

Workshop: **Strumenti per la valutazione della performance dei Centri per l'impiego**
Curatore: **Alberto Martini**

AMBITI DI ANALISI DI PERFORMANCE DEI SPI IN EMILIA-ROMAGNA TRA VINCOLI, ADATTAMENTI E SPERIMENTAZIONI

Marco Cantalupi (cantalupi@poleis.org)

Rossano Cappi (cappi@poleis.org)



Abstract

La misurazione della *performance* delle attività dei servizi pubblici per l'impiego (SPI) è, in Italia, un campo di indagine e di prassi operative piuttosto nuovo. Come tale, esso è ancora lungi dall'essere ben strutturato. Forze diverse insistono su questo nuovo "oggetto". In primo luogo, esso risente fortemente dei principi di "attivazione" richiesti dalla Strategia Europea dell'Occupazione, e dalle concomitanti esigenze di monitoraggio nazionale standardizzate secondo gli schemi Eurostat. Secondariamente, i processi di devoluzione/decentramento lasciano alle Regioni alcuni gradi di libertà in merito ai percorsi istituzionali di implementazione (Masterplan), anche all'insegna di una crescente spinta all'aziendalizzazione dell'agire del settore pubblico. Emerge in tal senso una chiarissima prospettiva di tipo organizzativo, in cui il significato di *performance* e la sua analisi dipendono dinamicamente da: un complesso intreccio di equilibri fra Regione e Province; dal *trade-off* tra efficienza e *accountability*; dallo stato dei sistemi ICT. In sintesi, l'analisi di *performance* dei servizi per l'impiego vive di una tensione dinamica tra una spinta, per così dire, *top down*, con un faticoso recepimento di concetti precisati più di dieci anni fa dalla Commissione Europea e dall'OCSE e una spinta *bottom up*, in cui gli attori locali utilizzano al meglio le leve (disponibili) necessarie a progettare soluzioni possibili sulla base delle pratiche esistenti.

Il presente lavoro sintetizza taluni aspetti relativi alla "fluidità" dell'analisi di *performance* condotta in Emilia-Romagna a partire dal 2002, evidenziando in particolare la molteplicità degli obiettivi assegnati ai servizi per l'impiego. Oltre alla questione della valutazione dell'efficacia di *placement* e della sua metrica, l'articolo si soffermerà sul ruolo delle fonti informative necessarie per la produzione di dati significativi per il monitoraggio della *performance* (sistemi informativi del lavoro) e sul ruolo delle prassi gestionali nello specificare o precisare certi aspetti dell'analisi di *performance*.

Infine, si darà conto di un aspetto paradigmatico della tensione tra spinte di adattamento e sperimentazione, quello della *customer satisfaction*. Successivamente

all'approvazione del regolamento contenente gli indirizzi operativi per l'attuazione, nel sistema regionale dei SPI, dei principi fissati nel d.lgs. n. 181/2000 e succ. mod. (d.G.R. n. 810/2003 e d.G.R. n. 901/2004), la Regione Emilia-Romagna ha infatti espresso la necessità che nelle azioni di monitoraggio e valutazione di *performance/efficacia* del proprio sistema fossero inseriti il tema dell'informazione circa i nuovi assetti amministrativi e quello della percezione di "equità" e "giustizia" di talune disposizioni normative, con particolare riguardo agli aspetti connessi ai criteri di eleggibilità e alle disposizioni di carattere sanzionatorio legate alla perdita dello stato di disoccupazione. La valorizzazione di questi temi ha come implicazione di fondo il riconoscimento di una dimensione analitica di cittadinanza (e, quindi, del ruolo e della centralità dei diritti-doveri della persona) che, viceversa, l'enfasi unilaterale sull'utente-cliente non tiene nella dovuta considerazione.

Le opinioni espresse appartengono esclusivamente agli autori dell'elaborato e non coinvolgono in alcun modo i soggetti istituzionali citati.

IX CONGRESSO AIV – GENOVA 4-6 MAGGIO 2006

Workshop: **Strumenti per la valutazione della performance dei Centri per l'impiego**
Curatore: **Alberto Martini**

Titolo dell'elaborato: *Ambiti di analisi di performance dei Servizi per l'impiego in Emilia-Romagna tra vincoli, adattamenti e sperimentazioni*

Autori: Marco Cantalupi (cantalupi@poleis.org)
Rossano Cappi (cappi@poleis.org)



POLEIS srl
via Nardi, 5
41100 Modena
tel. +39 059 211780
fax. +39 059 220284
www.poleis.org
info@poleis.org

1. Introduzione.

Non si sottolineerà mai abbastanza il portato storico delle nuove politiche per il lavoro. Lunghi dal costituire, in maniera esclusiva, una riforma interna alla Pubblica Amministrazione in direzione di un necessario ammodernamento, la diffusione in Europa dell'ideologia e delle pratiche di *workfare* di matrice americana conferma l'avvento di una concezione della cittadinanza sociale in termini contrattualistici. Nel campo del lavoro, i destinatari delle politiche hanno dei "diritti" al lavoro ed alla formazione e degli obblighi di partecipazione a determinate condizioni.

Non si troverà eco alcuna di questa tensione nelle pratiche correnti di valutazione, tutte protese a documentare e a monitorare i progressi dell'agenda di modernizzazione rispetto a vari obiettivi di carattere generale, inclusi quelli previsti dalla Strategia Europea dell'Occupazione. Gli ex uffici di collocamento sono stati ridenominati Centri per l'impiego, facenti capo alle Province e calati all'interno di un nuovo spazio di azione, nel quale si muovono molti attori ciascuno dotato di un proprio linguaggio, di risorse date, di obiettivi spesso diversi. Per quanto accuratamente delineato dal monitoraggio nazionale ISFOL, il cambiamento è troppo recente e non si presta dunque a facili sintesi organizzate sul criterio cronologico. E lo stesso vale per la dinamica della pratica sociale della valutazione, che in qualche modo ci si attende corra in parallelo alle attività stesse dei SPI.

In Emilia-Romagna, le principali misure di politica alla base delle strategie di attivazione sono rappresentate essenzialmente dalle seguenti azioni/interventi: le procedure finalizzate alla verifica della immediata disponibilità della persona disoccupata allo svolgimento e alla ricerca di un'attività lavorativa secondo le modalità stabilite con i servizi competenti; il colloquio di orientamento; la sottoscrizione del patto di servizio fra utente e centro per l'impiego, con cui si formalizzano gli accordi e gli impegni reciproci per agevolare l'uscita dallo stato di disoccupazione; il principio della congrua offerta di lavoro. Coerentemente con le prescrizioni comunitarie, l'amministrazione regionale si è prefissata il compito di svolgere una continua attività di monitoraggio dei diversi stati di avanzamento e sviluppo della riforma dei servizi per l'impiego, con l'obiettivo di favorire la predisposizione, a tutti i livelli, di azioni di sistema che possano agevolare sia un rapido recupero di efficienza da parte delle realtà meno avanzate, sia la diffusione delle esperienze più efficaci ed innovative. Fin dall'avvio della riforma si è palesata una forte volontà di attivare specifiche linee di monitoraggio e valutazione della efficacia dei servizi per l'impiego (con riguardo sia alle persone che alle imprese)¹ e di avviare, almeno sul piano sperimentale, la definizione di un modello di monitoraggio della *performance* dei SPI.

In questo contributo, proponiamo una sintesi dell'insorgenza, in Emilia-Romagna, degli ambiti di analisi di *performance* del sistema regionale dei servizi pubblici per l'impiego provinciali. Dopo aver presentato sinteticamente i capisaldi della costruzione del modello di misurazione di *performance*, procederemo ad una sua particolare lettura

¹ POLEIS, *Valutazione di efficacia dei Servizi per l'impiego in Emilia-Romagna – Anno 2003*, Regione Emilia-Romagna, Bologna, Ottobre 2004 e POLEIS, *Valutazione di efficacia dei Servizi per l'impiego in Emilia-Romagna – Anno 2004*, Regione Emilia-Romagna, Bologna, Dicembre 2005.

centrata su due piani: quello proprio delle politiche di attivazione e quello della soddisfazione. Avvalendoci di una metafora, possiamo dire che tale campo di analisi a partire dal 2001 è stato oggetto di un avvio di “centuriazione” (cioè la pratica urbanistica romana di dare una metrica razionale ad un territorio prescelto per l’edificazione della città). Il “cardine” è costituito dallo sforzo di dare contenuto pratico al cosiddetto “principio di attivazione”; il “decumano” è dato dalla soddisfazione (apprezzamento) dell’utenza nei confronti di tale sforzo. Nei paragrafi che seguono evidenzieremo in quale modo le analisi di *performance*/valutazione riescano a restituire informazioni relative al processo – peraltro ben lontano dall’essere stabilizzato – di implementazione del principio di attivazione, ma anche in quale modo l’ambito di misura della soddisfazione sia suscettibile di approfondimenti rilevanti anche per il funzionamento stesso del sistema.

2. Verso un modello di monitoraggio di *performance* dei Servizi per l’impiego della regione Emilia-Romagna.

La Regione Emilia-Romagna ha puntualmente disciplinato (nel 2003) gli indirizzi operativi per l’attuazione della riforma funzionale del collocamento², definendo quindi gli standard e i criteri operativi sulla base dei quali i servizi per l’impiego provinciali hanno provveduto ad implementare le proprie misure di politica attiva del lavoro e le proprie strategie finalizzate all’attivazione delle persone disoccupate. Nella definizione degli indirizzi operativi è importante sottolineare l’impegno del lavoro di costruzione e di condivisione – da parte della Regione, delle Province e delle parti sociali – non solo dei principi di fondo che hanno ispirato il provvedimento, ma anche di molte delle scelte operative che si sono adottate.

In Emilia-Romagna le principali misure di politica attiva del lavoro alla base delle strategie di attivazione sono rappresentate essenzialmente dalle seguenti azioni/interventi:

1. le procedure finalizzate alla verifica della immediata disponibilità della persona disoccupata allo svolgimento e alla ricerca di un’attività lavorativa secondo le modalità stabilite con i servizi competenti;
2. il colloquio di orientamento;
3. la sottoscrizione del patto di servizio fra utente e centro per l’impiego, con cui si formalizzano gli accordi e gli impegni reciproci per agevolare l’uscita dallo stato di disoccupazione³;
4. il principio della congrua offerta di lavoro.

² Regione Emilia-Romagna, delibera della Giunta Regionale 5 maggio 2003, n. 810, recante gli “Indirizzi operativi per l’attuazione nel sistema regionale dei servizi per l’impiego delle Province dei principi fissati nel d.lgs. n. 181/2000 e successive modifiche e integrazioni di cui al d.lgs. n. 297/2002 e del d.P.R. n. 442/2000”. La delibera è stata successivamente modificata e integrata dalla delibera della Giunta Regionale n. 901/2004.

³ In questo caso, il riferimento è in particolare alla “proposta di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo o di formazione o di riqualificazione professionale od altra misura che favorisca l’integrazione professionale” (d.lgs. n. 181 e succ. mod., art. 3, c. 1, lett. b).

Naturalmente, queste aree di per se non solo non esauriscono gli ambiti di analisi di *performance*, ma non indicano nemmeno delle direttrici univoche di strutturazione di un possibile “modello regionale” di analisi di *performance*. Nel corso del periodo 2002-2005, infatti, i lavori di costruzione di un siffatto modello regionale si sono svolti all'interno di un complesso campo di forze preventivamente strutturato secondo la usuale logica (comunitaria) “multi-livello”.

Dal vertice decisionale – e quindi in direzione *top-down*, sostanzialmente non modificabile – si è proceduto ad integrare le esigenze conoscitive espresse a livello regionale e provinciale con le fonti e i modelli statistici nazionali (essenzialmente, ISTAT, ISFOL e Ministero del lavoro e delle politiche sociali⁴) e internazionali (Unione Europea, OCSE, ILO). In altri termini, il modello di monitoraggio deve sottostare ad un importante vincolo di standardizzazione – sotto forma di una base statistica e informativa adeguata, omogenea ed uniforme, ricostruita comparando le variabili e gli indicatori statistici inerenti il mercato del lavoro utilizzati a livello di fonti ufficiali ISTAT, ISFOL, Ministero del lavoro, UE, OCSE, ecc.

L'altra corrente, quella *bottom-up*, si collega al decentramento della politica del lavoro e quindi al ruolo fondamentale ricoperto dalle Province. Tutt'altro che secondario, inoltre, è il correlato ruolo informativo assunto dai dati di fonte amministrativa della cui proprietà le Province sono titolari: la programmazione delle misure e degli interventi di politica del lavoro – ai diversi livelli di competenza amministrativa e territoriale – è impossibile senza un flusso *continuo e coerente* di dati amministrativi. Le Province, il Servizio lavoro regionale (fino al 2005, l'Agenzia Emilia-Romagna Lavoro) e le assistenze tecniche si sono impegnate sull'arco di molti mesi ad individuare le variabili e le dimensioni di analisi necessarie per il monitoraggio delle *performance* dei servizi per l'impiego, a definire l'*output* statistico, a istituire approfonditi confronti con i rapporti di monitoraggio prodotti dalle Province e con i modelli di monitoraggio che alcune di esse hanno elaborato e proposto⁵. In altre parole, si è cercato di far sì che il modello regionale per il monitoraggio delle *performance* dei SPI sia in grado di garantire la copertura più ampia possibile rispetto alle diverse esigenze conoscitive espresse a livello provinciale. La difficoltà maggiore è stata probabilmente quella di far accettare il principio teorico che il monitoraggio della *performance* dei SPI differisce dal controllo di gestione – anche se, per certi aspetti, è assimilabile ad esso. Infatti, mentre il controllo di gestione insiste sulla valutazione di efficienza e agisce sugli elementi di costo, il

⁴ In questo caso, ci si riferisce alle attività di rilevazione statistica e di monitoraggio finalizzate alla predisposizione del Piano Nazionale di Azione per l'occupazione (NAP) e alle attività di rilevazione per il monitoraggio dei lavoratori in stato di disoccupazione (effettuata mediante i cosiddetti “modelli C1 e C2”). Si precisa il fatto che queste rilevazioni sono state inserite nel programma statistico nazionale, ed hanno assunto regolarità e continuità.

⁵ Nella progettazione del modello regionale di monitoraggio, si sono presi in esame anche i più recenti rapporti regionali di monitoraggio del mercato del lavoro e dei Servizi per l'impiego realizzati dalla Regione Marche (*Servizi per l'Impiego nelle Marche. Monitoraggio 2005*, ARMAL, Regione Marche) e dalla Regione Veneto (*Il mercato del lavoro nel Veneto. Tendenze e politiche. Rapporto 2005*, a cura di Veneto Lavoro).

monitoraggio della *performance* si concentra sulle attività svolte dai servizi e sui risultati che ne derivano, in termini di valutazione di efficacia⁶.

Al termine (provvisorio) di questo processo, il modello regionale di monitoraggio delle *performance* dei servizi per l'impiego, sulla base dei dati amministrativi contenuti negli archivi dei sistemi informativi lavoro provinciali presenta i seguenti ambiti di analisi:

- a) variabili e indicatori per il monitoraggio della *performance* operativa dei servizi provinciali per l'impiego⁷;
- b) indicatori di conformità per il monitoraggio dell'attuazione delle norme contenute nel d.lgs. n. 181/2000 e succ. mod. e nella d.G.R. n. 810/2003;
- c) indicatori previsti dalle linee guida della Strategia Europea per l'Occupazione (funzionali alla predisposizione delle rilevazioni statistiche di supporto per la stesura del Piano Nazionale di Azione per l'occupazione).

3. Il cardine dell'analisi di *performance* dei Servizi pubblici per l'impiego: i processi di attivazione.

Il cuore della riforma funzionale del collocamento⁸ risiede nella nuova definizione della condizione di disoccupato e nel concetto di “attivazione” della persona in cerca di un'occupazione. Per il riconoscimento dello *status* di persona disoccupata non è sufficiente essere privo di un lavoro e avere una immediata disponibilità, ma è necessario porsi *attivamente*⁹ e concretamente alla ricerca di una occupazione, secondo le modalità concordate e definite con i servizi per l'impiego. Si assiste, quindi, al passaggio da una procedura di carattere prevalentemente burocratico e amministrativo (l'iscrizione alle liste di collocamento basata su una presunzione da sottoporre a periodica conferma), a una impostazione dell'attività di servizio basata sull'effettivo

⁶ Dal punto di vista metodologico, è di primaria importanza definire in modo chiaro e univoco quali siano gli obiettivi e i “confini” del modello regionale di monitoraggio. È prioritario distinguere quelle che sono le esigenze informative funzionali al monitoraggio della *performance*, da quelle che sono le esigenze informative funzionali alla raccolta di dati e informazioni per la gestione operativa da parte delle Province e per il suo controllo. La valutazione dell'efficienza dal punto di vista gestionale ed operativo non rientra fra le finalità e gli obiettivi che sono alla base del monitoraggio regionale, se non in modo indiretto.

⁷ Per individuare le variabili e gli indicatori necessari per il monitoraggio della *performance* operativa dei Servizi per l'impiego, si è condotta in primo luogo un'attività di ricognizione e confronto dei rapporti di monitoraggio prodotti dalle Province e dei modelli di monitoraggio che alcune di esse hanno elaborato e proposto. In questo modo, si è cercato di far sì che il modello regionale per il monitoraggio delle *performance* dei SPI sia in grado di garantire la copertura più ampia possibile rispetto alle diverse esigenze conoscitive espresse dai Servizi per l'impiego provinciali.

⁸ La riforma funzionale del collocamento è stata introdotta con il decreto legislativo n. 181/2000, completata dal decreto legislativo n. 297/2002 e implementata sulla base dei provvedimenti applicativi regionali che hanno definito gli indirizzi operativi per l'attuazione del nuovo sistema regionale dei Servizi per l'impiego delle Province (essenzialmente, la delibera della Giunta Regionale n. 810/2003 e la successiva delibera della Giunta Regionale n. 901/2004).

⁹ L'attivazione è la categoria chiave per leggere i tentativi di modifica dei *welfare state*. Si tratta di un “concetto tutt'altro che preciso – scrive J. Barbier – con radici prevalentemente scandinave ed usato come *passe-partout* per indicare il complesso delle politiche poste in essere sia dal punto di vista individuale sia in una prospettiva di sistema”. Barbier J.C., *Attivazione*, in Rivista delle Politiche Sociali, 2005.

possesso dello stato di disoccupazione e sulla sua continua verifica e che vede come punto fondamentale l'intervento dei servizi per l'impiego nel sostegno attivo alla ricerca di lavoro o al miglioramento delle condizioni di occupabilità della persona.

Nell'ambito delle politiche del lavoro, l'attivazione riguarda per lo più il ritorno al lavoro dei disoccupati, con un ruolo centrale assegnato ai servizi pubblici e privati sulle azioni di ricerca. L'enfasi sulla fase di *job search* può però rivelarsi fuorviante: come evidenziato in diversi documenti OCSE fin dal 1997, l'efficacia delle politiche attive dipende dalla qualità dell'intero percorso di attivazione: *“The ways in which benefits recipients are treated – left on their own, assisted, controlled, encouraged, challenged – during the various stages of their unemployment spells is an important factor which affects the effectiveness of ALMP¹⁰”*.

La strategia di attivazione miscela, quindi, diversi elementi di servizio (ampiamente pubblicizzati), ma all'interno di una cornice sociale che prevede anche disincentivi, nonché meccanismi di controllo e di carattere sanzionatorio. In Italia, la mancata riforma degli ammortizzatori sociali fa sì che la componente *“unpleasant”* della strategia di attivazione sia pressoché assente: gli obblighi di partecipazione ai programmi, i criteri di eleggibilità, le sanzioni in caso di violazione delle specifiche amministrative previste non sono nemmeno lontanamente paragonabili a quelli vigenti nei paesi dell'Europa del nord.

Questo ritardo ha fatto sì che in questa prima fase della riforma in Emilia-Romagna ci si sia potuti concentrare sul rinnovamento organizzativo dei Centri per l'impiego e delle prassi operative. In molti casi si è trattato di avviare un vero e proprio passaggio culturale, che ha richiesto agli operatori l'acquisizione di nuove e ulteriori competenze, nella costruzione di un rapporto con l'utenza che non è più di carattere prettamente amministrativo e burocratico – come accadeva in passato – ma consiste in una vera e propria presa in carico della persona, in un'ottica di servizio. L'approccio adottato dai servizi per l'impiego provinciali è stato quello di operare secondo un'impostazione che intende privilegiare la promozione piuttosto che la sanzione; si è quindi attribuita una importanza rilevante al rapporto individuale fra la persona disoccupata e il servizio, alla definizione delle azioni e delle misure volte a migliorare le condizioni di occupabilità della persona e incrementare le possibilità di inserimento lavorativo.

È su tale presupposto fondamentale che, di fatto, si è potuta avviare la costruzione sociale dell'analisi di *performance*, un avvio di *“centuriazione”* – volendo ricorrere ad una metafora urbanistica – il cui *“cardine”* consiste proprio nella traduzione operativa delle *“fasi di attivazione”*. A prescindere dalla natura delle misure/interventi di attivazione, che sono fortemente diversificati e connotati a seconda dei paesi e territori, le diverse modalità di attuazione delle strategie di attivazione sono organizzabili rispetto ad un criterio temporale, vale a dire considerando il momento in cui le misure sono poste in essere, rispetto alla durata del periodo di permanenza nello stato di disoccupazione. Secondo questo criterio, si possono individuare le seguenti tre modalità:

¹⁰ OCSE, *Enhancing the effectiveness of Active Labour Market Policies: a streamlined public employment service*, General distribution document, n. 161, Parigi, 1997.

- 1) l'applicazione delle misure di attivazione avviene nella fase iniziale del periodo di disoccupazione, in genere nella forma di un prolungato e approfondito colloquio finalizzato alla registrazione/iscrizione della persona disoccupata presso i SPI; in questa fase può altresì avvenire la definizione di accordi con i quali si definiscono le attività che la persona disoccupata si impegna a svolgere per agevolare il proprio reinserimento lavorativo;
- 2) l'applicazione delle misure di attivazione avviene mediante contatti/incontri/colloqui che hanno come oggetto i requisiti per l'iscrizione all'elenco delle persone in stato di disoccupazione, l'impegno a riferire sulle proprie modalità di ricerca del lavoro, il possibile rinvio alla preselezione e all'offerta di un posto di lavoro;
- 3) sovente, l'applicazione delle misure di attivazione può avvenire in momenti determinati e specificamente definiti del periodo di disoccupazione e si concretizzano prevalentemente nella definizione di dettagliati piani di azione individuali e/o nella proposta di partecipazione a misure strutturate di politica attiva del lavoro¹¹.

Seguendo questa impostazione, si può affermare che il sistema regionale dei servizi per l'impiego provinciali implementato in Emilia-Romagna si colloca – allo stato attuale – nella *prima* delle modalità indicate, data la disponibilità e il livello di impiego delle risorse umane e professionali e tenuto conto dei livelli quantitativi e qualitativi di implementazione dei servizi nelle diverse realtà territoriali e nei diversi contesti locali.

In Emilia-Romagna la necessità di disporre di misure di *performance* e di efficacia dei servizi ha indotto il decisore pubblico a predisporre l'attuazione di apposite linee di lavoro che si volevano segmentate secondo i canoni standard (valutazione ex-ante, analisi di *performance*, valutazione di efficacia). In particolare, non è mai stato perso di vista il principale obiettivo di un sistema di monitoraggio di *performance*, cioè il poter ricavare informazioni attendibili sulle attività svolte in relazione alle caratteristiche e alle dimensioni delle diverse tipologie/fasce di utenza da servire. Tuttavia, proprio perché la costruzione del modello regionale ha richiesto mesi di lavoro, gran parte dei dati di *performance* di sistema sono stati ottenuti come sottoprodotto dell'attività di valutazione di efficacia.

Due sono gli esempi più significativi di tale commistione, in virtù della quale, senza l'indagine di efficacia non si sarebbe avuta alcuna stima di un dato regionale di *performance*: il primo riguarda le informazioni ottenute relativamente al colloquio di orientamento, per l'ultimo biennio in cui si è svolta l'indagine (2003-2004); il secondo riguarda un aspetto particolarmente delicato e discusso consistente nel calcolo di misure di *placement*.

¹¹ L'insieme delle misure e degli interventi indicati si riferisce, in termini generali, alle strategie di attivazione implementate secondo varie modalità e con diversi gradi di intensità nei paesi OCSE (OCSE, *Activation strategies and performance employment services in the Netherlands, Germany and the United Kingdom*, Parigi, 2006).

Il colloquio di orientamento rappresenta un elemento di particolare importanza nell'impianto della riforma dei servizi per l'impiego; esso, infatti, costituisce un passaggio fondamentale – nell'ottica dell'attivazione – per illustrare e promuovere i servizi per il lavoro, per analizzare l'esperienza formativa e lavorativa della persona, i suoi interessi professionali, le risorse di cui dispone e quelle da sviluppare, per effettuare una lettura attenta e appropriata del bisogno dell'utente, che permetta di definire e concordare, in modo personalizzato e coerente con le disponibilità, i vincoli e le specifiche esigenze espresse, gli elementi costitutivi del patto di servizio.

Attraverso l'indagine sulla valutazione di efficacia si è potuto determinare, con precisione statistica data, sia la quota di persone che hanno ricevuto il colloquio di orientamento¹² (con riguardo, in particolare, alla erogazione delle attività che si caratterizzano come contenuti minimi del colloquio, secondo quanto disposto in merito dalle norme regionali¹³), sia la quantità “massima” o “a regime” di colloqui che il complesso dei servizi per l'impiego provinciali può erogare, data la disponibilità e il livello di impiego delle risorse umane e professionali nel periodo considerato e tenuto conto dei livelli quantitativi e qualitativi di implementazione del servizio nelle diverse realtà territoriali¹⁴.

Per il monitoraggio della *performance* operativa dei servizi provinciali per l'impiego, uno dei passaggi più delicati e innovativi è costituito dalla costruzione degli indicatori della capacità di *placement* dei servizi. Nel periodo 2002-2005 l'indagine di efficacia ha consentito di misurare un particolare dato di *placement*, quello dichiarato dal campione di intervistati iscritti ai CPI regionali, consentendo le necessarie disaggregazioni per gruppi statistici di utenza e articolazioni territoriali (le province). Per l'esattezza, l'indicatore in oggetto era dato dalla quota di persone che avevano rilasciato la dichiarazione di immediata disponibilità nel corso dell'anno, si erano detti occupati al momento dell'intervista, dichiarando di aver trovato lavoro grazie ai servizi per l'impiego.

Il dato di *placement* è notoriamente controverso¹⁵ ed è significativo riportare “l'accelerazione metodologica” che la risultanza sopra citata ha impresso alle pratiche di misurazione. Ci riferiamo in particolare – a partire da un'indagine effettuata dalla

¹² Nel corso del 2004, poco più di 75.000 neo-disponibili hanno ricevuto il colloquio di orientamento o hanno avuto l'erogazione di attività riconducibili tipicamente ad esso. Il colloquio di orientamento (almeno con riguardo ai suoi contenuti minimi) è stato svolto dal 91 per cento del flusso annuale di nuovi disponibili.

¹³ Regione Emilia-Romagna, delibera della Giunta Regionale 5 maggio 2003, n. 810, recante gli “Indirizzi operativi per l'attuazione nel sistema regionale dei servizi per l'impiego delle Province dei principi fissati nel d.lgs. n. 181/2000 e successive modifiche e integrazioni di cui al d.lgs. n. 297/2002 e del d.P.R. n. 442/2000”. Tra le attività che tipicamente si configurano come *contenuti o elementi minimi del colloquio di orientamento*, si considerano: la presentazione delle finalità e del significato del nuovo modo di intendere lo stato di disoccupazione; la descrizione dei servizi offerti dal CPI; l'acquisizione delle informazioni sul percorso scolastico e professionale e sulle competenze/esperienze maturate; la rilevazione delle disponibilità e degli obiettivi professionali.

¹⁴ La quantità di colloqui di orientamento erogata dai SPI nei due anni considerati (2003-2004) è risultata costante (attestandosi, appunto, attorno a 75.000 colloqui).

¹⁵ Basti pensare al cosiddetto “scandalo” dei dati di *placement* in Germania, un fattore non secondario nel giustificare pubblicamente la necessità della riforma Hartz.

Provincia di Reggio Emilia¹⁶ – alla definizione di un indicatore di “capacità di *placement diretto*” dei servizi per l’impiego, che permetta di individuare la quota di assunzioni, sul totale degli avviamenti, direttamente riconducibili alle attività e alle misure poste in essere dai CPI. L’indicatore è costruito essenzialmente come il rapporto, per un determinato periodo t, fra gli avviamenti promossi ed *accertati* dal CPI e il flusso totale degli avviamenti effettuati nel periodo di riferimento. Per avviamenti promossi ed *accertati* dal CPI si intendono le assunzioni promosse dal centro che siano *accertate* dal servizio preselezione, gli avviamenti numerici presso la Pubblica Amministrazione ex l. n. 56/87, art. 16, le assunzioni *accertate* a seguito della frequenza di corsi di formazione per disoccupati promossa dal CPI, le assunzioni *accertate* a seguito della partecipazione ad esperienze di tirocinio formativo e di inserimento lavorativo promosso dal CPI. Il passaggio fondamentale è rappresentato dal fatto che le assunzioni che avvengono in seguito all’intervento dei CPI debbano essere necessariamente accertate, verificate, secondo metodologie e criteri che variano in funzione delle tipologie di inserimento lavorativo considerate, affinché le si possa ricondurre effettivamente all’azione dei servizi per l’impiego¹⁷.

4. Il decumano dell’analisi di *performance*: la *customer satisfaction*.

L’orientamento al cliente-utente è l’aspetto più conclamato di una riforma amministrativa all’insegna del binomio *aziendalizzazione – decentramento/devoluzione*. L’introduzione di pratiche di misurazione della soddisfazione (*customer satisfaction*) all’interno dei SPI è ampiamente giustificata, in quanto elemento di chiusura di un ciclo di *policy* centrata sulla gestione per obiettivi.

Le tematiche di soddisfazione dell’utenza devono pertanto essere considerate l’altro ambito fondamentale dell’analisi di *performance*, il suo “decumano”. Con accentuazioni diverse, tutte le principali esperienze internazionali documentano in maniera dettagliata la soddisfazione della clientela: vuoi come elemento aggiuntivo diretto per valutare *numericamente* la *performance* del singolo centro per l’impiego¹⁸, vuoi (in questo caso il riferimento è all’esperienza australiana) come elemento informativo per valutare, ad

¹⁶ Provincia di Reggio Emilia, Servizio lavoro e diritti di cittadinanza, *Indagine sugli avviamenti del periodo 01/1/2004 - 30/6/2005 e sulla performance dei Centri per l'impiego provinciali nel servizio di incontro domanda-offerta di lavoro*, Novembre 2005.

¹⁷ L’accertamento del fatto che l’assunzione sia avvenuta grazie all’intervento dei servizi per l’impiego può essere effettuato secondo due diverse modalità: per le assunzioni promosse dai servizi di preselezione e incontro domanda/offerta dei centri per l’impiego e per gli avviamenti presso la P.A., si tratta di procedure di accertamento e verifica di carattere amministrativo, di cui le Province si stanno dotando, con modalità diversificate secondo le proprie consuetudini operative e necessità/possibilità organizzative; per le altre tipologie di assunzione considerate (assunzione in seguito alla frequenza di attività di formazione e riqualificazione professionale promosse dal CPI e assunzione in seguito ad esperienze di tirocinio promosse dal CPI) l’accertamento avviene in modo presuntivo, riconducendo l’assunzione all’attività svolta dai servizi se essa avviene entro un periodo di tempo prestabilito e diversificato a seconda delle fattispecie. In quest’ultimo caso, infatti, l’attivazione di procedure di controllo e verifica si configurerebbe come un’incombenza particolarmente onerosa.

¹⁸ All’interno del sistema dei Job Centre Plus, la soddisfazione è inferita, *inter alia*, dallo scarto tra valore effettivo di un parametro rispetto a quello prefissato all’interno della carta dei servizi e concorre, quindi, a definire il punteggio di *performance* del singolo centro.

esempio, il grado effettivo di scelta espressa dall'utente rispetto alla rosa di *provider* presenti sul mercato dei servizi.

In Emilia-Romagna diverse Province hanno intrapreso fin dal 2002 azioni di monitoraggio della soddisfazione. A livello regionale, la *customer satisfaction*, è stata condotta all'interno delle indagini di valutazione di efficacia e in particolare mediante indagini campionarie condotte sui flussi di nuovi iscritti ai servizi per l'impiego con rappresentatività statistica perlomeno a livello regionale. Grazie all'impostazione di un protocollo ragionato di indagine, replicato con alcuni aggiustamenti secondari per tre successive annualità, l'indagine di efficacia condotta su scala regionale ha consentito di cogliere alcune caratteristiche e linee di tendenza della soddisfazione (delle categorie di utenza).

Un primo dato di sintesi è offerto dal livello di *soddisfazione complessiva*, che è chiaramente differenziato per gruppi statistici. L'analisi statistica¹⁹ conferma infatti alcune ipotesi del tutto ragionevoli:

- gli occupati a tempo determinato e i lavoratori parasubordinati hanno una minore probabilità di essere soddisfatti;
- il fatto di aver trovato un lavoro tramite i centri per l'impiego influenza positivamente il livello di soddisfazione: la probabilità di essere soddisfatti sale del 36 per cento. Pertanto, viene confermata la stretta correlazione fra il risultato del ricorso ai centri per l'impiego e la valutazione che gli utenti forniscono;
- la cortesia e l'empatia degli operatori risultano essere determinanti del giudizio complessivo di soddisfazione, così come lo stato degli ambienti e degli uffici dei centri per l'impiego. L'essere soddisfatti della cortesia, ad esempio, aumenta di circa il 22 per cento la probabilità di giudicare positivamente l'intera esperienza intrapresa con i centri per l'impiego;
- per quanto riguarda i servizi utilizzati, si osserva come l'utilizzo del servizio di informazione orientativa sulle opportunità esistenti sul mercato del lavoro accresca di circa il 24,3 per cento la probabilità di essere soddisfatti;
- chi ricorre meno frequentemente ai centri per l'impiego ha una minore probabilità di essere soddisfatto;
- sussiste un forte differenziale negativo di soddisfazione (sempre espresso in termini di probabilità) per gli stranieri: l'effetto marginale è negativo, pari al 17,9 per cento. Per quanto riguarda il titolo di studio, i soggetti a media scolarità hanno una probabilità maggiore del 7 per cento di essere soddisfatti rispetto alle persone con un basso titolo di studio.

Al di là dei differenziali numerici di probabilità di essere soddisfatti, questi dati alludono a due aspetti importanti, uno di metodo l'altro di *policy*.

¹⁹ Stima di un modello *probit* sui dati relativi all'indagine del 2004.

Sul piano del metodo, appare evidente la necessità di distinguere tra utilità (soddisfazione) di risultato e utilità di processo. In termini micro, la situazione di bisogno, anche grave e pressante, fa sì che la persona disoccupata faccia fatica a riconoscere gli aspetti positivi comunque presenti nei SPI e individuati da altri segmenti di utenza. Questo risultato viene evidenziato anche da altre ricerche sui servizi per l'impiego. In termini macro, è innegabile la correlazione tra ciclo economico e giudizi di soddisfazione. La congiuntura negativa che proprio a partire dal 2004 appare in tutta la sua estensione anche in regione si è scaricata in una rarefazione delle *vacancy* veicolate tramite i centri per l'impiego, in una caduta del *placement* e quindi del giudizio di soddisfazione²⁰.

In termini di *policy*, il fatto che la soddisfazione complessiva reagisca così fortemente in funzione della quantità/qualità dei servizi utilizzati, se da un lato concorre positivamente al risultato di *performance* (maggiore è l'utilizzo dei servizi orientati all'erogazione di misure di politiche attive del lavoro e più gli utenti sono in grado di cogliere gli aspetti positivi dei SPI), dall'altro deve mettere in guardia circa la possibilità – e nel sistema dei SPI dell'Emilia-Romagna vi sono già tendenze in tal senso – che siano gruppi relativamente già ben posizionati ad assicurarsi i servizi migliori. Una segmentazione fallimentare per la prospettiva dell'attivazione delle utenze “difficili”, che replicherebbe sul terreno della *policy* pubblica il principio del “*vincitore-prende-tutto*” affermatosi sulle relazioni di mercato.

5. La cerchiatura: è solo *new public management*?

Il cardine dell'analisi di *performance* rimanda a quello più propriamente gestionale (al modo in cui si va strutturando il percorso di attivazione, in relazione agli obiettivi da conseguire), il decumano si innerva nella rilevazione ed analisi dei *feedback* da parte dell'utenza. Può la cerchiatura complessiva essere offerta dall'approccio di *new public management*, che vede la *customer satisfaction* quale fase di ritorno informativo per la chiusura del ciclo di “attivazione”, sia come gradimento dei servizi sia come controllo sull'operato dello staff (auspicabilmente rispetto ai parametri stabiliti in una carta dei servizi)?

A giudicare dall'enfasi sulla natura stessa della riforma dei servizi per l'impiego, intesa come il passaggio da una concezione prettamente amministrativa e burocratica ad una concezione moderna di servizio pubblico²¹, la risposta parrebbe auto-evidente,

²⁰ Così, l'indagine 2005 ha fatto emergere a tutto tondo una caduta dei livelli di soddisfazione e quindi delle aspettative dell'utenza. Ne sono spie significative le riduzioni dei giudizi di soddisfazione in ambiti per i quali non ci si sarebbe atteso che accadesse, come nel colloquio di orientamento, e in altri servizi tutto sommato standardizzati (l'autoconsultazione) e addirittura con riferimento alle strutture fisiche dei centri per l'impiego. E ancora più grave, la soddisfazione complessiva, oltre a diminuire rispetto al dato del 2004, entra nell'area a forte connotazione simbolica della non sufficienza.

²¹ Nel Regno Unito, la creazione dei Job Centre Plus (JCP) costituisce la punta avanzata di un progetto politico di modernizzazione del settore pubblico nel paese, con costi attesi di implementazione di oltre due miliardi di sterline. L'obiettivo per il 2006 è di integrare i servizi di assistenza con l'amministrazione dei sussidi per più di cinque milioni di aventi diritto. Per il 2008 i JCP saranno costituiti da più di mille uffici integrati e venticinque *contact call center*, prevedendo una riduzione del 20 per cento del personale impiegato anche grazie a un estensiva diffusione di tecnologie della comunicazione.

comunque affermativa. In realtà, ciò è vero solo se il cittadino è considerato unicamente un “cliente” di un servizio, le cui finalità e modalità sono state già decise a priori: un appiattimento di ruolo che non tutti gli *stakeholder* del sistema sono disposti a concedere. In effetti, i governi centrali e le loro emanazioni, se tali vogliono essere, devono riflettere l'identità collettiva, rispondere alla diversità, promuovere attivamente l'interazione tra cittadini e governo e quindi la democrazia, la costruzione di comunità. Da questo punto di vista, è allora innegabile che l'enfasi unilaterale su efficienza ed efficacia tenda a far slittare sullo sfondo il fatto che una gestione solo aziendalistica erode alcuni valori intrinseci del servizio pubblico²².

Il rischio non remoto è che la misurazione di *performance* diventi priva di contenuto relazionale, ma si configuri come un congegno di prassi di misurazione e di dati interpretabili solo al vertice dell'organizzazione amministrativa. E la *customer satisfaction* può rivelarsi strumento “inoffensivo”, incapace di corredare la politica di alcuni elementari aspetti relazionali tra cittadini ed amministratori. Ma senza questi elementi relazionali, insorgono necessariamente dei divari, tra il linguaggio tecnico/prassi organizzative e la realtà psicologica di individui o gruppi particolari, che non leggono allo stesso modo il significato morale delle pratiche sociali cui sono sottoposti. Il che, oltre che essere ingiusto, può vanificare gli scopi stessi delle nuove istituzioni. Infatti, come avverte Sennett, “il divario tra linguaggio e realtà spiega (perché) le persone non hanno la percezione di cambiare; pertanto, non diventano più consapevoli, non si aprono più degli altri (...) la gente si concentra più su ciò che deve perdere che su ciò che può guadagnare; i lavoratori si sentono giocati, non giocatori. Ne risulta quella che Albert Hirschman chiama mentalità di ‘defezione’, piuttosto che di ‘protesta’”²³.

Per le istituzioni che si prefiggono di promuovere l'attivazione dei lavoratori, sarebbe dunque davvero paradossale produrre endogenamente una mentalità di *exit*, vale a dire la passività²⁴. Pare quindi saggio non considerare l'approccio standard di *customer satisfaction* l'unico momento il cui i cittadini-clienti possano esprimere la loro opinione.

²² Christensen T., Laegried P., *New public management: puzzles of democracy and the influence of citizens*, The Journal of Political Philosophy, n. 10 (3) (pp. 267-295), 2002.

²³ Sennet R., *Rispetto*, il Mulino, 2004.

²⁴ A cui possono accoppiarsi gravi tentazioni. Come scrivono due autori con riferimento alla Gran Bretagna, “television advertisements designed to tackle benefit fraud purposefully encourage the employed to be outraged by malingerers who work in the black economy, claim benefit and can afford consumer items in a quantity “honest” workers cannot. Honest citizens are asked to denounce those they suspect of such malfeasance. Such advertisements serve to equate, in the public mind, the unemployed with fraud, thereby reinforcing one of the oldest and most commonplace stereotypes”, Freedland M., King D., *Contractual governance and illiberal contracts: some problems of contractualism as an instrument of behaviour management by agencies of government*, Cambridge Journal of Economics, 2001.

6. Giustizia ed efficacia dei nuovi provvedimenti in materia di status di disoccupazione. Cosa ne pensano i cittadini-utenti?

Si è già detto che il lato “*unpleasant*” della strategia di attivazione, consta di elementi di controllo e di carattere sanzionatorio. Introducendo obblighi di varia natura in capo alla persona disoccupata – dalla dichiarazione di immediata disponibilità al *means testing* – si intacca il suo diritto all’incondizionato sostegno del reddito, subordinandolo a pratiche amministrative, che per definizione possono essere ampiamente discrezionali. Per il caso italiano, come osservato di recente da Paci²⁵, “la recente tendenza volta ad introdurre controlli più selettivi e stringenti nei confronti dei beneficiari dei trattamenti di disoccupazione (vedi il disegno di legge delega 848 bis e il decreto legislativo 181/2000), rischia di *modificare nettamente*²⁶ lo status giuridico del disoccupato e il suo diritto al mantenimento dell’indennità di disoccupazione”.

La prima sperimentazione condotta in Emilia-Romagna e che qui presentiamo riguarda proprio questo difficile quanto necessario tema. Qual è il punto di vista dei cittadini-lavoratori in merito ai nuovi provvedimenti? Ritengono essi giusto che la dichiarazione di immediata disponibilità sia la condizione per essere considerati, parlando dal punto di vista amministrativo, dei disoccupati? E ritengono che tale “filtro” sia efficace nel limitare il fenomeno della disoccupazione alle sole persone veramente intenzionate a trovare un lavoro?

Queste due domande sono state inserite all’interno dell’indagine di efficacia 2004 e 2005. Si tratta di domande non semplici, che possono suscitare diffidenze e fraintendimenti. Nella seconda annualità, i tassi di mancate risposte sono stati particolarmente elevati, tra il 17 e il 18 per cento con punte elevatissime per gli stranieri (più del 45 per cento). Alla prima domanda, il 30,6 per cento degli intervistati reputa giusta l’introduzione del principio di immediata disponibilità, con alcune punte per le persone con titolo di studio elevato (33 per cento) e in generale per gli uomini (32,8 per cento). Molto basso il dato relativo agli stranieri (20 per cento).

Più elevata la percentuale media (41,4 per cento) di coloro che ritengono efficace il nuovo principio, con una percentuale molto più bassa per gli stranieri (23 per cento). Anche in questo caso, la percentuale di mancate risposte per gli stranieri è molto elevata (45,6 per cento), a testimonianza non solo di una difficoltà di comprendere il contenuto della domanda formulata così sinteticamente per un’intervista telefonica, ma anche per una comprensibile diffidenza ad esporre una propria opinione su un tema delicato.

Rispetto ai valori dell’annualità precedente si riscontra un’inequivocabile contrazione di questi due gruppi. Il gruppo di coloro che ritengono giusto il principio si riduce in media del 4,4 per cento, con punte molto elevate per le donne (-7,3 per cento) e per le persone con titolo di studio medio (-7,4 per cento). In controtendenza, invece, il gruppo con titoli di studio elevati (+0,5 per cento).

²⁵ Paci M., *Dopo il fordismo. L’attivazione nelle politiche sociali e del lavoro*, relazione presentata al convegno *Welfare Italiano*, 7-8 novembre 2005, Roma.

²⁶ Nostro corsivo.

Una flessione ancora più accentuata, pari a -5,6 per cento è per il gruppo di coloro che ritengono il principio efficace nel limitare il numero dei disoccupati alle sole persone che sono veramente intenzionate a trovare un lavoro. La flessione è molto marcata per gli stranieri (-11,6 per cento) e per le persone con titoli di studio elevati (-7,7 per cento).

I servizi per l'impiego in Emilia-Romagna. La percezione di giustizia e di efficacia delle persone disoccupate nelle indagini 2004 e 2005. Distribuzione per genere, livello di scolarità e cittadinanza.

	Genere		Livello di scolarità			Cittadinanza		Totale
	Uomini	Donne	Basso	Medio	Alto	Italiani	Stranieri	
<i>Giustizia</i>								
valore 2005	32,8	29,0	31,9	28,4	33,0	32,6	20,2	30,6
variazione 2005-2004	-0,1	-7,3	-4,4	-7,4	0,5	-3,4	-4,7	-4,4
<i>Efficacia</i>								
valore 2005	41,5	41,5	42,6	41,5	42,8	45,2	23,0	41,5
variazione 2005-2004	-6,6	-5,0	-5,8	-3,1	-7,7	-3,1	-11,6	-5,6
<i>Giustizia/Efficacia</i>								
valore 2005	26,0	23,6	26,9	13,3	26,4	23,2	25,7	24,6
variazione 2005-2004	-2,3	-7,3	-5,1	-5,1	-7,1	-3,8	-9,4	-5,3

Fonte: POLEIS 2006.

La tabella riporta anche i livelli e le variazioni relative al gruppo che reputa giusti e al contempo efficaci i nuovi provvedimenti. Anche in questo caso si nota una netta contrazione delle percentuali. In conclusione, con l'approfondirsi e il prolungarsi della situazione di difficoltà sul mercato del lavoro, si approfondisce il disincanto rispetto alla capacità di provvedimenti amministrativi di incidere sulla realtà dominata dalle potenti forze dei mercati globalizzati.

Una seconda sperimentazione, che è stata condotta nell'ambito di un'indagine qualitativa pilota nel 2004²⁷, ha tentato di precisare la percezione di *fairness* associata a taluni elementi del regolamento attuativo delle norme che hanno introdotto la riforma funzionale del collocamento.

Misurare la percezione di giustizia è un compito notoriamente difficile soprattutto per via delle distorsioni indotte dalle variazioni individuali: individui e gruppi diversi comprendono e utilizzano le categorie di risposta disponibili in modo diverso. Si è pertanto optato per una tecnica di analisi relativamente recente (le cosiddette "vignette ancoranti"²⁸).

²⁷ POLEIS, *Servizi per l'impiego. Rapporto sullo stato di applicazione del d.lgs. n. 181/2000 e succ. mod. in Emilia-Romagna*, Regione Emilia-Romagna, Bologna, Ottobre 2004.

²⁸ Salomon J.A., Tandon A., Murray C., *Using vignettes to improve cross-population comparability of health surveys: concepts, design and evaluation techniques*, Harvard burden of disease unit, National Institute on Aging, Research paper n. 01-15, 2003. King G., Murray C., Salomon J., Tandon A., *Enhancing the validity and cross-cultural comparability of measurement in survey research*, American

La vignetta consiste nella descrizione concreta di una ipotetica situazione – formulata con riferimento al dominio di interesse – riguardo alla quale si chiede all'individuo una valutazione in relazione ad una domanda principale di auto-valutazione, utilizzando la medesima scala categoriale di risposta.

Alla persona intervistata si chiede, pertanto, un giudizio (*main self-assessment*, o *self-reported, question*) sulla misura di cui si vuole valutare l'efficacia/giustizia, unitamente alla valutazione – effettuata utilizzando la stessa scala – di diverse situazioni concrete descritte da vignette che hanno come protagonisti ipotetici individui.

In tal modo, utilizzando le risposte alle domande di valutazione delle vignette, è possibile costruire misure che siano comparabili interpersonalmente e che permettano di correggere le distorsioni indotte nella domanda principale di auto-valutazione dal fatto che gli individui comprendono e utilizzano le categorie di risposta disponibili in modo molto diverso.

La costruzione delle vignette ha di necessità tenuto conto delle fattispecie regolamentari che disciplinano la perdita dello stato di disoccupazione (secondo quanto previsto dalle norme contenute nel d.lgs. n. 181/2000 e succ. mod. e nella delibera della Giunta della Regione Emilia-Romagna n. 810/2003 e succ. mod.): mancata presentazione alla convocazione dei servizi per l'impiego, rifiuto di una congrua offerta di lavoro e superamento del requisito di reddito²⁹. Nella stesura delle vignette si è quindi cercato di tenere conto, per quanto possibile, delle situazioni specifiche e particolari previste dalle norme di legge³⁰.

La sperimentazione ha avuto esito parziale, nel senso che le differenze nella percezione tra alcune fattispecie si sono rivelate talmente marginali da violare alcuni requisiti tecnici necessari per il pieno utilizzo del metodo. Ciononostante è apparso significativo il fatto che dalle interviste sia emersa una graduazione del livello di *fairness* associato a ciascuna specifica regolamentare.

Così, le cause ritenute più giuste nel determinare la perdita dello stato di disoccupazione consistono nel rifiuto di una congrua offerta di lavoro (determinato dal tempo – ritenuto eccessivo – necessario per raggiungere il posto di lavoro con i mezzi di trasporto pubblici) e nello svolgimento di attività di lavoro dalla quale derivi un reddito di

Political Science Review, vol. 97, n. 4: 1-17, 2004.

²⁹ Nel testo della delibera, il superamento del requisito di reddito non è indicato direttamente come una delle cause che possono determinare la perdita dello stato di disoccupazione; il riferimento ad esso avviene, infatti, in via indiretta, allorché si afferma che acquista e conserva lo stato di disoccupazione chi svolge attività di lavoro, di tipo subordinato, autonomo ovvero associato, da cui derivi un reddito annuale inferiore a determinati livelli stabiliti in relazione al reddito minimo personale escluso da imposizione.

³⁰ Riportiamo, a titolo di esempio, una delle vignette. [Mario] è un giovane iscritto come disoccupato da due mesi al centro per l'Impiego. Nel frattempo, ha trovato un lavoro da dipendente, con un reddito annuo di €7.650,00 (poco più di 14.800.000 lire). Durante una visita al Centro per l'impiego, incontra un operatore che lo conosce. Mario gli racconta di aver trovato questo lavoro. L'operatore gli dice che in tal caso Mario sarà cancellato dalla lista di disoccupazione.

pochissimo superiore ai limiti di reddito che consentono la permanenza nello stato di disoccupazione.

Molto interessante, d'altro canto, il fatto che il motivo ritenuto più ingiusto (o “meno grave”) è quello relativo alla situazione di una persona che ha da poco terminato il proprio ciclo di studi, non ha precedentemente svolto un'attività lavorativa, è alla ricerca di un'occupazione da alcuni mesi, ma rifiuta un'offerta di lavoro proposta dal CPI poiché ritiene che non risponda alle disponibilità espresse e che non sia attinente alla propria formazione. Al secondo posto, nella scala di “ingiustizia” degli intervistati, è la situazione relativa al rifiuto di offerte di lavoro non ritenute idonee con riguardo alla propria professionalità e alle aspettative economiche.

In definitiva, le persone intervistate attribuiscono una notevole importanza al fatto che le offerte di lavoro risultino idonee in termini di professionalità e aspettative economiche e che siano in linea con le disponibilità espresse e il percorso di studio/formazione svolto.

Questa sperimentazione rimanda ad un fatto sociologico cruciale su cui di recente ha molto insistito Sennett proprio con riferimento agli sviluppi del cosiddetto “*welfare a disco*”. In che modo il patto di servizio struttura il “rispetto”, ovvero l'autonomia dell'amministrato? Fino a che punto l'istituzione ha diritto, grazie al suo potere amministrativo, di forzare/imporre un “esito” che per il cliente non è accettabile? Negli ultimi dieci anni, nei sistemi europei in cui il lato sanzionatorio delle politiche di attivazione è particolarmente vincolante, questo punto si è progressivamente elevato, trovando il proprio limite unicamente nel “*negative feedback from employers who strongly dislike unmotivated applicants who feel 'too qualified' for the job*”³¹.

È forse troppo chiedere che le amministrazioni avviino pratiche dialogiche con i cittadini, un compito che dovrebbe essere proprio della politica. Ma non si può negare che la valutazione, volente o nolente, debba comunque occuparsene se non altro per disegnare una futura “politica delle sanzioni”³² e le sue correlate statistiche.

³¹ OCSE (2006) *op. cit.* In Olanda, i clienti con livelli di istruzione medio-bassi devono accettare come “congrua” qualsiasi offerta dopo 6 mesi. Dal 2004, i beneficiari della previdenza sociale possono essere invitati ad accettare qualsiasi “impiego generalmente accettato” privo di garanzie occupazionali o di reddito. Sia in Gran Bretagna che in Germania, è possibile per l'amministrazione chiedere al cliente di trasferirsi in altra regione. In Germania, con Harzt IV l'avere un bambino piccolo (fino a 3 anni) non costituisce più ragione per non accettare un lavoro (se c'è un posto in un asilo nido).

³² La giustificazione della sanzione, o forse della sua minaccia, è avanzata in termini di impatto positivo sui tassi di reimpiego. Ne segue pertanto che la *performance* del sistema dipende anche dal disegno del meccanismo sanzionatorio.

7. Conclusioni.

In termini generali, le conclusioni e gli insegnamenti che si possono trarre relativamente alle esperienze e agli ambiti di analisi di *performance* dei SPI in Emilia-Romagna riguardano il complesso e dinamico intreccio di equilibri fra Regione e Province, il *trade-off* tra efficienza e *accountability*, ma si concentrano soprattutto sulle prospettive di sviluppo e consolidamento del sistema regionale di monitoraggio e valutazione della *performance*, con particolare riguardo ai seguenti aspetti:

- a) *l'efficienza del sistema informativo lavoro*: la possibilità di disporre di un sistema informativo moderno ed efficiente, che sia nel contempo funzionale alle esigenze connesse alla programmazione ed erogazione di misure di politica attiva del lavoro e in grado di supportare adeguatamente le funzioni di monitoraggio ai diversi livelli di competenza istituzionale, costituisce un punto di primaria importanza. L'implementazione di un sistema di monitoraggio e valutazione della *performance*, la corretta definizione degli ambiti di analisi e l'utilizzo fattivo degli insiemi di indicatori, dipendono in modo cruciale dalla funzionalità dei sistemi informativi e dalla possibilità di estrarre da essi tutte le informazioni e i dati di base necessari per impostare le attività di ricerca, analisi e monitoraggio;
- b) *l'esigenza di destinare con continuità risorse allo sviluppo e all'innovazione delle stesse funzioni di monitoraggio*: è necessario che i soggetti istituzionali titolari delle funzioni di monitoraggio destinino parte delle risorse disponibili alla sperimentazione, alla ricerca e allo sviluppo di metodologie di analisi innovative, affinché si possa supportare in modo migliore e adeguato i livelli decisionali. Tra le possibilità di innovazione che si possono introdurre nella valutazione degli effetti delle politiche pubbliche considerate, vi sono, ad esempio, i metodi quantitativi che si riferiscono alla "logica controfattuale", oppure le tecniche analitiche di *profiling* per delineare le categorie di disoccupati in base alla distanza dall'occupabilità³³.
- c) infine, il fatto che le *potenzialità analitiche e operative* di un sistema/modello di monitoraggio e valutazione della *performance* siano, comunque, *fortemente limitate* nel nostro paese dalla mancanza di un'effettiva e diretta connessione e integrazione fra le misure di politica attiva del lavoro e il sistema degli ammortizzatori sociali e le misure di sostegno passivo del reddito per le persone disoccupate. Misurare la *performance* significa, essenzialmente, misurare l'intensità e l'efficacia delle strategie di attivazione della persona disoccupata attuate dai servizi per l'impiego. Ma la mancanza di effettiva connessione e diretta integrazione fra politiche attive e passive fa sì che le strategie di attivazione siano di fatto depotenziate.

³³ Le tecniche analitiche di *profiling* sono già diffuse in molti paesi. Si tratta di metodologie di analisi che permettono di valutare i punti di forza e di debolezza delle persone disoccupate, di stimare la loro possibilità effettiva di reinserirsi nel mercato del lavoro, mettendo quindi in grado i servizi per l'impiego di calibrare le proprie strategie di intervento.

In Italia, la pratica della valutazione dei servizi per l'impiego è allo stadio iniziale, e quindi le rigide quanto auspiccate compartimentazioni dottrinarie tra tipologie di valutazione si pongono quale obiettivo futuro. L'esperienza condotta dalla Regione Emilia-Romagna nel corso del periodo 2002-2005 evidenzia una forte commistione tra valutazione di efficacia ed analisi di *performance*. In particolare, la valutazione di efficacia ha consentito negli anni passati di surrogare informazioni cruciali sull'andamento "medio" del sistema, ma ha anche aperto ambiti di analisi di *performance* che viceversa tenderebbe a gravitare eccessivamente sul versante delle prassi gestionali. Ed ha anche dimostrato una certa capacità di ispirare spunti per la valutazione *ex ante* in merito ai possibili futuri innesti degli aspetti correlati della politica di attivazione, come quelli sugli aspetti di carattere sanzionatorio.

Questo ruolo senza dubbio atipico evidenzia una più generale situazione di ritardo informativo, tanto più seria quanto più ci si appresta ad iniettare nel sistema ulteriori quanto decisive innovazioni.

Ci pare, inoltre, che una lezione chiave dell'esperienza di valutazione condotta in un triennio sia forse proprio il ribadire l'importanza di un versante di "studio" – qualunque sia l'etichetta da apporvi – che evidenzia anche gli elementi di problematicità di un nuovo modo di attivare servizi e misure di politica attiva del lavoro, un modo che non è solo tecnico, ma contiene un'ineliminabile componente di natura sociale e politica.