvolge meno del 17% delle persone. Circa 1 iscritto su 5 è a conoscenza dei siti *web* organizzati dai SPI ma solo 1 su 10 li usa.

La ragione principale di iscrizione ai SPI è la ricerca di un posto di lavoro (71,5%). Il servizio principale che si vorrebbe ricevere sono le informazioni sui posti disponibili (71,4%). Tra gli utilizzatori, il tempo di visita ai CPI è mediamente di circa 24 minuti, ma con forti differenziazioni in relazione ai profili soggettivi. Il 53,5% degli utenti non ha superato i 15 minuti di visita. Tanto gli utenti con livelli bassi di istruzione quanto quelli con livelli elevati effettuano visite con durata media breve, mentre più lunghe appaiono le visite di coloro che hanno titoli di studio di livello medio, probabilmente perché si rivolgono agli operatori dei nuovi servizi. Risulta estremamente elevata la percentuale di coloro, 55% degli utenti, che utilizzano i CPI senza coinvolgere il

personale, rimarcando l'importanza del servizio di autoconsultazione e della modalità self-service.

Il 36% degli utenti ha fatto ricorso al servizio di informazioni generali, il 15% a quelli di orientamento, il 5% a quelli di avviamento per stage, tirocini e apprendistato e il 17% quello di preselezione. La soddisfazione per questi servizi è, nel complesso, discreta. Il 51% degli utenti è infatti soddisfatto dei servizi di informazione, il 62% di quelli di orientamento, il 58,5% di quelli di avviamento per stage, tirocini e apprendistato e il 64% per quelli di preselezione.

La percezione del servizio è soddisfacente. Sul piano oggettivo, il 52% impiega meno di 30 minuti per raggiungere gli uffici dei CPI, i cui ambienti sono giudicati buoni o ottimi dal 46,5%. Le caratteristiche di cortesia e di capacità da parte degli operatori di comprendere le esigenze dell'utenza sono ritenute soddisfacenti rispettivamente dall' 84% e dal 69%.

Il 9,6% degli iscritti attualmente occupati, circa 4.600 persone, dichiara di aver trovato lavoro grazie ai SPI. L'attuale lavoro è considerato migliore del precedente nel 56% dei casi e peggiore solo per il 4,5%. Il 76% degli avviati tramite CPI sono donne, il 58% ha un'età compresa tra 35 e 44 anni e il 16,5% ha più di 50 anni. Per quasi il 42% si tratta di un contratto a tempo determinato.

La percentuale di "soddisfatti" (definiti come coloro che hanno espresso un voto non inferiore a 70/100) è pari al 51%. Tale valore appare correlato allo status lavorativo. Per i disoccupati, la percentuale di soddisfatti è pari a 40,4% contro il 44% per il gruppo degli occupati. Chi ha trovato lavoro mediante i SPI assegna un voto di soddisfazione piuttosto elevato (67%).

Tra il 16% di coloro definiti "gravemente insoddisfatti" (voto inferiore a 50), il 63% lamenta una scarsità parziale o totale di offerte, il 10% una loro bassa qualità, il 18% carenze degli operatori, sia di tipo relazionale che professionale.

Parte terza - Il monitoraggio della *performance* dei Servizi per l'impiego in Emilia-Romagna

L'elaborazione di un modello di monitoraggio della *performance* dei Servizi per l'impiego su scala regionale costituisce la fase finale delle linee di lavoro in cui si articola il sistema complessivo di monitoraggio e valutazione dei Servizi per l'impiego nella regione Emilia-Romagna, sviluppato dall'Agenzia Emilia-Romagna Lavoro (AERL) in collaborazione con l'istituto POLEIS.

Con la recente evoluzione che ha caratterizzato il quadro normativo, i Servizi pubblici per l'impiego 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.

La modernizzazione dei SPI consiste non solo nel miglioramento delle infrastrutture, ma soprattutto nell'innovazione gestionale e manageriale, sia attraverso un nuovo approccio nell'orientamento al cliente sia adottando nuovi strumenti informatici e di comunicazione: tutto questo per migliorare la rapidità dei servizi, per aumentare la visibilità delle domande di lavoro e dei curricula, per rendere accessibile l'informazione sulle opportunità di apprendimento continuo e sulla trasparenza nell'accesso a servizi che siano sempre più specializzati e personalizzati.

Le Linee Guida per l'occupazione adottate dalla Commissione europea, alle quali si sta gradualmente adeguando la normativa dei Paesi membri dell'Unione, indicano essenzialmente quattro obiettivi per i Servizi pubblici per l'impiego (SPI):

- a) sviluppare un modello di servizio per i disoccupati che sia efficace nel prevenire la persistenza nella disoccupazione superiore ai 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 monitoraggio della *performance* dei SPI è un elemento integrato del Management Information System, che, in Emilia-Romagna, è formato dai seguenti elementi del processo decisionale pubblico (ciclo programmazione-controllo):

- programmazione degli obiettivi (processo di PEG e bilancio);
- processo (accreditamento, standard minimi qualità, controllo di gestione);
- risultati (monitoraggio *performance*, soddisfazione clienti);
- osservatorio del mercato del lavoro;
- valutazione di impatto.

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 (non si può gestire quello che non si riesce a misurare e a valutare).

Il modello di servizio in Emilia-Romagna deve riferirsi a quello esistente nei principali

Paesi europei, basato sulla gestione di ogni singolo caso, tramite piani di azione individuali.

La proposta qui presentata, di un modello di monitoraggio delle *performance* degli SPI si concentra sui risultati, non sulle attività e sui processi dei SPI. Si ritiene, infatti, che il monitoraggio, per essere efficace, debba misurare il risultato e non il processo: quindi, ad esempio, il numero di avviati al lavoro e non il numero di interviste effettuate.

La misurazione, ripetuta nel tempo, dovrebbe consentire alle Province un'articolazione degli obiettivi a livello di Centro per l'impiego, che costituisce l'unità fondamentale d'analisi.

I SPI devono poter disporre pienamente della leva formazione e delle altre politiche attive per il lavoro: il loro ruolo, quindi, non è solo quello di veicolare le informazioni sull'offerta formativa esistente, verso cui "spingere" i disoccupati, ma di svolgere una funzione utile ad attivare l'offerta formativa, in base alle esigenze delle persone e del mercato locale.

Per il buon funzionamento del sistema regionale dei SPI è cruciale un forte rapporto tra le funzioni di indirizzo e coordinamento e le funzioni di gestione. La gestione decentrata è indispensabile: nel servizio il processo decisionale va avvicinato alla domanda e all'offerta di lavoro, ai mercati locali, all'integrazione con altri servizi e fattori del territorio. Allo stesso tempo è indispensabile un forte coordinamento.

Se l'immagine del sistema del lavoro regionale – nonostante gli sforzi – dovesse risultare quella di un assemblaggio di iniziative locali volontarie ma estemporanee, ciò rappresenterebbe un serio ostacolo all'efficacia dei SPI, in un mercato di servizi competitivo ed esigente come quello emiliano-romagnolo.

Lo studio comparato delle esperienze di monitoraggio e valutazione dei SPI in alcuni Paesi europei e negli Usa fornisce interessanti elementi di discussione e approfondimento.

In Europa, il ruolo primario dei SPI è quello di essere mediatori dell'incontro tra domanda e offerta; questo servizio può essere erogato in quattro modalità non sostitutive:

- auto-selezione del cliente;
- auto-selezione assistita dall'ufficio;
- *matching* amministrativo, consistente nel trovare le potenziali persone adatte;
- *matching* selettivo, che consiste invece nel scegliere le persone adatte.

La valutazione della *performance* consiste quindi nel monitoraggio delle attività con l'aiuto di indicatori di input e di output, che dovranno essere utili anche per la fase *ex-post* di valutazione dell'impatto netto.

L'esperienza europea consiglia di porre comunque grande attenzione al fatto che i SPI non erogano solo servizi specifici di mediazione, ma anche informazione, promozione e sostegno alle fasce di persone più deboli sul mercato del lavoro. Queste funzioni

vanno viste in forte connessione con i compiti amministrativi di supporto del reddito e di ammissione ai programmi.

L'introduzione di sistemi di Direzione per Obiettivi (MBO, *Management By Objectives*) può essere di aiuto per definire le priorità nelle politiche per il mercato del lavoro; per stabilire standard chiari in base ai quali la *performance* dei SPI può essere facilmente giudicata; sposta l'enfasi dagli input delle politiche attive del lavoro ai risultati e agli impatti, fornendo strumenti per migliorare sia l'efficienza che l'efficacia; è uno strumento utile nell'attuazione della Strategia Europea per l'Occupazione.